

Bildungsbericht für Deutschland



Dieser Bericht wurde im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland erstellt. Die in dem Bericht dargestellten Ergebnisse und Interpretationen liegen in der alleinigen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser.

Die Autoren

Prof. Dr. Hermann Avenarius (Sprecher), DIPF, Frankfurt am Main
Prof. Dr. Hartmut Ditton, Ludwig-Maximilians-Universität München
Dr. habil. Hans Döbert, DIPF, Berlin
Prof. Dr. Klaus Klemm, Universität Duisburg-Essen
Prof. Dr. Eckhard Klieme, DIPF, Frankfurt am Main
Matthias Rürup (Koordination), DIPF, Frankfurt am Main
Prof. Dr. Heinz-Elmar Tenorth, Humboldt-Universität zu Berlin
Prof. Dr. Horst Weishaupt, Universität Erfurt
Prof. Dr. Manfred Weiß, DIPF, Frankfurt am Main

gemeinsam mit

Prof. Dr. Hans-Peter Füssel, DIPF, Frankfurt am Main
Prof. Dr. Olaf Köller, Universität Erlangen-Nürnberg
Prof. Dr. Dr. Rainer H. Lehmann, Humboldt-Universität zu Berlin

unter Mitwirkung von

Dr. Isabell van Ackeren, Universität Duisburg-Essen
Bettina Arnoldt, Ludwig-Maximilians-Universität München
Bernhard Babic, Ludwig-Maximilians-Universität München
Jutta Laukart, DIPF, Berlin
Corinna Preuschoff, DIPF, Frankfurt am Main
Falk Radisch, DIPF, Frankfurt am Main
Claudia Schmidt, Universität Erfurt
Ursula Schulzeck, Universität Erfurt
Magdalena Zehme, Ludwig-Maximilians-Universität München

Layout der Abbildungen

Polarlicht Mediengestaltung GmbH, Wiesbaden

Federführung: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF), Frankfurt am Main / Berlin

Bildungsbericht für Deutschland

Erste Befunde

Leske + Budrich, Opladen 2003

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme
Ein Titeldatensatz für die Publikation ist bei Der Deutschen Bibliothek erhältlich

ISBN 3-8100-4060-6

© 2003 Leske + Budrich, Opladen

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Einband: disegno, Wuppertal
Druck: DruckPartner Rübelmann, Hemsbach
Printed in Germany



Auf dem richtigen Weg

Die Qualitätssicherung und -entwicklung des Bildungssystems stehen seit einigen Jahren im Zentrum der öffentlichen und bildungspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland. Die Kultusministerkonferenz hat daher im Februar 2002 beschlossen, die Öffentlichkeit künftig systematisch, umfassend und kontinuierlich über wichtige Daten und Entwicklungen im Bildungswesen der Bundesrepublik Deutschland zu informieren.

Mit dem „Bildungsbericht für Deutschland: Erste Befunde“ liegt nun ein erster Schritt für eine solche Bildungsberichterstattung vor. Die Kultusministerkonferenz dokumentiert mit diesem ersten Bericht die bereits vollzogenen und eingeleiteten Reformen im Schulbereich in den Ländern und legt damit zugleich Rechenschaft über ihre eigene Arbeit ab. Diese Daten gibt es, weil die Kultusministerkonferenz sie haben wollte. Es kann nur noch einmal betont werden: die Kultusministerinnen und Kultusminister wollten und wollen auf diesen Prüfstand. Sie haben sich eben nicht an denen orientiert, die gesagt haben: *„Das Schwein wird durch Wiegen nicht fett.“* Das ist ebenso richtig wie: Der Patient wird durch Blutanalyse nicht gesund. Natürlich nicht. Aber die tiefgreifende, auf empirische Daten sich stützende Analyse ist Voraussetzung für zielgerichtetes Handeln.

Mit dieser Art der Bildungsberichterstattung durch unabhängige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler betritt die Kultusministerkonferenz Neuland. Deshalb kann der vorliegende Bericht nur „erste Befunde“ liefern. Er konzentriert sich auf das allgemein bildende Schulwesen, denn dort werden die Voraussetzungen für das Weiterlernen in der beruflichen Bildung, an den Hochschulen und in der Weiterbildung geschaffen: Schulische Bildung legt den Grundstein für die persönliche und berufliche Entwicklung der Kinder und Jugendlichen sowie für ihre aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben.

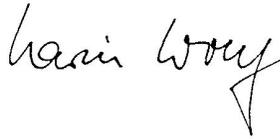
Der „Bildungsbericht für Deutschland“ bereitet wesentliche bildungsstatistische Daten übersichtlich auf, analysiert systematisch ausgewählte Ergebnisse der Schulleistungsuntersuchungen TIMSS, PISA und IGLU, setzt die deutschen Daten in Beziehung zu vorliegenden internationalen Untersuchungen wie „Education at a Glance“ der OECD, enthält gezielte Hinweise zur Weiterentwicklung unseres Bildungssystems und leistet damit einen wichtigen Beitrag zu einer empirisch fundierten bildungspolitischen Debatte in Deutschland.

Der Bericht bestätigt erneut vier große Herausforderungen für das deutsche Bildungswesen: Die Kultusministerinnen und Kultusminister müssen sich auf anspruchsvolle gemeinsame Bildungsziele und Standards verständigen und Verfahren entwickeln, mit denen die Wirksamkeit unseres Bildungssystems regelmäßig systematisch überprüft werden kann. Für Bildung und Erziehung müssen ausreichende Ressourcen bereitgestellt und diese optimal genutzt werden. Es ist noch stärker darauf zu achten, dass die Bildungschancen aller gewahrt werden und eine wirksamere individuelle Förderung erfolgt.

Die Darstellung der Maßnahmen der Länder zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung verdeutlicht, dass die Bildungspolitik in den Ländern diese Herausforderungen im Rahmen der beschlossenen sieben Handlungsfelder umfassend, aktiv und mit hohem Reformtempo aufgegriffen hat.

Der erste Bildungsbericht für Deutschland ist ein wesentlicher Baustein zum Aufbau eines umfassenden nationalen Bildungsmonitorings der Länder. Er fügt sich ein in die bisherigen gemeinsamen Initiativen der Länder zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung. Mit den demnächst vorliegenden Bildungsstandards werden als nächster Schritt für alle Länder verbindliche Zielsetzungen mit hohen Qualitätsansprüchen formuliert. Derartige Bildungsstandards bilden eine wesentliche Grundlage zur Verbesserung der Wirksamkeit des Unterrichts, indem sie Bildungsziele transparent machen und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse fördern. Zur Überprüfung der Einhaltung der nationalen Bildungsstandards wird die Kultusministerkonferenz in den nächsten Monaten eine unabhängige wissenschaftliche Einrichtung aufbauen.

Weitere Befunde für den schulischen Bereich, aber auch zu anderen Bereichen des Bildungswesens, werden in den kommenden Jahren Eingang in die Bildungsberichterstattung finden. Dank gilt allen, die mit großem Engagement und in sehr kurzer Zeit an der Erarbeitung dieses ersten Berichts mitgewirkt haben.

A handwritten signature in black ink, reading "Karin Wolff". The signature is written in a cursive, flowing style with a prominent loop at the end of the last name.

Karin Wolff
Präsidentin der Kultusministerkonferenz

Vorwort

Seit einiger Zeit steht das Bildungswesen wieder im Blickpunkt des öffentlichen Interesses. Hierzu haben vor allem die internationalen Vergleichsuntersuchungen TIMSS, PISA, IGLU wie auch die innerdeutsche Ergänzungsstudie PISA-E beigetragen. Dabei ist deutlich geworden, dass wir über Stand und Entwicklung unseres Bildungssystems zwar manche Einzelheiten wissen, dass aber eine systematische Gesamtschau fehlt.

Vor diesem Hintergrund hat die Kultusministerkonferenz beschlossen, künftig über wichtige Daten und Entwicklungen im deutschen Bildungswesen regelmäßig Bericht zu erstatten. Im Januar 2003 erteilte sie einem Konsortium unter Federführung des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) den Auftrag, bis Ende August dieses Jahres erste Befunde zur Situationsanalyse des deutschen Bildungswesens zu präsentieren.

Das Konsortium legt mit diesem Band die Ergebnisse seiner Arbeit an einem Bildungsbericht für Deutschland vor, die es gemeinsam verantwortet. Die Darstellung konzentriert sich, auftragsgemäß und bedingt durch die Kürze der verfügbaren Zeit, auf das allgemein bildende Schulwesen.

Das Konsortium dankt Heike Balzer, Friedericke Bothe, Rolf Diesing, Jens Golbach, Dr. Gisela Helbig, Doreen Holtsch, Sibylle Krüger, Angelika Marhauser, Stefan Roth, Jörg Schattschneider, Claudia Schuchart und Walter Zinßmeister für ihre Mitwirkung.

Frankfurt am Main, August 2003

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Inhaltsverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	7
Vorklärungen zum Bildungsbericht: Leitgedanken und Strukturierung	9
Teil A: Kontextqualitäten	17
A1 Rahmenbedingungen: Demographie, Arbeitsmarkt, Wirtschaft	20
A1.1 Die demographische Entwicklung	20
A1.2 Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung	26
A1.3 Wirtschaft und Finanzen	30
A2 Bildungsausgaben	38
A2.1 Einige Begriffsklärungen vorab	38
A2.2 Wie viel wird ausgegeben?	40
A2.3 Wer finanziert die Bildungsausgaben?	42
A2.4 Wofür werden die öffentlichen Bildungsausgaben eingesetzt?	45
A2.5 Was unterscheidet die deutschen Bildungsausgaben von denen anderer Länder?	47
A3 Struktur des Bildungssystems	51
A3.1 Vorschulisches Betreuungsangebot	53
A3.2 Schulstruktur	54
A3.3 Struktur der beruflichen Bildung/beruflichen Erstausbildung	58
A3.4 Struktur der Hochschulen	59
A3.5 Struktur der Weiterbildung	60
A4 Regionale Verfügbarkeit von Bildungsangeboten	62
A4.1 Schulartspezifische Angebotsdichte	62
A4.2 Ausbildungsstellenangebot	68
A5 Bildungszeit	72
A5.1 Zur Kritik am expansiven Zeitverbrauch durch Bildung	73
A5.2 Zustandsbeschreibung zum Zeitverbrauch	74
A5.3 Nutzung der Bildungszeit	75
A6 Lernausgangslage der Lernenden	77
A6.1 Lernausgangslagen im ‚weiteren‘ Sinn: Demographische und Soziodemographische Aspekte	77
A6.2 Lernausgangslagen im ‚engeren‘ Sinn: beim Schulstart, beim Wechsel in weiterführende Schulen und am Ende der Schulpflichtzeit	79

A7 Lehrende	82
A7.1 Qualifikationsstruktur der Beschäftigten in Kindertagesstätten und Ausbildung der Lehrer und Lehrerinnen	82
A7.2 Altersstruktur und zyklische Einstellungsphasen im Lehrberuf	84
A7.3 Der Einsatz von Lehrenden in den Schulen	85
Teil B: Prozessqualitäten	89
B1 Stundentafeln, Lehrpläne, Bildungsstandards	92
B1.1 Stundentafeln als Instrument der Prozesssteuerung	92
B1.2 Lehrpläne als Instrument der Prozesssteuerung	105
B1.3 Bildungsstandards als Entwicklungsperspektive	108
B2 Einsatz personeller Ressourcen: Klassenfrequenzen und Unterrichtsstunden pro Klasse	110
B2.1 Klassenfrequenzen und Schüler-Lehrer-Relationen im innerdeutschen und internationalen Vergleich	110
B2.2 Unterschiedliche Strategien des Einsatzes personeller Ressourcen	113
B3 Sächliche Ressourcen und ihre Nutzung	116
B3.1 Räumlich-materielle Ausstattung und ihre Nutzung	116
B3.2 Verfügbarkeit und Nutzung von Computern	117
B3.3 Lernmittelausstattung und Lernmittelfreiheit	122
B4 Gestaltung von Schule: Schulleitung, Kooperation, Schulklima, Belastungen	126
B4.1 Schulleitung	126
B4.2 Kooperation	130
B4.3 Schulklima	135
B4.4 Belastungen	140
B5 Unterricht	146
B5.1 Unterrichtsklima und Unterrichtsgestaltung	147
B5.2 Hausaufgaben, Förder- und Nachhilfeunterricht	151
B5.3 Notengebung	153
B6 Erweiterte Selbstständigkeit der Schule, veränderte Rolle der Schulaufsicht	157
B6.1 Erweiterte Selbstständigkeit der Schulen	157
B6.2 Veränderte Rolle der Schulaufsicht	162
Teil C: Wirkungsqualitäten	167
C1 Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse	170
C1.1 Abschlüsse: Von der Ausbildungslosigkeit bis zum Hochschulabschluss	170

6	Bildungsbericht für Deutschland: Erste Befunde	
	C1.2 Die zunehmende Entkopplung von Schulformen und Abschlüssen	176
	C2 Kompetenzen	184
	C2.1 Schülerkompetenzen im inter- und intranationalen Vergleich	187
	C2.2 Kompetenzstufen als Basis für kriteriumsorientierte Bewertungen und Standards	192
	C2.3 Schülerkompetenzen im historischen Vergleich	196
	C2.4 Leistungszuwächse	198
	C3 Verteilung von Bildungschancen	202
	C3.1 Geschlechtsspezifische Bildungsbeteiligung	203
	C3.2 Bildungsbeteiligung und soziale Herkunft	208
	C3.3 Bildungsbeteiligung von Migranten	213
	C3.4 Chancengleichheit beim Kompetenzerwerb	219
	C4 Politisch relevante Einstellungen	235
	C4.1 Studien zu politisch relevanten Einstellungen im Überblick	235
	C4.2 Die IEA-Studien zur politischen Bildung	236
	C5 Erträge schulischer Bildung	243
	C5.1 Interne Erträge	244
	C5.2 Externe Erträge	251
	Teil D: Systematisierte Darstellung der Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung – Eine Bestandsaufnahme nach Angaben der Länder	257
	D1 Maßnahmen der Länder zur Qualitätsentwicklung und -sicherung in den sieben Handlungsfeldern	258
	D2 Bildungspolitische Schwerpunktsetzungen in den einzelnen Ländern	274
	D3 Innovative Ansätze der Qualitätsentwicklung und -sicherung in den Ländern	281
	Anhang	283
	Tabellenanhang zum Teil A	285
	Tabellenanhang zum Teil B	304
	Tabellenanhang zum Teil C	316
	Tabellenanhang zum Teil D	328
	Fragebogen: Bestandsaufnahme zu Maßnahmen der Qualitätssicherung im Schulwesen	340
	Abbildungsverzeichnis	357
	Tabellenverzeichnis	358

Abkürzungsverzeichnis

Im folgenden Bericht werden in den Tabellen und Abbildungen wiederholt die Namen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland sowie der verschiedenen Schulformen abgekürzt wiedergegeben. Die Abkürzungen bedeuten:

Länder und Regionen

BW	Baden-Württemberg	BY	Bayern
BE	Berlin	BB	Brandenburg
HB	Bremen	HH	Hamburg
HE	Hessen	MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen	NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz	SL	Saarland
SN	Sachsen	ST	Sachsen-Anhalt
SH	Schleswig-Holstein	TH	Thüringen
D	Deutschland		
AL	Alte Länder	NL	Neue Länder
StS	Stadtstaaten	FIL	Flächenländer

Schulformen, Schulstufen

GS	Grundschule	HS	Hauptschule
RS	Realschule	OS	schulformunabhängige Orientierungsstufe
SMB	Schulen mit mehreren Bildungsgängen	IGS	Integrierte Gesamtschule
GY	Gymnasium		
PS	Primarstufe		
Sek I	Sekundarstufe I	Sek II	Sekundarstufe II

Vorklärungen zum Bildungsbericht: Leitgedanken und Strukturierung

Mit der Vorlage eines ersten ‚Nationalen Bildungsberichts‘ wird in Deutschland Neuland betreten. Dies beinhaltet Risiken, aber vor allem auch Gestaltungschancen. Zur Nutzung dieser Chancen bedurfte es seitens des Konsortiums zweier wichtiger Vorklärungen: Es mussten ein die Darstellung durchziehender Leitgedanke, ein ‚roter Faden‘, entwickelt und eine Grundstruktur der Berichterstattung festgelegt werden. Das Ergebnis dieser Vorüberlegungen soll dem eigentlichen Bericht vorangestellt werden.

1. Drei Leitgedanken: Individuelle Lebenschancen, gesellschaftlicher Wohlstand und sozialer Zusammenhalt

Dieser Bildungsbericht geht von drei Grundannahmen aus: Damit Menschen ihren Platz in der Gesellschaft einnehmen und in ihr mitwirken können, bedürfen sie der Bildung. Auch ist sicher: Gesellschaften, die in der Welt bestehen und die die Welt mitgestalten wollen, sind auf die bestmögliche Bildung all ihrer Menschen angewiesen. Schließlich gilt: Gesellschaften, die in ihrer Zusammensetzung von kultureller und sozialer Heterogenität geprägt sind, müssen das Zusammenleben ihrer Mitglieder bereits in deren Bildungsprozessen vorbereiten. Umgekehrt bedeutet dies: Der Verzicht auf die Entfaltung – auch durch Bildung – aller individuellen Kräfte drängt den Einzelnen ins gesellschaftliche Abseits, das Zurückfallen einer Gesellschaft im Bildungswettbewerb schmälert ihre Möglichkeit im Konzert der Regionen und Länder, der Verzicht auf Bildung, die auf ein friedvolles Zusammenleben angelegt ist, fördert den Zerfall der Gesellschaft. Diese Zusammenhänge verbieten es, Bildung auf den Erwerb kognitiver Qualifikationen zu reduzieren. Stattdessen muss Bildung verstanden werden als ein Prozess, in dessen Verlauf Menschen sich kognitive und soziale Kompetenzen aneignen und in dem sie zu Wertorientierungen finden.

Auch wenn es hier nicht darum gehen kann, den Zusammenhang zwischen der Teilhabe an so verstandener Bildung einerseits und der Zukunftsfähigkeit von Menschen sowie von Gesellschaften andererseits im Einzelnen zu entfalten, sollen gleichwohl die Grundlinien, die diesen Zusammenhang auszeichnen, skizziert werden – diesen Bildungsbericht einleitend und seinen ‚roten Faden‘ ankündigend.

Bildung eröffnet individuelle Lebenschancen

Eine gute Schul- und Berufsbildung ist für junge Menschen mehr denn je zur unverzichtbaren Voraussetzung für individuelle Entfaltung und für Teilhabe am Leben der Gesellschaft geworden. Dies gilt für einen gelingenden Einstieg in das Erwerbsleben gleichermaßen wie für die Entfaltung im beruflichen Alltag. Die Auswirkungen der ‚Höhe‘ des Schulabschlusses auf das Erwerbsleben sind unverkennbar: Sie zeigen sich beim Eintritt in eine Berufsausbildung, bei der Teilhabe an Erwerbsarbeit und beim erzielbaren Einkommen. Gerade in Phasen des Ausbildungsplatzmangels wird deutlich, wie stark die Chancen, einen Ausbildungsplatz zu erhalten, mit dem erworbenen Schulabschluss zusammenhängen. Die Verbindung

zwischen Schulbildung und Ausbildungschancen setzt sich in dem ebenso beachtlichen Zusammenhang zwischen Ausbildungsabschluss und Arbeitslosigkeit fort. Schließlich schlagen sich Schul- und Berufsausbildung im erzielbaren Einkommen nieder.

Der individuelle Nutzen von Bildung bleibt aber keineswegs auf den im engeren Sinne ökonomischen Bereich beschränkt. Die Teilhabe an Bildung stellt den Einzelnen soziale und kognitive Kompetenzen zur Verfügung, die als Orientierungswissen in einem komplexer werdenden Alltag von hoher Bedeutung sind. Auch im Bereich der politischen Partizipation findet sich ein unübersehbarer Zusammenhang zwischen dem Interesse und der Fähigkeit, sich am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen, und den jeweils erreichten Bildungsabschlüssen.

Bildung sichert gesellschaftlichen Wohlstand

Die weiter wachsende Einbindung Deutschlands in die europäische Staatengemeinschaft und in die weltweiten wirtschaftlichen Verflechtungen – zumeist mit dem Schlagwort ‚Globalisierung‘ belegt – stärken die Bedeutung, die der Qualität der Bildung in der Gesellschaft zugemessen wird. Alle verfügbaren Signale deuten darauf hin, dass in entwickelten Wirtschaften wie der deutschen die Nachfrage nach qualifizierten und hoch qualifizierten Arbeitskräften kontinuierlich ansteigen, während zugleich das verfügbare Beschäftigungsvolumen für gering oder beruflich gar nicht Qualifizierte von Jahr zu Jahr sinken wird.

Jeder Versuch, diese Entwicklung zu verstehen, landet bei einer Auseinandersetzung mit dem Prozess der Globalisierung. Aus dem vielfältigen Chor derer, die sich dieser Auseinandersetzung stellen, lassen sich zwei Feststellungen zu Merkmalen der Globalisierung herausarbeiten. Zum einen wird gesagt, das Zeitalter der Globalisierung werde von einem in seinem Ausmaß bisher nicht gekannten Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Kapital auf den Weltmärkten, präziser formuliert: auf einem Weltmarkt gekennzeichnet. Und weiter scheint unumstritten zu sein, dass der Austausch von Menschen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital in Zeiten der Globalisierung von einem in seinem Tempo bisher unvorstellbarem Austausch von Wissen und vom Aufbau einer weltweiten Wissensgesellschaft, die den Wert von Wissen an dessen weltweiter Nützlichkeit bemisst, begleitet sein wird.

Hinsichtlich der Folgen, die dieser Prozess für die beteiligten Menschen hat, gehen die Einschätzungen weit auseinander. Aber auch, wenn man den gelegentlich vorgetragenen Schreckensszenarien nicht folgen mag und eher vorsichtigen Analysen folgt, bleibt als Resümee die Erwartung einer Aufteilung der Erwerbstätigen in Globalisierungsgewinner und Globalisierungsverlierer. Die unqualifizierten Arbeiter der reichen Länder werden in einer Zeit, in der die Nachfrage nach unqualifizierter Arbeit abrupt zusammenbricht, die Verlierer stellen. Diese Einschätzung wird durch die vorliegenden Arbeitsmarktanalysen und auch durch die aktuellen Prognosen zum Qualifikationsbedarf in Deutschland gestützt: In Deutschland wird auf mittlere und lange Sicht nicht die Arbeit, wohl aber die Arbeit für gar nicht oder gering Qualifizierte ausgehen. Gleichzeitig wird der Arbeitsmarkt für höher und hoch Qualifizierte eine wachsende Nachfrage bieten. Wenn das Bildungssystem Deutschlands diese Nachfragestruktur nicht angemessen bedienen kann, wird fehlende Bildung und Ausbildung zu einer bedrohlichen Wachstumsbremse. Angesichts dieser Perspektive, die die in Deutschland insgesamt und in den neuen Ländern besonders scharf eintretende demographische Verknappung noch schärfer konturiert, kann Deutschland gar nicht darauf

verzichten, alle Heranwachsenden so qualitativ hochwertig wie eben nur möglich zu bilden und auszubilden.

Bildung fördert den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft

Die Gesellschaft in Deutschland ist kulturell und sozial von großer Heterogenität geprägt. Dies bietet den Menschen Chancen: Die Möglichkeiten zur individuellen Lebensgestaltung nehmen zu. Zugleich aber verlieren gemeinsame Grundlagen des Zusammenlebens an Selbstverständlichkeit. Es müssen daher Wege zur Sicherung des sozialen Zusammenhalts gefunden werden. Dies erfordert die Mitwirkung aller Mitglieder ebenso wie die der Institutionen der Gesellschaft. Dem Bildungssystem kommt dabei eine hervorgehobene Bedeutung zu: Es ist der einzige Ort, an dem junge Menschen unabhängig von ihrer Herkunft und von ihrem persönlichen Hintergrund einige Zeit ihres Lebens gemeinsam verbringen. Ihm, dem Bildungssystem, bietet sich daher die Chance, nachhaltig die Grundlagen für ein ziviles Zusammenleben zu schaffen. Es muss daran arbeiten, die ihm anvertrauten jungen Menschen so zu bilden, dass sie bereit und fähig sind, für sich, für andere und für die Gesellschaft insgesamt Verantwortung zu übernehmen. In dem Maße, in dem Bildungssystem dies gelingt, fördert es den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft.

Daraus folgt: Gleichheit bei der Teilhabe an Bildung, Erreichung anspruchsvoller Ziele und ein optimaler Ressourceneinsatz sind unverzichtbar.

Wenn diese Prämissen gültig sind, wenn ein Land die bestmögliche Bildung und Ausbildung aller braucht und wenn jeder Einzelne und jede Einzelne ohne die Entfaltung aller Potenziale in seiner Teilhabe an der Gesellschaft begrenzt bleibt, dann ist Deutschland mit seinem Bildungssystem vierfach herausgefordert:

- Das Land muss sich auf qualitativ anspruchsvolle Ziele seines Bildungssystems verständigen, es muss die erwartete Qualität der Ergebnisse seiner Bildungsanstrengungen formulieren.
- Das Land muss Verfahren entwickeln, mit denen es überprüfen kann, ob die zur Zielerreichung eingeschlagenen Wege zielführend sind. Es muss nach der Effektivität seines Bildungssystems fragen.
- Das Land muss, zumal dann, wenn seine Ressourcen – die Zeit- wie die Geldressourcen – knapp sind, sicherstellen, dass diese Ressourcen optimal genutzt werden. Es muss nach der Effizienz seines Bildungssystems fragen.
- Das Land muss schließlich darauf achten, ob es ihm gelingt, in seinem Bildungssystem alle auf- und auch alle mitzunehmen: die Heranwachsenden aus allen Schichten, die Kinder mit und ohne Migrationsgeschichte, die Mädchen und Jungen, die jungen Menschen in industriellen Ballungsgebieten und die aus ländlichen Regionen. Es muss seinen Menschen beim Zugang und bei der Realisierung gleiche Bildungschancen bieten.

Mit diesen vier Anforderungen – von hohen Qualitätsansprüchen geprägte Zielsetzungen, Anbahnung effizienter Wege, effektiver Ressourceneinsatz und Gleichheit bei der Teilhabe an Bildung – sind vier zentrale Aspekte vorgegeben, auf die dieser Bildungsbericht immer wieder zurückkommen wird, die seinen ‚roten Faden‘ darstellen.

2. Ein Strukturierungsvorschlag: Kontext, Prozess und Wirkung institutionalisierter Bildung

Die Verfolgung dieses ‚roten Fadens‘ der Berichterstattung bedarf einer Strukturierung des Berichts. Das Konsortium hat sich diesbezüglich – in Anlehnung an und in Erweiterung der international gebräuchlichen Input-/Prozess-/Outputmodelle – dazu entschieden, drei große Berichtsbereiche zu unterscheiden und diese um einen vierten zu ergänzen. Der Bildungsbericht beginnt mit einer Darstellung ausgewählter Bereiche des Kontextes, innerhalb dessen sich institutionelles Lehren und Lernen in Deutschland vollzieht (Teil A). Der Kontext (dieser Begriff erscheint den pädagogischen Bedingungen angemessener als der Begriff ‚Input‘) umfasst die wesentlichen Merkmale von Umwelten von Bildungssystemen und der sich in ihnen vollziehenden Bildungsprozesse. Daran schließt sich die Berichterstattung zu wichtigen Feldern des Prozesses institutionalisierter Bildung und der Steuerung dieses Prozesses an (Teil B). Schließlich werden in einem dritten Teil zentrale Befunde zur Wirkung (dieser Begriff steht an der Stelle des Begriffes ‚Output‘) von Bildung und Ausbildung in Deutschland referiert (Teil C). Dabei geht es um die vielfältigen kognitiven und erzieherischen Effekte institutionalisierten Lernens. Angesichts des Umbruchs, in dem sich das deutsche Bildungswesen derzeit befindet, hat sich das Konsortium entschieden, aktuelle Veränderungstendenzen im deutschen Bildungswesen, wie sie in den sechzehn Ländern nicht zuletzt in Reaktion auf die Befunde der großen internationalen Vergleichsstudien eingeleitet wurden, nicht jeweils diesen drei Bereichen zuzuordnen, sondern in einem vierten, eigenen Berichtsteil zu referieren. In diesem Teil wird eine systematisierende Darstellung der Maßnahmen, die die Länder zur Qualitätsentwicklung und -sicherung ergriffen haben, versucht. Diese Darstellung stützt sich ausschließlich auf eine Auswertung von Angaben der Länder (Teil D).

Bei der Berichterstattung über den Kontext des deutschen Bildungssystems wird zwischen einem äußeren und einem inneren Kontextring unterschieden: Zu dem äußeren Ring werden die vier großen Entwicklungsbereiche der Demographie, des Beschäftigungssystems, der öffentlichen Haushalte und der Bildungsausgaben gerechnet. Zu dem inneren Ring zählen die Bereiche der Struktur des Bildungswesens sowie der der Verfügbarkeit seiner Angebote ebenso wie die Bereiche Zeitressourcen, die das Bildungssystem nutzen kann, der Lernausgangslagen derer, die im Bildungssystem lernen, und – nicht zuletzt – der Bereich der Lehrenden, die im Bildungssystem tätig sind.

Aus der Fülle dessen, was den Prozess des Lernens in Institutionen bestimmt, wurden insgesamt sieben Felder ausgewählt, Felder, denen nach der Einschätzung des Konsortiums eine besondere Prominenz für die Erzielung von Wirkungen schulischen Lernens zukommt. Im Einzelnen sind dies die Bereiche der inhaltlichen Prozesssteuerung über Stundentafeln, Lehrpläne und Bildungsstandards, der Nutzung der den Institutionen verfügbaren Ressourcen im Umgang mit Schüler-Lehrer-Relationen und Klassenfrequenzen sowie mit der Ausstattung der Schulen, der Schulleitung und ihrer Kooperation mit den Kollegien und der Kooperation in den Kollegien, der Unterrichtsstile und des Unterrichtsklimas, der Lernentwicklung und ihrer Bewertung und schließlich der größeren Selbstständigkeit der einzelnen Bildungseinrichtungen.

Hinsichtlich der Wirkungen des Bildungssystems unterscheidet die Berichterstattung fünf bedeutsame Felder: Berichtet werden im Bildungssystem erreichte und nicht erreichte Ab-

schlüsse, die damit einhergehenden Verteilungseffekte, erworbene Kompetenzen, soweit dies die Befunde der großen Leistungsstudien zulassen, angeeignete Einstellungen, ebenfalls gestützt und begrenzt durch die Befunde darauf zielender neuerer Studien und, mit Blick auf langfristige Wirkungen, Erträge der Teilhabe an Bildung – Erträge in unterschiedlichen Bereichen gesellschaftlicher Teilhabe, des Erwerbslebens und der persönlichen Lebensgestaltung.

Dies alles wird beschlossen mit einem vierten Berichtsteil, in dem die aktuellen Bemühungen, derer sich die Länder zur Verbesserung ihres Bildungswesens derzeit unterziehen, im Spiegel ihrer eigenen Darstellung präsentiert werden (Teil D). Diese Präsentation orientiert sich an den Handlungsfeldern, die die Kultusministerkonferenz im Dezember 2001 – noch geschockt durch die kurz zuvor präsentierten PISA-Befunde – formuliert hat.

Bei der Bearbeitung des so strukturierten Bildungsberichts verfuhr das Konsortium auf vierfache Weise pragmatisch:

- Ohne durchgängig gesicherte Erkenntnisse darüber, welche Elemente aus den Bereichen Kontext, Prozess und Wirkung mit welchem Gewicht für Bildung bedeutsam sind, wurde eine Auswahl einzelner Elemente getroffen – z.T. gesteuert von Plausibilitätsüberlegungen und auch vom Aspekt der Verfügbarkeit von Informationen.
- Obwohl es als unstrittig gelten kann, dass der Zusammenhang zwischen den Bereichen Kontext, Prozess und Wirkung nicht im Sinn einer schlichten Produktionsfunktion begriffen werden kann, sondern dass es sich hierbei eher um einen zirkulären Prozess handelt, einen Prozess, bei dem z.B. die Wirkung des Lernens in der Grundschule zum Kontext des Lernens in der Eingangsphase der weiterführenden Schulen wird, folgt die Darstellung dem linearen Muster. Sie verfährt aus pragmatischen Gründen so, will damit aber keine linearen Zusammenhänge suggerieren, derart, dass aus dem Kontext der Prozess und aus diesem wiederum die Wirkung erwächse.
- Für die Präzision der Berichterstattung wäre es von besonderem Wert, aus einem Reservoir entwickelter Indikatoren schöpfen zu können. Da jedoch ein tragfähiges Tableau etablierter Indikatoren bislang fehlt, musste der pragmatische Weg der Annäherung an quantifizierte Maße und Indikatoren gewählt werden.
- Begrenzt durch die nur knapp zur Verfügung stehende Zeit – von Auftragserteilung bis zur Abgabe des Berichts verging nur etwa ein halbes Jahr – und durch einen hierin eindeutigen Auftrag, beschränkt sich dieser erste nationale Bildungsbericht im Kern auf den schulischen Teil des Bildungssystems. ‚Ausflüge‘ in vor- und nachgelagerte Bildungsbereiche wurden nur da einbezogen, wo es für das Verständnis des zum Schulbereich Berichteten wesentlich erschien.

Teil A: Kontextqualitäten

Teil A: Kontextqualitäten

Bildung, wo immer sie stattfindet, vollzieht sich in einem Kontext, von dem sie abhängt und den sie beeinflusst. Ein Bericht über das Bildungssystem Deutschlands geriete naiv, bezöge er diesen Kontext nicht ein.

Auch wenn es schwierig und durchaus strittig zu erörtern ist, welche Kontextfaktoren zu bedenken sind, wenn man über den Zustand und die Perspektiven eines Bildungssystems berichten und eine Grundlage für seine Beurteilung liefern will, kann dies doch als unstrittig gelten: Demographische Entwicklungen (A1.1) wirken über ihre Bedeutung für die Entwicklung der Zahl der Lernenden ebenso wie über die von ihnen ausgehende Nachfrage nach künftigen Erwerbstätigen mit unterschiedlichen Qualifikationen unmittelbar und mittelbar auf das Bildungssystem. Dies gilt in gleicher Weise hinsichtlich quantitativer und struktureller Merkmale und Entwicklungsperspektiven im Beschäftigungssystem (A1.2). Ob den Absolventen des Bildungssystems ein Beschäftigungssystem gegenübersteht, das unter ihnen auswählen kann, oder ob umgekehrt die Absolventen – alle oder die einzelner Qualifikationsstufen – unter alternativen Angeboten wählen können, wirkt zurück bis in die Seminare der Hochschulen und in den Unterricht in Hauptschulklassen. Schließlich ist unbezweifelbar: Die ökonomische Stärke oder Schwäche eines Landes, die Verteilung des gesellschaftlichen Wohlstands zwischen öffentlichen und privaten Haushalten (A1.3), das Gewicht, das Parlamente innerhalb ihrer Haushalte dem Bildungswesen und innerhalb dieses Bildungssystems einzelnen seiner Teilbereiche zumessen (A2) – dies alles eröffnet oder verschließt Entwicklungsspielräume für Bildung in einem Land.

Innerhalb dieses äußeren Kontextringes des Bildungssystems – markiert durch die Überschriften Demographie, Beschäftigungssystem, Ökonomie und Bildungsausgaben – findet sich ein innerer Ring von Kontextfaktoren, die gleichermaßen den Zustand und die Entwicklung des Bildungssystems bedingen und zugleich von ihm beeinflusst werden.

Zu diesen Kontextfaktoren rechnet das Konsortium zum einen die strukturelle Verfasstheit eines Bildungssystems (A3) und die Verfügbarkeit und Erreichbarkeit der unterschiedlichen Bildungsangebote (A4). Ob ein Bildungssystem in seinem eigenen Selbstverständnis im vorschulischen Bereich einsetzt, ob es seine Lernenden nach welchen Kriterien auch immer sortiert, ob es seine Angebote für jeden und an jedem Ort erreichbar zur Verfügung stellt, dies hat Folgen für Lehren und Lernen: Es bestimmt die Anspruchshöhe auf den unterschiedlichen Stufen des Bildungssystems, es beeinflusst die Balance zwischen Fördern und Auslesen, es schlägt sich im Klima des Unterrichts nieder, es wirkt sich auf das Volumen der ‚Bildungsproduktion‘ des Landes aus.

Den Kontextfaktoren, die der Bericht dem inneren Kontextring zuordnet, ist auch die Ressource Zeit, die Bildungsprozessen eingeräumt wird, zuzuzählen (A5). Der Zeitverbrauch durch Bildung drückt sich in den Lebensjahren aus, die Einzelne im Bildungssystem verbringen. Er wird ebenso deutlich in der Verteilung von Bildungszeit auf die Biographie der Menschen: Es macht einen Unterschied, ob die Heranwachsenden ihre Bildungszeit am Start ihres Lebens ‚verbrauchen‘ – in der Absicht des ‚Lernens auf Vorrat‘ – oder ob sie im Verlauf des Lebens immer wieder auf Lerngelegenheiten stoßen und so in ihrer Kompetenzfaltung mit aktuellen Entwicklungen Schritt halten können.

Schließlich rechnet der hier vorgelegte Bildungsbericht Lernende (A6) und Lehrende (A7) ebenfalls zu Kontextfaktoren von Bildung: Welche Lernenden in ein Bildungssystem eintreten, mit welchem sozialen Hintergrund, mit welcher Migrationsgeschichte, mit welchen – wo immer – bereits erworbenen Kompetenzen sie in das Bildungssystem und in einzelne seiner Stufen eintreten, bestimmt dieses System und seine Arbeit ebenso wie das, was die Lehrenden mitbringen, wenn sie ihren Beruf ausüben. Ob Lehrer und Lehrerinnen¹ qualifiziert ausgebildet wurden, wie sie zeitlich belastet sind und wie der Einsatz ihrer Arbeitszeit gesteuert wird, ob durch einen kontinuierlichen Zufluss junger Lehrerinnen und Lehrer die Innovationskraft des Systems am Leben gehalten wird: Dies sind Einflussfaktoren, die weit in den Alltag von Bildungsprozessen hineinragen.

Es kann an dieser Stelle noch nicht darum gehen, die Ergebnisse der Berichterstattung zu den so ausgewählten Kontextbereichen vorwegnehmend zu berichten, aber es sollen gleichwohl einige zentrale Befunde den Berichten in den folgenden sieben Abschnitten vorangestellt werden. Dies kann die Aufmerksamkeit der Leserinnen und Leser auf solche Ergebnisse der Analysen lenken, die den Berichterstattern besonders bedeutsam erscheinen:

- Der demographische Rückgang stellt große Anforderungen an das Schulsystem, eröffnet aber auch Spielräume für Neugestaltung.
- Die absehbare Schrumpfung der Zahlen derer, die aus dem Bildungs- und Ausbildungssystem in Beschäftigung wechseln, erfordert eine breite und hohe Qualifikation aller. Auch deshalb ist es unverzichtbar, allen Heranwachsenden gleiche Bildungschancen zu bieten.
- Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte und das – im internationalen Vergleich – geringe Gewicht der öffentlichen Bildungsausgaben gefährdet die Umsetzung intendierter Reformen des Bildungssystems. Umso wichtiger sind ein zielführender, effektiver Mitteleinsatz und ein optimierender, effizienter Umgang mit den verfügbaren Ressourcen.
- Die Unterschiede bei der ökonomischen Kraft ‚reicher‘ und ‚armer‘ Länder verstärken auch im Bildungsbereich Tendenzen der Auseinanderentwicklung der Regionen. Die Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse überall in Deutschland wird schwieriger.
- In der Vielfalt schulstruktureller Ausprägungen in den deutschen Ländern noch ein deutsches Schulsystem zu erkennen fällt schwer.
- Deutschlands Schülerinnen und Schüler beginnen im internationalen Vergleich spät mit zielgerichtetem Lernen, verbringen viele Lebensjahre in Bildungseinrichtungen, in denen sie zugleich zeitlich wenig gefordert werden. Dies sind wenig förderliche Voraussetzungen für die Erreichung anspruchsvoller Bildungsziele.
- Deutschlands Schulen werden – im Osten des Landes dramatisch, im Westen eher gemäßigt – mit sinkenden Schülerzahlen konfrontiert sein, bei gleichzeitig starker sozialer und wachsender migrationspezifischer Heterogenität. Angesichts dieser Perspektive stellt die Zielsetzung, den Heranwachsenden aus allen Schichten, Ethnien und Regionen gleiche Bildungschancen zu bieten, eine riesige Herausforderung an das Bildungssystem und an die dieses System tragende Gesellschaft dar.

1 Wir haben uns im Allgemeinen darum bemüht, bei den Personen- und Funktionsbezeichnungen sowohl die weibliche als auch die männliche Form zu verwenden. Das erwies sich jedoch manchmal, vor allem bei der Beschreibung statistischer Zusammenhänge, als schwierig. In diesen Fällen gelten die maskulinen Bezeichnungen für Männer und Frauen in gleicher Weise.

- Das Personal im Vorschulbereich verfügt – anders als nahezu überall im Ausland – über keine akademische Ausbildung. Die tatsächliche Arbeitsbelastung der akademisch qualifizierten Lehrer und Lehrerinnen wird durch das Deputatsystem nur wenig flexibel gesteuert. Die zyklischen Erneuerungsprozesse der Schulkollegien, das Auf und Ab bei den Einstellungszahlen junger Lehrer und Lehrerinnen, wirkt altershomogenisierend. Dies bleibt nicht ohne Folgen für die Innovationskraft der Schulen. Exzellente Ergebnisse sind im Bildungssystem nicht ohne exzellentes, kontinuierlich nachwachsendes und klug eingesetztes Personal erreichbar.

A1 Rahmenbedingungen: Demographie, Arbeitsmarkt, Wirtschaft

Die Entwicklung des Bildungssystems ist eingebettet in allgemeine gesellschaftliche Prozesse. Sie legen Rahmenbedingungen für das Bildungswesen fest, die nicht oder nur innerhalb enger Grenzen durch die Bildungspolitik und -planung beeinflusst werden können. Sie prägen in vielfältiger Weise als komplexe ökonomische, soziale und kulturelle Kontextbedingungen die Ausstattung des Bildungswesens und dessen Leistungen für die Gesellschaft. Die maßgeblichen externen Faktoren, auf die sich Bildungsplaner und -politiker einstellen müssen, sind die demographische Entwicklung (A1.1), die Entwicklung des Beschäftigungssystems (A1.2), die ökonomische Entwicklung und die damit verbundene Ausstattung des Staates mit Finanzmitteln (A1.3). Diese quantitativ bestimmbaren Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Bildungswesens werden in den folgenden Abschnitten dargestellt. Ohne deren angemessene Berücksichtigung lassen sich inter- und intranationale Unterschiede in der Leistungsfähigkeit von Bildungssystemen nicht zureichend erklären und in ihrer Entwicklung beeinflussen.

A1.1 Die demographische Entwicklung

Die Teilhabe an Bildung ist abhängig von der Bevölkerungszahl und -dichte. Deshalb sind demographische Entwicklungen für das Bildungswesen von großer Bedeutung. Unter den demographischen Daten ist die Geburtenentwicklung für das Bildungssystem von besonderer Relevanz. Die Geburtenzahlen legen den Kapazitätsbedarf für das Schulwesen während der 9- bis 10-jährigen Pflichtschulzeit mit Vollzeit-Schulbesuch weitgehend fest und sind auch für den Kapazitätsbedarf der anderen Bildungsbereiche von maßgeblichem Einfluss. Die Geburtenentwicklung ist abhängig von gesellschaftlichen Entwicklungen und der Veränderung von Werthaltungen und Lebenseinstellungen. Neben der Geburtenentwicklung werden die demographischen Prozesse von der Entwicklung der Lebenserwartung, der Sterbefälle und der Bilanz der Außenwanderungen beeinflusst.

In Deutschland wurde die Bevölkerungsentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg vornehmlich von Wanderungen und nicht von der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Geburten und Sterbefälle) bestimmt. Westdeutschland verzeichnete in den ersten 15 Jahren nach dem 2. Weltkrieg einen Zuwachs von zehn Millionen Einwohnern (1946: 46,2 Millionen; 1961: 56,2 Millionen) durch den Zuzug von Vertriebenen und Flüchtlingen. Nach dem Bau der Berliner Mauer war der weitere Bevölkerungszuwachs wiederum überwiegend auf Wanderungsgewinne, diesmal von Ausländern und Aussiedlern, zurückzuführen: Die ausländische Wohnbevölkerung expandierte von knapp 700 Tausend im Jahre 1961 auf 7,3 Millionen im Jahre 2000. Seit 1980 kamen etwa 3 Millionen Aussiedler in die Bundesrepublik. Die westdeutsche Bevölkerung nahm dadurch von 50,3 Millionen Einwohnern 1950 auf 67,1 Millionen im Jahr 2000 zu.

Die Bevölkerung der DDR – 1950 noch 18,4 Millionen Einwohner – nahm während der 1950er-Jahre durch die Flüchtlinge stark (um 1,2 Millionen) und in der Folgezeit bis zur

„Wende“ weiterhin kontinuierlich ab. Seit 1990 ist die Zahl der Einwohner auf dem Gebiet der ehemaligen DDR nochmals – vor allem auch durch Abwanderungen nach Westdeutschland – um 1,5 Millionen zurückgegangen und betrug 2000 nur noch 15,1 Millionen (vgl. Tabelle A1/1).

Tabelle A1/1 Bevölkerungsentwicklung seit 1950, in Millionen Einwohner (Jahresdurchschnitte)

Jahr	Deutschland insgesamt		Früheres Bundesgebiet ²		Neue Länder ²	
	insgesamt	darunter Ausländer ¹	insgesamt	darunter Ausländer ¹	insgesamt	darunter Ausländer ¹
1950	68,4		50,3		18,4	
1960	72,7		55,4	0,7	17,2	
1970	77,8		60,7	2,6	17,1	
1980	78,3	4,5	61,5	4,6	16,7	
1990	79,4	5,3	63,3	5,2	16,1	0,1
1995	81,8	7,3	66,3	7,0	15,5	0,3
2000	82,3	7,3	67,1	6,9	15,1	0,4
2000			65,0 ²	6,5 ²	13,8 ²	0,3 ²
2002	82,5	7,3	65,5 ²	6,6 ²	13,6 ²	0,3 ²

1 Angaben für 1960 stammen aus der Volkszählung von 1961; 1970 Ergebnis der Volkszählung; ab 1980 Angaben aus dem Ausländerzentralregister.

2 Nach Veränderung der Berliner Stadtbezirke können die Daten für die ehemals Ostberliner bzw. Westberliner Gebiete nicht mehr getrennt ausgewiesen werden, die Tabelle enthält deshalb in der zweiten Zeile für 2000 und für 2002 Werte ohne Berlin.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch. Stuttgart: 1995, S. 46; Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport. Bonn: 2002, S. 29.

Die Geburtenentwicklung wurde in den letzten Jahrzehnten sehr stark von dem Wandel der Lebensverhältnisse und dem damit verbundenen veränderten Stellenwert der Familie und gewandelten Lebensplanungen von Frauen bestimmt. Dadurch sind die durchschnittliche Familiengröße und der Anteil von Haushalten mit Kindern stark rückläufig. Von den Frauen haben inzwischen zeitlebens nur noch etwa drei Viertel wenigstens ein Kind, mit weiter rückläufiger Tendenz. Mit diesen Veränderungen geht ein Wandel der Familienformen einher. Nichteheliche Lebensgemeinschaften und Alleinerziehende haben eine zunehmende Bedeutung als Sozialisationsumwelten von Kindern. Allerdings wachsen noch etwa 85% der Kinder am Ende der Grundschule¹ und 75% der 15-Jährigen² in Familien mit beiden leiblichen Eltern auf. Auch haben mehr als 80% der Kinder Geschwister³.

Der in den 1960er-Jahren einsetzende Geburtenrückgang in Deutschland lässt sich als Wirkung des gesellschaftlichen Wandels auf das generative Verhalten deuten. Die zusammengefasste Geburtenziffer⁴ ging in Westdeutschland zwischen 1965 und 1985 von 2,51 auf 1,28 zurück; 2000 betrug sie 1,41. Auf dem Gebiet der ehemaligen DDR kam es bis

1 Wilfried Bos/Eva-Maria Lankes/Manfred Prenzel/Knut Schwippert/Gerd Walther/Renate Valtin (Hrsg.): Erste Ergebnisse aus IGLU. Schülerleistungen am Ende der vierten Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich. Münster: 2003, S. 269.

2 Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen 2001, S. 335.

3 Die PISA-Studie (vgl. die vorausgegangene Fußnote) nennt unter den 15-Jährigen 13% Einzelkinder. Unter den Viertklässlern der IGLU-Studie sind 19% (mit deutlichen Ost-West-Unterschieden) Einzelkinder (vgl. Wilfried Bos u.a. 2003 (a.a.O.).

4 Sie bezeichnet die Summe der altersspezifischen Fruchtbarkeitsziffern. Sie ist eine um die Veränderungen der Altersgliederung bereinigte Ziffer, die angibt, wie viel Kinder eine Frau im Laufe ihres Lebens zur Welt bringen würde, wenn die Geburtenverhältnisse des jeweiligen Jahres konstant blieben.

1980 nochmals zu einem stärkeren Geburtenanstieg (1975: 182.000; 1980: 245.000 Geburten), der auf familienpolitische Maßnahmen zurückgeführt wird. Ab 1990 verzeichneten die neuen Bundesländer einen als Folge des „Wendeschocks“ anzusehenden historisch beispiellosen Geburtenrückgang auf etwa vierzig Prozent der Geburtenzahlen von 1989. Der seit 1995 wieder zu beobachtende Geburtenanstieg liegt aber unter den Erwartungen, bis 2000 haben die Geburten (ohne Berlin) erst 54% des Niveaus vor der Wiedervereinigung erreicht und sind seitdem bis 2002 wieder rückläufig. Die zusammengefassten Geburtenziffern stiegen in der DDR zwischen 1975 und 1980 von 1,5 auf 1,9 an und sanken Anfang der 1990er-Jahre auf 0,8 ab. Im Jahr 2000 lag sie bei 1,15 und war damit immer noch äußerst niedrig⁵. Selbst wenn die Geburtenhäufigkeit der Frauen in den neuen Bundesländern in den nächsten Jahren das westdeutsche Niveau erreichen sollte, muss von einer stagnierenden Geburtenzahl ausgegangen werden, weil gegenwärtig etwa 20% der Frauen zwischen 18 und 25 Jahren die neuen Länder verlassen. Durch diese Abwanderung – die bei Männern bei weitem nicht so stark ausgeprägt ist – müssen die Erwartungen in die Geburtenentwicklung in den neuen Ländern deutlich nach unten korrigiert und die gegenwärtigen Prognosen überarbeitet werden.

Tabelle A1/2 Geburtenentwicklung seit 1950, Lebendgeborene in Tausend

Jahr	Deutschland insgesamt	Früheres Bundesgebiet ¹	Neue Länder ¹
1950	1117	813	304
1955	1113	820	293
1960	1262	969	293
1965	1325	1044	281
1970	1047	811	237
1975	782	601	182
1980	866	621	245
1985	814	586	228
1990	906	727	178
1995	765	681	84
2000	767	656	111
2000 ¹		636	101
2001 ¹	734	608	98
2002 ¹	719	594	96

1 Nach Veränderung der Berliner Stadtbezirke können die Daten für die ehemals Ostberliner bzw. Westberliner Gebiete nicht mehr getrennt ausgewiesen werden, die Tabelle enthält deshalb in der zweiten Zeile von 2000 und ab 2001 für die Spalten ‚Früheres Bundesgebiet‘ und ‚Neue Länder‘ Werte ohne Berlin.

Quelle: Statistisches Bundesamt 1995 (a.a.O.), S. 46; Statistisches Bundesamt 2002 (a.a.O.), S. 38; Daten ohne Berlin: Statistisches Bundesamt

In den bisherigen Angaben sind die Geburten von Ausländern einbezogen, deren Geburtenrate sich schon weitgehend an die der Deutschen angeglichen hat. Im Durchschnitt der Jahre von 1974 bis 1999 hatten stets mehr als 10% der Lebendgeborenen eine ausländische Staatsangehörigkeit. Für die Bildungsplanung und -politik ist die Angabe der Staatsangehörigkeit aber zunehmend weniger aussagekräftig, weil Aussiedlerkinder ohne Deutschkenntnisse beispielsweise nicht erfasst werden und seit 2000 auch ein Teil der Kinder mit auslän-

5 KMK: Schule in Deutschland. Zahlen, Fakten, Analysen. Bonn: 2002, S. 14-15.

dischen Eltern⁶. Die PISA- und die IGLU-Studie belegen übereinstimmend, dass inzwischen etwa 22% der in Deutschland aufwachsenden Kinder einen Migrationshintergrund in der Weise haben, dass wenigstens ein Elternteil nicht in Deutschland geboren wurde⁷. Dies ist auch ein Hinweis auf die zunehmende Multikulturalität der Sozialisationsbedingungen von Kindern und Jugendlichen – insbesondere in den westdeutschen Großstädten.

Im Ergebnis führte die Geburtenentwicklung seit Mitte der 1970er-Jahre in der Bundesrepublik zu einer der weltweit niedrigsten Geburtenraten. Eine Bestandserhaltung der Bevölkerung wird über sie nicht gesichert. Um so wichtiger ist es, über eine qualifizierte Ausbildung der Jugendlichen die Innovationsfähigkeit der Gesellschaft zu erhalten.

Wie werden sich die für das Bildungswesen vor allem bedeutsamen jüngeren Altersgruppen in der Zukunft entwickeln? Über eine Fortschreibung der zurückliegenden Geburtsjahrgänge, eine Vorausschätzung der weiteren Geburtenentwicklung und Annahmen über die Entwicklung der Außenwanderungen lassen sich für die verschiedenen Bildungsbereiche die voraussichtlichen Einwohnerzahlen in den bedeutsamen Altersgruppen und davon abgeleitet die Schüler- und Studierendenzahlen in den einzelnen Bildungsphasen bestimmen⁸.

In der Bundesrepublik Deutschland werden die Schülerzahlen nach einer Vorausberechnung der Kultusministerkonferenz in den nächsten zwanzig Jahren insgesamt rückläufig sein. Lediglich für den Sekundarbereich II der allgemein bildenden Schulen ist bis ca. 2006 noch ein Anstieg der Schülerzahlen um etwa 5% zu verzeichnen. Im Sekundarbereich II entsprechen die Schülerzahlen 2020 etwa 87% der Schülerzahlen von 2001.

Der größte Rückgang der Schülerzahlen wird bis 2020 in der Sekundarstufe I erwartet, dann wird die Schülerzahl nur noch 75% des Jahres 2001 betragen. Bis zum Jahr 2015 verringern sich die Schülerzahlen im Primarbereich auf etwa 85% der Schülerzahlen von 2001 und werden in den darauf folgenden fünf Jahren annähernd konstant bleiben. In den Sonderschulen wird die Schülerzahl für Deutschland insgesamt am gleichmäßigsten über den Zeitraum verteilt abnehmen, im Jahr 2020 wird sie ca. 82% der Schülerzahl von 2001 betragen.

Diese allgemeine Entwicklung verläuft in den alten Ländern ähnlich (vgl. Tabelle A1/3)⁹, hier werden die Schülerzahlen in der Sekundarstufe II zunächst noch deutlicher steigen und der Rückgang in der Sekundarstufe I fällt etwas geringer aus. Die stärkste prozentuale Ver-

6 Durch das geänderte Ausländerrecht zum 1.1.2000 erwerben nicht nur Kinder mit wenigstens einem deutschen Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit, sondern auch Kinder ausländischer Eltern, wenn zumindest ein Elternteil seit mindestens acht Jahren rechtmäßig in Deutschland lebt und eine Aufenthaltsberechtigung oder eine seit drei Jahren unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt (ausführlicher wird dieser Gesichtspunkt im Kapitel A5 behandelt).

7 Wilfried Bos/Eva-Maria Lankes/Manfred Prenzel/Knut Schwippert/Gerd Walther/Renate Valtin (Hrsg.): Erste Ergebnisse aus IGLU. Schülerleistungen am Ende der vierten Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich. Münster: 2003, S. 277;

Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen 2001, S. 341.

8 Die hier verwendeten Daten der Schülerzahlvorausschätzung der KMK (KMK: Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2000 bis 2020. Statistische Veröffentlichungen der KMK, Nr. 122. Bonn: 2002) berücksichtigt die nicht mehr aktuelle 9. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes und sieht jährliche Wanderungsgewinne von 150.000 Personen vor. Im früheren Bundesgebiet werden hinsichtlich der Geburtenhäufigkeit die Verhältnisse 1995-1997 über den Prognosezeitraum als konstant angenommen. Die Vorausschätzung der Geburtenentwicklung in den neuen Ländern geht von einer Angleichung der Geburtenhäufigkeit an die Situation in den alten Ländern bis 2005 aus.

9 Die Daten finden sich ausführlich in Tabelle A1/8 im Anhang.

ringerung der Schülerzahlen wird in den alten Ländern im Primarbereich erwartet, hier hat die rückläufige Entwicklung bereits begonnen. Grund dafür sind die geburtenschwachen Jahrgänge seit Mitte der 70er Jahre, die jetzt zur Elterngeneration werden.

Tabelle A1/3 Entwicklung der Schülerzahlen in den alten und neuen Ländern im Primarbereich und der Sekundarstufe I 1991-2020 (1991-2000 Ist, ab 2005 Soll)

Jahr	Alte Länder		Neue Länder (mit Berlin)	
	Primarstufe	Sekundarstufe I	Primarstufe	Sekundarstufe I
1991	2.513.322	3.420.933	924.126	1.243.909
1995	2.799.090	3.739.198	885.035	1.327.218
2000	2.901.105	4.074.311	493.542	1.255.312
2005	2.745.030	4.186.925	469.780	775.460
2010	2.443.870	3.958.325	504.930	681.270
2015	2.228.960	3.559.020	547.710	744.030
2020	2.207.430	3.253.830	553.130	801.960

Quelle: Statistische Veröffentlichungen der KMK, Nr. 162, Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2000 bis 2020, 2002

Völlig anders, teilweise entgegengesetzt zum Verlauf in den alten Ländern und in den Schwankungen weitaus dramatischer ist die voraussichtliche Entwicklung in den neuen Ländern. In der Primarstufe ist derzeit das Schülertief erreicht, es ist bis 2015 mit einem Anstieg der Schülerzahlen um ein Drittel (im Vergleich zu 2001) und danach nur noch mit einem moderaten Anstieg der Schülerzahl zu rechnen. In der Sekundarstufe I und an den Sonderschulen wird das Schülerzahlentief infolge des Geburteneinbruchs nach der Wiedervereinigung erst im Jahr 2008 mit weniger als der Hälfte der Schüler in der Sekundarstufe I und ca. 73% der Sonderschüler des Bezugsjahres 2001 erreicht sein. In der Sekundarstufe II wird der Tiefstpunkt dementsprechend fünf Jahre später auf ähnlich niedrigem Niveau wie in der Sekundarstufe I erreicht.

Nach 2008 bzw. 2012 werden die Schülerzahlen in der Sekundarstufe I und II und an den Sonderschulen wieder leicht ansteigen. Bis 2020 wird mit höchstens zwei Drittel des gegenwärtigen Niveaus gerechnet. Zu berücksichtigen ist, dass die den Vorausschätzungen zugrunde liegenden Geburtenprognosen die Abwanderung junger Frauen nicht ausreichend berücksichtigen und voraussichtlich noch nach unten korrigiert werden müssen.

Diese Vorausschätzungen gehen von den gegenwärtigen Quoten der Bildungsbeteiligung aus. Durch Veränderungen der Bildungsnachfrage kann vor allem die Entwicklung in der Sekundarstufe II beeinflusst werden. Offen ist auch die Entwicklung des Sonderschulbereichs im Verhältnis zu Maßnahmen sonderpädagogischer Förderung im allgemein bildenden Schulwesen.

Die gegenwärtig absehbaren Entwicklungen im Schulwesen lassen für das duale Ausbildungssystem in Westdeutschland in den nächsten fünf Jahren und für den Hochschulbereich bis 2010 eine steigende Zahl von Zugangsberechtigten erwarten. Danach werden auch das Berufsbildungssystem und das Hochschulwesen von der rückläufigen demographischen Entwicklung erfasst. Dies ergibt eine Betrachtung der voraussichtlichen Entwicklung der Zahl der Schulabsolventen mit Hauptschul- und Realschulabschluss und der Studienberechtigten mit Hochschul- und Fachhochschulreife (vgl. Tabelle A1/5 und Tabelle A1/6 im Anhang). In Deutschland insgesamt wird es zunächst bis 2005 zu einem Anstieg der Absolventen mit Haupt- und Realschulabschluss und bis 2008 mit Fachhoch- oder

Hochschulreife kommen, danach wird deren Zahl kontinuierlich abnehmen und langfristig unter das heutige Niveau fallen.

In den alten Ländern allerdings wird die Zahl der Studienberechtigten bis 2020 immer über der des Jahres 2000 liegen, und es ist mit einem höheren Anstieg (bis 2010) als in den neuen Ländern zu rechnen. Bis 2007 wird hier auch noch die Zahl der Absolventen mit Haupt- und Realschulabschluss zunehmen. In den neuen Ländern setzt sich hingegen die stark rückläufige Entwicklung der Schülerzahlen in der Sekundarstufe fort. Bis 2010 wird sich die Zahl der Absolventen mit Haupt- und Realschulabschluss halbiert haben und 2013 wird mit ca. 52% der Zahl von Studienberechtigten des Jahres 2000 ein Tiefpunkt erreicht, danach steigen die Absolventenzahlen wieder langsam an.

Tabelle A1/4 Entwicklung der Zahl der Absolventen aus allgemein bildenden Schulen mit Haupt- und Realschulabschluss und der Studienberechtigten (aus allgemein bildenden und beruflichen Schulen) 2000-2020 (2000=100)

Jahr	Alte Länder			Neue Länder (mit Berlin)		
	Hauptschulabschluss	Realschulabschluss	Hochschulreife	Hauptschulabschluss	Realschulabschluss	Hochschulreife
2000	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2005	111,4	111,9	106,0	84,6	90,8	97,8
2010	104,4	109,0	117,4	46,3	48,7	67,7
2015	99,2	103,5	109,4	55,1	56,0	56,9
2020	87,4	91,4	101,6	58,0	61,3	62,1

Quelle: Statistische Veröffentlichungen der KMK, Nr. 162, Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2000 bis 2020, 2002

Dem dualen Ausbildungssystem in Westdeutschland steht – unter konstanten Nachfragebedingungen – in den nächsten Jahren eine weiter steigende Ausbildungsnachfrage bevor, während in Ostdeutschland – vor allem nach 2006 – die Ausbildungsnachfrage stark zurückgehen wird. Geht man davon aus, dass der Anteil derjenigen Studienberechtigten, die auch tatsächlich ein Studium aufnehmen, konstant bleibt, dann lässt die Tabelle A1/4 auch auf die Entwicklung der Studienanfänger schließen. Die Entwicklung der Studierquote und des Zeitpunkts einer Studienaufnahme zeigte in der Vergangenheit allerdings einen uneinheitlichen Verlauf, der auch Voraussagen sehr unsicher macht.

Die Geburtenentwicklung hat weit reichende Folgen über das Bildungswesen hinaus. Nach der jüngst veröffentlichten 10. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes¹⁰ wird die gesamte Wohnbevölkerung von 82 Millionen Einwohnern im Jahre 2000 bis auf 67 bis 75 Millionen im Jahr 2050 zurückgehen. Aus der demographischen Entwicklung werden sich Konsequenzen für viele gesellschaftliche Bereiche ergeben. Vor allem wird eine Verlagerung von öffentlichen Aufgaben auf die wachsende Gruppe der Alten notwendig werden, denn die Zahl der über 65-Jährigen wird sich nach einer mittleren Prognosevariante von 14,1 Mio. 2001 auf 22,2 Mio. 2050 erhöhen. Der Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung wird von gegenwärtig 17,1% auf 29,6% ansteigen. Zugleich wird die Bevölkerung im Erwerbsalter zwischen 20 und 64 Jahren um 10,3 Mio. zurückgehen und ihr Anteil an der gesamten Bevölkerung sich von 62% auf 54,3% verringern. Die Konstellationen am Arbeitsmarkt werden sich in den nächsten Jahrzehnten dadurch tief

¹⁰ Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2050: 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden: 2003

greifend verändern, denn es sind die jüngeren Jahrgänge der Erwerbsbevölkerung, die durch niedrigere Jahrgangsstärken diese Entwicklung auslösen.

A1.2 Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung

Eine Aufgabe des Bildungswesens ist es, den Übergang in eine Berufstätigkeit vorzubereiten. Ob dieser Wechsel aber gelingt, hängt entscheidend nicht nur vom Bildungswesen, sondern auch von der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes ab. Die DDR versuchte, über die staatliche Steuerung der Ausbildungsmöglichkeiten und eine Beschäftigungsgarantie eine Abstimmung zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem zu erreichen. Die Folge waren jedoch abnehmende Innovationsfähigkeit und sinkende Produktivität.

Im jetzigen Bundesgebiet wird die Arbeitsmarktentwicklung nicht staatlich gesteuert, sondern durch Angebot und Nachfrage in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt. Nach dem wirtschaftlichen Aufschwung in Westdeutschland bis Ende der 1950er-Jahre konnte in den 1960er-Jahren der Bedarf an Arbeitskräften sogar nur über die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte befriedigt werden. Seit 1974 gibt es jedoch mehr Arbeitslose als offene Stellen. 1983 wurde im Jahresdurchschnitt deutlich die Zahl von zwei Millionen Arbeitslosen überschritten. An diesem hohen Niveau der Arbeitslosigkeit hat sich seither nichts geändert. Nach der Wiedervereinigung stieg die Gesamtzahl der Arbeitslosen durch die Probleme des wirtschaftlichen Strukturwandels in den neuen Ländern nochmals erheblich an. 2002 betrug die Gesamtzahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt über vier Millionen (2,6 Mio. Westdeutschland, 1,4 Mio. Ostdeutschland). Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Zahl der Ausländer unter den abhängig Beschäftigten seit dem Anwerbestopp 1973 (bis 1985) um über 900.000 verringert hatte und erst seit 1989 wieder nennenswert angestiegen ist.

Deutschland lag 2001 mit seiner Arbeitslosenquote über dem Durchschnitt der 15 EU-Staaten. Nur vier EU-Staaten wiesen höhere Arbeitslosenquoten als Deutschland auf.

Innerhalb Deutschlands bestehen deutliche Unterschiede in der Arbeitslosenquote vor allem zwischen den alten (7,9%) und den neuen (18,0%) Ländern. Aber auch zwischen den alten Ländern sind die Unterschiede groß. Während Baden-Württemberg mit der besten Arbeitsmarktsituation (im Jahresdurchschnitt 2002) eine Arbeitslosenquote von 5,4% aufweist, ist der Anteil Arbeitsloser an allen Erwerbspersonen in Bremen (12,6%) mehr als doppelt so hoch (vgl. Tabelle A1/5).

Der technische Fortschritt in den Produktions- und Fertigungsverfahren, eine zunehmende Automatisierung und Rationalisierung der Produktion sowie die gewandelte Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen haben viele Berufe bzw. Berufsbereiche verändert. Waren im Jahr 1960 im früheren Bundesgebiet noch 48% der Erwerbstätigen im produzierenden Gewerbe (sekundärer Sektor) tätig, so sind es im Jahr 2002 noch 32%. Ein deutlicher Rückgang ist auch im primären Sektor (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei) feststellbar. Im Jahr 1960 arbeiteten noch knapp 12% der Erwerbstätigen des früheren Bundesgebietes in diesem Wirtschaftsbereich, im Jahr 2002 sind es noch 2,5% in Ost- und Westdeutschland. Einen Zuwachs hat hingegen der so genannte tertiäre Sektor (Dienstleistungen) zu verzeichnen. Seit 1960 hat sich der Anteil der Erwerbstätigen in diesem Sektor verdoppelt. Im April 2001 arbeiteten rund 65% der Erwerbstätigen der Bundesrepublik Deutschland in diesem Sektor. Der Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft, verbunden mit steigen-

den Ausbildungserwartungen an die Beschäftigten, vollzieht sich innerhalb des Bundesgebietes nicht einheitlich. Zwischen den Ländern gibt es deutliche Unterschiede. Insbesondere in den Stadtstaaten hat der produzierende Sektor nur noch eine untergeordnete Bedeutung.

Die Arbeitsmarktlage wird einerseits durch das Angebot an Arbeitskräften (Erwerbspersonenpotential) bestimmt, andererseits durch den Arbeitskräftebedarf des Beschäftigungssystems. Auf die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots wirken sich neben demographischen Faktoren (Einwohnerzahl in den entsprechenden Jahrgängen und Außenwanderungsbilanz) und der Entwicklung der Bildungsbeteiligung insbesondere die Quote der Frauenerwerbstätigkeit aus. Der Arbeitskräftebedarf wird entscheidend vom Wirtschaftswachstum, dem Produktivitätsanstieg und von Regelungen der Arbeitszeit bestimmt.

Tabelle A1/5 Arbeitslose in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland / Jahresdurchschnitt 2002 in % (Wohnortprinzip)

	Bestand insgesamt	Arbeitslosenquote (bez. auf alle zivilen Erwerbspersonen)
Baden-Württemberg	294.905	5,4
Bayern	386.545	6,0
Berlin	288.319	16,9
Brandenburg	237.831	17,5
Bremen	40.532	12,6
Hamburg	77.475	9,0
Hessen	213.583	6,9
Mecklenburg-Vorpommern	169.747	18,6
Niedersachsen	361.640	9,2
Nordrhein-Westfalen	812.330	9,2
Rheinland-Pfalz	143.665	7,2
Saarland	45.422	9,1
Sachsen	405.250	17,8
Sachsen-Anhalt	260.390	19,6
Schleswig-Holstein	121.581	8,7
Thüringen	201.103	15,9
Bundesrepublik Deutschland	4.060.317	9,8
Bundesgebiet West	2.648.837	7,9
Bundesgebiet Ost	1.411.480	18,0

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit: <http://www.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/index.html>

Projektionen des Arbeitskräfteangebots und -bedarfs zeigen, dass sich die Arbeitsmarktlage erst langfristig nennenswert entspannen dürfte. Auch unter dieser Perspektive wird die Arbeitsmarktsituation in den neuen Ländern schwieriger bleiben. Dort wird auch 2015 noch mit einem Arbeitskräfteüberhang gerechnet, während in den alten Ländern bis dahin ein Arbeitskräftemangel erwartet wird¹¹.

Diese Projektionen sind mit großen Unsicherheiten behaftet. In die Berechnung des Angebots gehen zum Beispiel Annahmen über einen weiteren Anstieg der Erwerbsquoten von Frauen ein. Dann wird von einem über dem Produktivitätsanstieg liegenden Wirtschaftswachstum – als Voraussetzung für einen Anstieg des Arbeitskräftebedarfs – und von einem

11 Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung: Zukunft von Bildung und Arbeit. Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und -angebot bis 2015. (Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung 104), Bonn: 2002.

unveränderten Anteil von Teilzeit-Arbeitsplätzen ausgegangen. Bezogen auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist zu beachten, dass gegenwärtig große Unterschiede zwischen den alten und den neuen Ländern bestehen. Während die Erwerbsquote der Frauen (Mikrozensus 2001) in Ostdeutschland 72,5% beträgt, ist der Anteil der weiblichen Erwerbspersonen an der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahre mit 63,2% in den alten Ländern wesentlich niedriger.

Für die weitere Entwicklung des Bildungswesens von besonderer Bedeutung ist der qualifikationsspezifische Arbeitskräftebedarf. Hinweise darauf liefert zunächst die Qualifikationsstruktur der deutschen Bevölkerung im internationalen Vergleich. Das Ausbildungsniveau der Bevölkerung wird erfasst über die allgemein bildenden und beruflichen Bildungsabschlüsse der erwachsenen Bevölkerung und vermittelt als indirekte Kennzahl Informationen über den Bestand an Humankapital, d. h. die verfügbaren Kenntnisse und Fähigkeiten der Erwerbsbevölkerung¹². Angesichts steigender Qualifikationsanforderungen aufgrund eines fortschreitenden Bedeutungszuwachses sekundärer Dienstleistungstätigkeiten (Forschung und Entwicklung, Organisation und Management, Beraten, Betreuen, Lehren, Publizieren) steigt insbesondere der Bedarf der Wirtschaft nach hochqualifizierten Beschäftigten. Deshalb ist vor allem der Anteil der Hochqualifizierten an der Erwerbsbevölkerung (Qualifikationspotential) und den Beschäftigten (Qualifikationsnachfrage des Arbeitsmarkts) von Interesse.

Tabelle A1/6 Bevölkerung im Alter von 15 und mehr Jahren nach beruflichem Bildungsabschluss in den Ländern (April 2001)

Land	Lehr-/Anlernausbildung	Fachschulabschluss	Fachschulabschluss in der DDR	Fachhochschulabschluss	Hochschulabschluss	Promotion	ohne Angabe zur Art des Abschlusses	ohne beruflichen Bildungsabschluss
BW	46,5	8,4	0,3	4,4	5,8	1,1	1,6	31,9
BY	50,8	7,4	0,3	3,7	5,6	0,9	2,6	28,8
BE	45,6	5,6	3,4	4,7	11,0	1,6	1,0	27,2
BB	55,3	6,4	6,8	3,7	6,2	0,7	0,7	20,2
HB	51,4	5,5	/	3,9	5,9	/	3,2	29,3
HH	48,3	4,5	0,5	5,0	9,3	1,2	3,2	28,4
HE	50,9	6,5	0,3	4,4	7,1	1,2	1,9	27,8
MV	55,9	5,5	7,5	2,7	5,2	0,7	/	22,2
NI	54,7	6,0	0,3	2,9	5,2	0,6	1,4	28,8
NW	51,5	5,8	0,3	3,4	5,3	0,8	2,0	31,0
RP	50,4	7,0	0,2	3,3	4,5	0,9	1,2	32,5
SL	53,6	5,8	/	3,1	4,5	/	1,5	30,9
SN	57,2	6,4	6,7	3,4	6,4	0,7	0,8	18,4
ST	58,0	5,5	6,0	3,7	5,0	0,5	0,6	20,7
SH	54,1	7,0	0,3	3,6	5,5	1,0	2,7	25,8
TH	57,2	6,0	7,2	3,7	5,5	0,6	1,8	17,8

Quelle: Mikrozensus, Statistisches Bundesamt

Der Anteil der Bevölkerung im Alter zwischen 25 und 64 Jahren, der über einen Abschluss im Tertiärbereich verfügt, schwankt in den OECD-Staaten zwischen 9% in Portugal und 41%

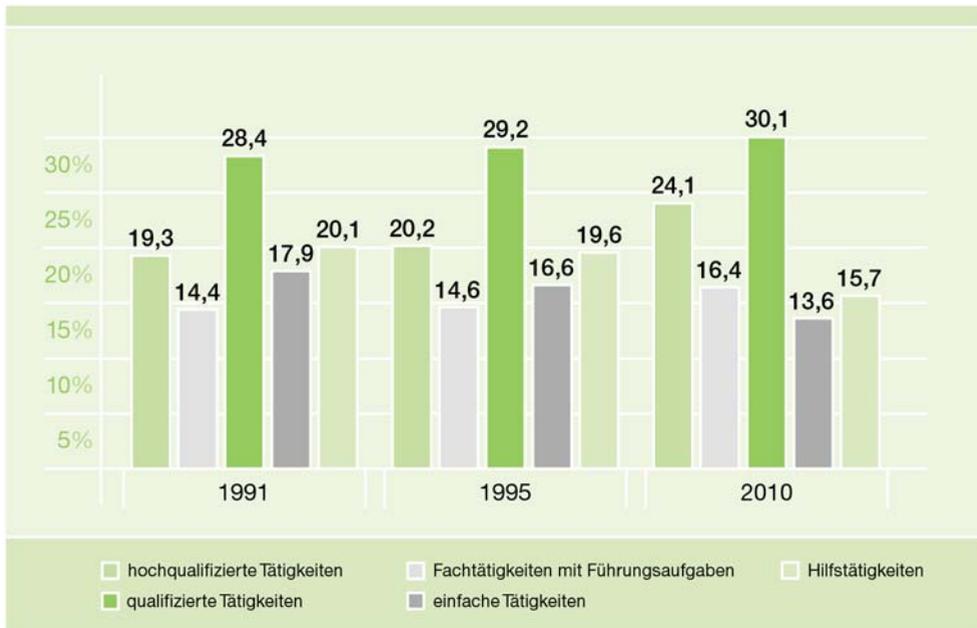
12 Christian Lutz/Bernd Meyer/Peter Schnur/Bernd Zika: Projektion des Arbeitskräftebedarfs bis 2015. Modellrechnungen auf Basis des IAB/INFORGE-Modells. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 35, 2002, H. 3, S. 305-330.

in Kanada. In Deutschland beträgt der Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter mit einem Hochschulabschluss 23%. Damit fällt Deutschland insbesondere hinter führende Industriestaaten, aber auch hinter eine Reihe europäischer Staaten zurück. Noch einmal deutlich geringer sind die Anteile der Bevölkerung mit tertiärem Bildungsabschluss allerdings in Staaten wie Österreich (14%) oder Italien (10%)¹³.

Im Jahr 2001 gab es auch innerhalb Deutschlands große Unterschiede im Anteil von Hochqualifizierten (gemessen am Anteil der Personen mit abgeschlossenem Fachhochschul- und Hochschulabschluss, einschließlich Promotion) an der Bevölkerung im Alter von 15 und mehr Jahren (vgl. Tabelle A1/6).

Rheinland-Pfalz, vor Mecklenburg-Vorpommern (8,6%) und dem Saarland (7,6%) weisen die niedrigsten Akademikeranteile an der Bevölkerung unter den Ländern auf. Der vergleichsweise geringe Anteil an Hochqualifizierten in den genannten Ländern ist zwar auch als Folge niedriger Beteiligungsquoten in Bildungsgängen, die für einen Hochschulbesuch qualifizieren sowie den daraus resultierenden niedrigen Quoten von Hochschulabsolventen anzusehen. Daneben ist aber auch eine Abwanderung Hochqualifizierter zu vermuten, weil diese Berufsgruppe besonders mobil ist und sich am überregionalen Arbeitsstellenangebot orientiert. Zu diesen Prozessen fehlen aber statistische Informationen. Im Ost-West-Vergleich ist vor allem der deutlich höhere Bevölkerungsanteil ohne Berufsabschluss in den westdeutschen Ländern auffällig.

Abbildung A1/1 Erwerbstätige (ohne Auszubildende) in Deutschland nach Tätigkeitsniveau in %



Quelle: Alexander Reinberg Markus Hummel: *Steuert Deutschland langfristig auf einen Fachkräftemangel zu?* In: IAB-Kurzbericht Nr. 9/2003, S. 3

Projektionen des Arbeitskräftebedarfs differenziert nach Qualifikationsniveau haben zum Ergebnis, dass hochqualifizierte Tätigkeiten zunehmen und einfache Fach- und Hilfstätigkeiten

13 OECD: *Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2002*. Paris: 2002, S. 57.

weiter abnehmen werden (vgl. Abbildung A1/1). Auch in Zukunft werden die Erwerbstätigen ohne Berufsausbildung die größte Problemgruppe auf dem Arbeitsmarkt sein. Es ist anzunehmen, dass sie gegenwärtig immer noch etwa 15% der Erwerbsbevölkerung in den jüngeren Altersgruppen ausmachen. Günstig werden die Beschäftigungsaussichten von Absolventen des dualen Systems und mit Fachhochschulabschluss eingeschätzt. Für die Universitätsabsolventen werden sich ebenfalls die Arbeitsmarktaussichten zunehmend günstiger entwickeln. Auch bei schwierigen Arbeitsmarktbedingungen haben sie in der Vergangenheit eine hohe Flexibilität bei der beruflichen Verwertung ihrer Abschlüsse bewiesen. Zu denken ist beispielsweise an die vielen Lehrer, die keine Anstellung im Schuldienst erhielten. Die Arbeitsmarktaussichten der Hochschulabsolventen werden noch durch zwei weitere Bedingungen begünstigt: Die Bildungsexpansion hat sich kaum bis zu den Hochschulabsolventen durchgesetzt. Der Anteil Hochqualifizierter unter der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen stagniert. Zusätzlich ist längerfristig ein Rückgang der Bevölkerung in dieser Altersgruppe vorauszusehen. Dadurch ist in zehn Jahren mit einem Rückgang an hochqualifizierten Arbeitskräften zu rechnen. Eine dann entstehende Lücke an Fachkräften ist durch weiter abnehmende Jahrgangsbreiten der folgenden Jahrgänge kaum noch zu schließen¹⁴.

A1.3 Wirtschaft und Finanzen

Inter- und intranationale Unterschiede in der Leistungsfähigkeit von Bildungssystemen lassen sich ohne angemessene Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Kontextbedingungen keiner befriedigenden Erklärung zuführen. Indikatoren der Wirtschafts- und Finanzkraft von Gebietseinheiten verweisen auf deren Fähigkeit, „in Bildung zu investieren“. Ein enger Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wohlstand, gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, und den Aufwendungen je Bildungsteilnehmer ist für OECD-Staaten belegt¹⁵. In PISA 2000 schneiden Staaten mit höherem Pro-Kopf-Einkommen im Durchschnitt tendenziell besser ab als Staaten mit niedrigerem Volkseinkommen¹⁶. Im innerdeutschen Vergleich liefern Indikatoren der Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder Hinweise darauf, inwieweit bei den Finanzierungsmöglichkeiten „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ verwirklicht ist. Zugleich sind damit wichtige sozioökonomische Kontextfaktoren erfasst, die für das Gelingen schulischer Bildungsprozesse in vielfältiger Weise von Bedeutung sind: als darin zum Ausdruck kommende Unterschiede in den Sozialisationsbedingungen und Arbeitsverhältnis-

14 Alexander Reinberg/Markus Hummel: Zur langfristigen Entwicklung des qualifikationsspezifischen Arbeitskräfteangebots und -bedarfs in Deutschland – Empirische Befunde und aktuelle Projektionsergebnisse. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 35, 2002, H. 4, S. 580-600.

15 Die Korrelationskoeffizienten liegen zwischen $r = .85$ (Primar- und Tertiärbereich) und $.90$ (Sekundarbereich) und kennzeichnen damit einen hohen Zusammenhang. Anzunehmen ist, dass wechselseitige Effekte zwischen ökonomischem Wohlstand und Bildungsaufwendungen bestehen.

16 Auch für die damit korrelierenden Aufwendungen je Schüler zeigt sich ein positiver Zusammenhang mit den durchschnittlichen Kompetenzniveaus. Geringere/höhere Ausgaben je Schüler sind jedoch nicht automatisch mit geringeren/höheren Schulleistungen gleichzusetzen. Es gibt Länder, die deutlich höhere oder niedrigere Durchschnittsergebnisse in PISA aufweisen als bei ihren Aufwendungen je Schüler eigentlich zu erwarten wäre (vgl. OECD: Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000. Paris: 2001, S. 106-109).

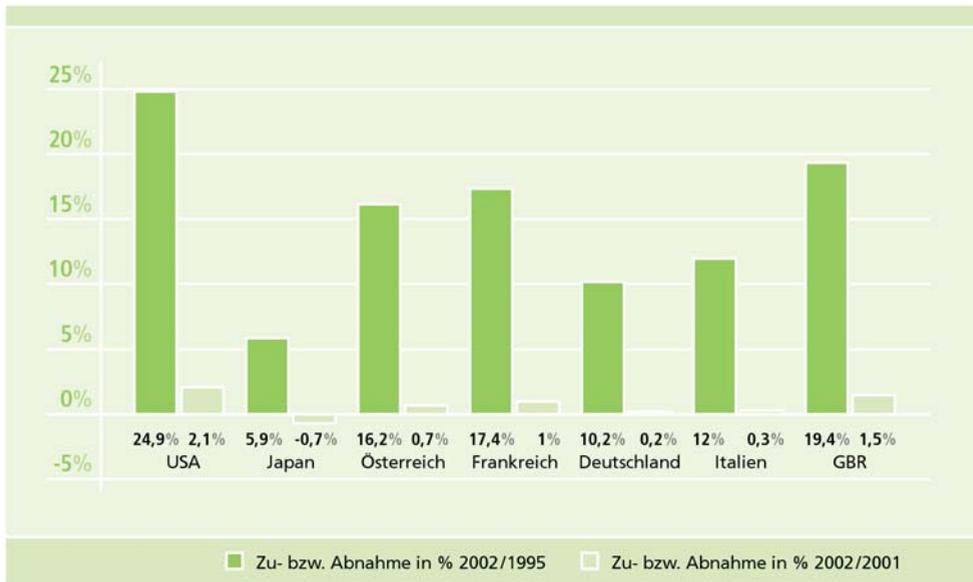
sen in der Schule, den Bildungsaspirationen sowie der Wertschätzung und Unterstützung schulischen Lernens durch die Elternhäuser¹⁷.

A1.3.1 Wirtschaftskraft

Das *Bruttoinlandsprodukt* ist eine zentrale Kenngröße der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Es gibt in zusammengefasster Form ein Bild der wirtschaftlichen Leistung einer Gebietseinheit in einer Periode. Das Bruttoinlandsprodukt misst den Wert der im Inland erzeugten Produkte und Leistungen – nach Abzug der Vorleistungen – zu Marktpreisen. Das *Bruttoinlandsprodukt je Einwohner* ist ein Indikator des wirtschaftlichen Wohlstands eines Landes¹⁸.

Der Vergleich der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts einiger wichtiger Industrienationen zeigt (vgl. Abbildung A 1/2), dass Deutschland zwischen 1995 und 2002 mit einem Anstieg von 10,2% in Europa das Schlusslicht bildete. Der Abstand zu Großbritannien beträgt fast zehn, zu Frankreich über sieben Prozentpunkte. Eine Trendwende, die zu einer nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigungslage und der Situation der öffentlichen Haushalte führen würde, ist nicht in Sicht.

Abbildung A1/2 Zu- bzw. Abnahme des (realen) Bruttoinlandsprodukts, 2002/1995 u. 2002/2001

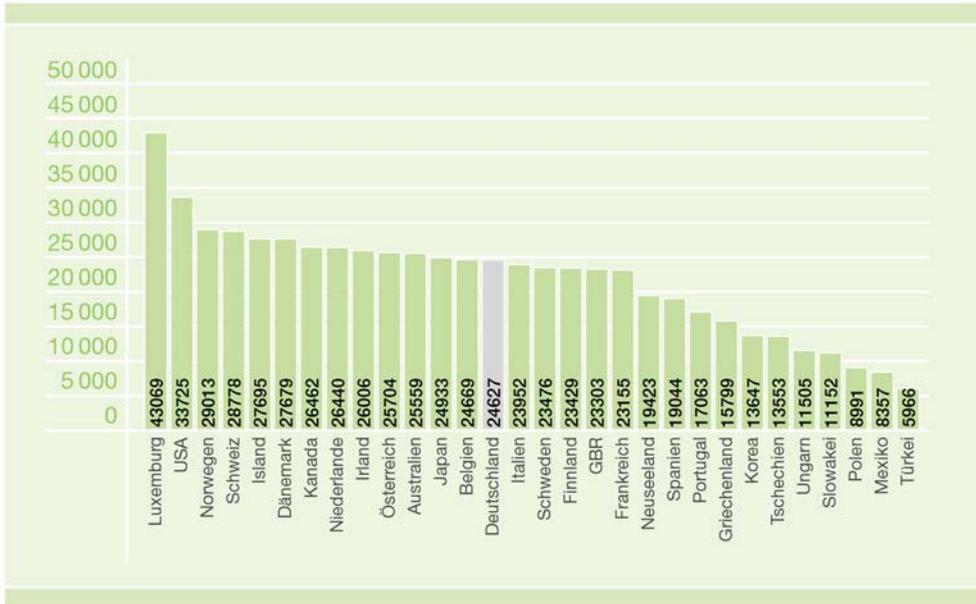


OECD: Main Economic Indicators. Paris: OECD 2003 (www.oecd.org/pdf/M00018000/M00018516.pdf, Stand: August 2003).

- 17 Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.): PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. Opladen: 2002.
- 18 Für die Interpretation des Bruttoinlandsprodukts und darauf basierender Indikatoren ist der Hinweis wichtig, dass darin nur die „offizielle“ Wertschöpfung erfasst ist, nicht jedoch das Produktionsergebnis der Schattenwirtschaft, das – bei insgesamt steigender Tendenz – zwischen den Ländern im Umfang stark differieren dürfte. Schätzungen zufolge liegt der Anteil der schattenwirtschaftlichen Wertschöpfung in Deutschland mittlerweile bei ca. 16% des Bruttoinlandsprodukts; Mitte der 70er Jahre lag der Anteil lediglich bei 6% (vgl. Hans-Werner Sinn: Die Rote Laterne. In: Ifo Schnelldienst 23. 2003, S. 6).

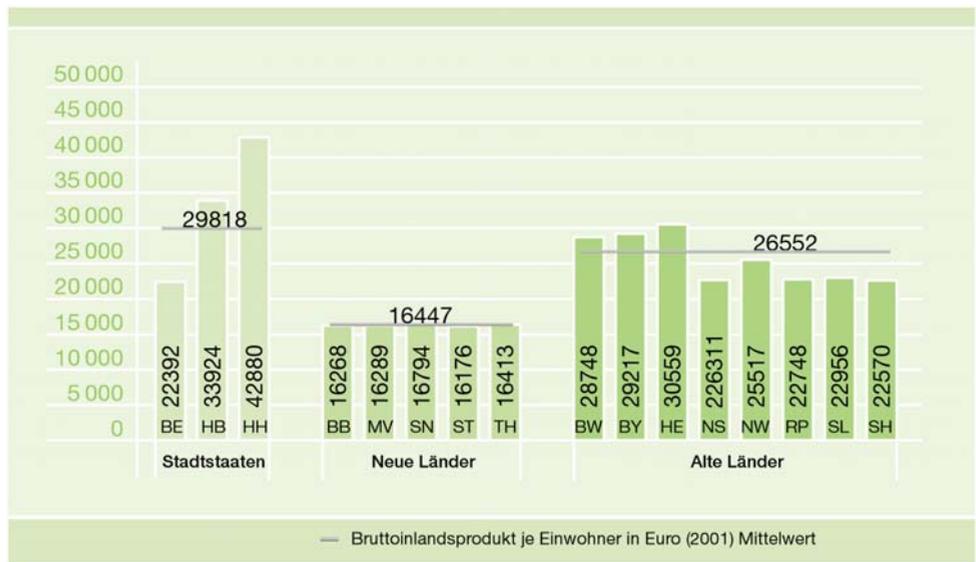
Ein günstigeres Bild zeigt sich für Deutschland beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (vgl. Abbildung A 1/3). Allerdings kam es in den 1990er-Jahren als Folge der Wiedervereinigung und des stärkeren Wirtschaftswachstums in anderen Ländern zu einer Positionsverschlechterung.

Abbildung A1/3 BIP pro Kopf (in US-Dollar, kaufkraftbereinigt)



OECD: Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2002. Paris: 2002

Abbildung A1/4 Bruttoinlandsprodukt nach Ländern, 2001



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14/Reihe 3.1 - Finanzen und Steuern - Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts. Stuttgart: 2002.

Auch innerhalb Deutschlands differieren Wirtschaftskraft und Wohlstand zwischen den Ländern beträchtlich (vgl. Abbildung A 1/4). Ins Auge fällt insbesondere das nach wie vor bestehende West-Ost-Gefälle: Mit knapp 26.600 Euro verfügten 2001 die alten Länder über ein durchschnittliches Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, das um mehr als 60% das der neuen Länder übersteigt. Der über dem Bundesdurchschnitt liegende Wert der Stadtstaaten (29.818 Euro) hängt vor allem mit der Spitzenposition Hamburgs zusammen. Mit 42.880 Euro je Einwohner wird dort ein wirtschaftliches Wohlstandsniveau erreicht, das um 165% über dem Sachsen-Anhalts (16.176 Euro), dem bundesdeutschen Schlusslicht, und immerhin noch um fast 90% über dem Wert von Schleswig-Holstein (22.570 Euro), dem alten Bundesland mit dem niedrigsten Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, liegt.

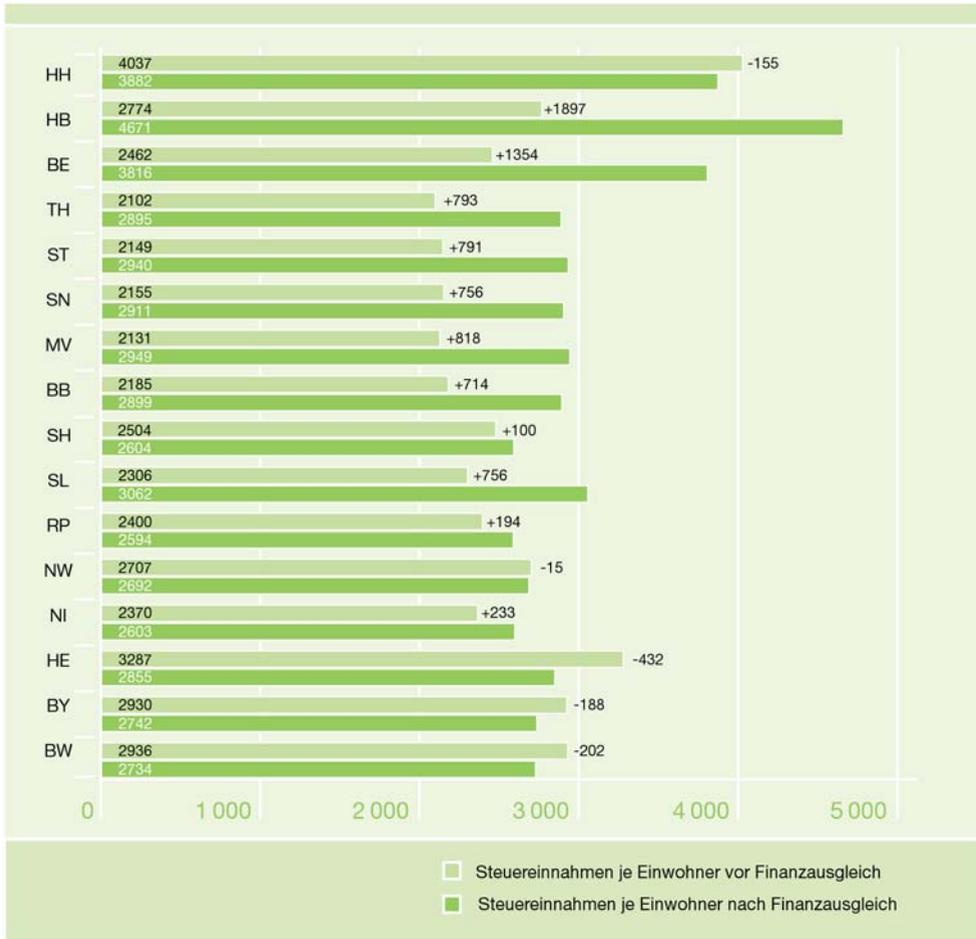
A1.3.2 Finanzkraft

Die im innerdeutschen Ländervergleich deutlich gewordenen Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Länder korrespondieren mit entsprechenden Unterschieden in der Finanzkraft (vgl. Abbildung A1/5).

Im Jahr 2001 nahm Hamburg als wirtschaftsstärkster Standort je Einwohner mehr als 4.000 Euro an Steuern ein – fast doppelt so viel wie Thüringen (2.102 Euro) und Sachsen-Anhalt (2.149 Euro). Müssten die finanzschwachen Länder mit den ihnen zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen auskommen, bliebe dies nicht ohne Auswirkungen insbesondere auf die Ressourcenausstattung ihrer Bildungssysteme. Das – 2001 durch das „Maßstäbengesetz“ auf eine neue Basis gestellte – Finanzausgleichssystem in Deutschland trägt den Disparitäten in der primären Finanzausstattung der Länder Rechnung und sorgt für eine Angleichung der für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Mittel. Welche Bedeutung dem horizontalen und vertikalen Finanzausgleich zukommt, verdeutlicht in Abbildung A1/5 der Vergleich der Einnahmensituation der Länder vor und nach Erhalt von Bundesergänzungszahlungen und Transfers im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Schlusslicht Thüringen kann seine Einnahmen um 38% verbessern, die Pro-Kopf-Einnahmen erreichen 75% des Niveaus von Hamburg; real dürfte der Abstand wegen bestehender Kaufkraftunterschiede noch geringer ausfallen. Dass die Korrektur der Einnahmenverteilung nicht zuletzt dem Bildungsbereich zugute kommt, belegen etwa im Schulbereich die relativ geringen Unterschiede bei zentralen Parametern der Ressourcenausstattung¹⁹.

19 Zu den Themen Schüler-Lehrer-Relation und Klassengröße: vgl. Kapitel B2.

Abbildung A1/5 Steuereinnahmen je Einwohner vor und nach Länderfinanzausgleich, 2001

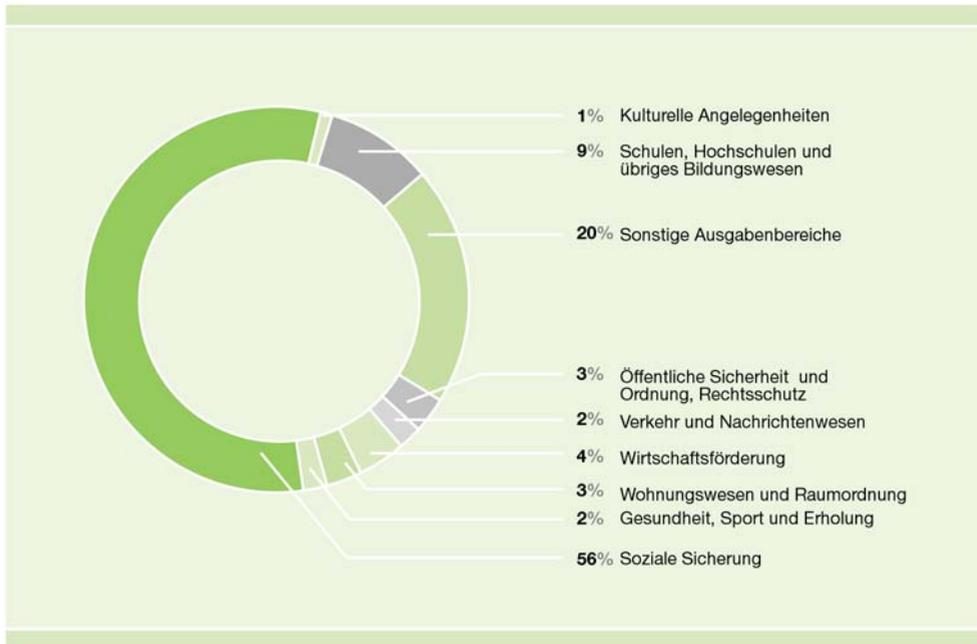


Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14/Reihe 3.1 - Finanzen und Steuern - Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts. Stuttgart: 2002.

Haushaltsstruktur und -belastungen

Abbildung A1/6 zeigt die Anteile ausgewählter Ausgabenbereiche am staatlichen Gesamthaushalt. Die Soziale Sicherung stellt den mit Abstand gewichtigsten Ausgabenbereich dar. Mit einem Anteil von 56% wird der für Schulen, Hochschulen und das übrige Bildungswesen um das Sechsfache übertroffen. Ein anderes Bild der Haushaltsstruktur ergibt sich bei Betrachtung der einzelnen Gebietskörperschaften. Zum Ausdruck kommt darin die Kompetenz- und Lastenverteilung auf Bund, Länder und Gemeinden. Für die öffentliche Bildungsfinanzierung kommt den Ländern und Gemeinden zentrale Bedeutung zu (vgl. im Einzelnen Kapitel A2).

Abbildung A1/6 Anteile ausgewählter Aufgabenbereiche an den Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte, 1999



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14/Reihe 3.1 - Finanzen und Steuern - Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts. Stuttgart: 2002

Im Durchschnitt der Länder entfällt mehr als ein Viertel der Nettoausgaben von Land, Gemeinden und Zweckverbänden auf den Bildungsbereich (Schulen, Hochschulen, übriges Bildungswesen), knapp ein Fünftel wird für Soziale Sicherung aufgewendet und etwa jeder zehnte Euro für den Ausgabenbereich „Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz“. Ungeachtet der Tatsache, dass die Länder die gleichen Aufgaben zu erfüllen haben, zeigen sich strukturelle Unterschiede in den Haushalten, die mit unterschiedlichen politischen Prioritätensetzungen, vor allem aber mit unterschiedlichen Ausgabenverpflichtungen zusammenhängen. Ins Auge fallen dabei vor allem die beträchtlichen Unterschiede im Schuldenstand bzw. den Zins- und Tilgungszahlungen sowie den Ausgaben für Soziale Sicherung. Die Handlungsmöglichkeiten der Länder werden dadurch in höchst differenter Weise beeinträchtigt.

Schuldenstand, Aufwendungen für Soziale Sicherung, Zins- und Tilgungszahlungen

Unter den Flächenländern der ehemaligen Bundesrepublik reicht die Streubreite bei den *Schulden je Einwohner* von 2.500 Euro in Bayern bis 6.640 Euro im Saarland (vgl. Tabelle A1/7). Die besondere Problemlage der Stadtstaaten wird daran deutlich, dass ihr Schuldenstand pro Kopf mit 11.300 Euro mehr als doppelt so hoch ausfällt wie die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der alten Länder (4.800 Euro). Auffallend ist weiterhin, dass innerhalb eines Jahrzehnts die neuen Länder eine durchschnittliche Verschuldung pro Kopf erreicht haben, die bereits das Durchschnittsniveau der alten Flächenländer um 10% über-

steigt. Sachsen ist das einzige ostdeutsche Bundesland, das mit 3.550 Euro deutlich darunter liegt.

Die Unterschiede in der Verschuldung pro Kopf zwischen den Ländern führen zu entsprechenden Abweichungen bei dem für *Schuldendienste* (Zahlungen für Zinsen und Tilgung) aufzuwendenden Anteil an den Gesamtausgaben der Länder (vgl. Tabelle A1/7). In Bayern belaufen sich die Beträge, die für die Bedienung der Schulden aufzubringen sind, auf rund 5% der Gesamtausgaben, in durchschnittlich verschuldeten Flächenländern wie Niedersachsen, Hessen und Nordrhein-Westfalen auf 11% bis 14%. Mehr als ein Viertel des Gesamthaushalts entfällt im Saarland (27,0%), in Schleswig-Holstein (25,5%), Hamburg (26,5%) und Sachsen-Anhalt (30,5%) auf Zins- und Tilgungszahlungen. In Bremen werden dadurch sogar über 40% der Haushaltsmittel gebunden.

Neben dem Schuldendienst sind es die Aufwendungen für die *Soziale Sicherung*, die die Landes- und Kommunalhaushalte stark – und in höchst unterschiedlichem Maße – belasten. Betragen 2001 die Ausgaben für Soziale Sicherung je Einwohner 430 Euro in Baden-Württemberg und 447 Euro in Bayern, so mussten die Stadtstaaten Beträge zwischen 1.100 und 1.300 Euro aufwenden (Tabelle A1/7).

Tabelle A1/7 *Schuldenstand, Aufwendungen für Soziale Sicherung, Zins- und Tilgungszahlungen*

	Schulden der öffentlichen Haushalte je Einw. in Euro (2001)	Ausgaben für Soziale Sicherung je Einwohner (2001)		Zins- und Tilgungszahlungen (2000)	
		je Einwohner	Anteil an den öffentlichen Gesamtausgaben	je Einwohner	Anteil an den öffentlichen Gesamtausgaben
Baden-Württemberg	3.712	430	11	484	11,3
Bayern	2.502	447	12	209	4,8
Berlin	11.339	1.284	30	1.316	19,8
Brandenburg	5.884	505	15	954	20,5
Bremen	13.476	1.133	26	2.815	40,3
Hamburg	10.276	1.173	22	1.493	26,5
Hessen	5.040	645	15	597	12,8
Mecklenburg-Vorpommern	5.770	597	18	686	14,4
Niedersachsen	5.635	587	18	443	11,1
Nordrhein-Westfalen	5.974	676	17	596	14,3
Rheinland-Pfalz	5.920	531	16	738	18,5
Saarland	6.641	628	21	1.159	27,0
Sachsen	3.553	538	18	346	8,0
Sachsen-Anhalt	6.774	621	19	1.444	30,4
Schleswig-Holstein	6.608	646	19	987	25,5
Thüringen	5.988	499	16	714	15,3
Deutschland	5.353	609	16	632	14,7
<i>Alte Länder</i>	4.819	564	15	521	12,3
<i>Neue Länder</i>	5.311	548	18	775	16,9
<i>Stadtstaaten</i>	11.268	1.234	27	1.527	24,0

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14/Reihe 3.1 - Finanzen und Steuern - Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts. Stuttgart: 2001; Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch. Stuttgart: 2002

Entsprechend unterschiedlich fällt auch der Anteil des Sozialbudgets am Gesamthaushalt der Länder und Gemeinden aus. Während die mit sozialen Problemen stark belasteten Stadtstaaten 2001 im Durchschnitt mehr als ein Fünftel ihrer Finanzmittel für Soziale Sicherung aufwenden mussten, beansprucht der Sozialhaushalt in Baden-Württemberg und Bayern nur etwas mehr als zehn Prozent des Etats. Der geringe durchschnittliche Unterschied zwischen alten und neuen Ländern sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass das relative Volumen der insgesamt aufzuwendenden staatlichen Sozialtransfers in Ostdeutschland aufgrund der wesentlich höheren Arbeitslosigkeit deutlich über dem Westniveau liegt: Der Anteil der Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe an allen Erwerbsspersonen war zu Beginn des Jahres 2003 in Ostdeutschland mit 18,7% mehr als doppelt so hoch wie in Westdeutschland (7,8%).

Für das Bildungswesen ergibt sich aus der Bevölkerungsentwicklung ein Rückgang des Kapazitätsbedarfs, der als Chance zur Gestaltung der bildungspolitischen Entwicklung genutzt werden kann. Bezogen auf das Beschäftigungssystem ergibt sich die Aufgabe, bei einer zunächst stagnierenden und später rückläufigen Zahl von Absolventen des Bildungssystems über eine Verbesserung der Qualität der Ausbildung die Innovationsfähigkeit des Beschäftigungssystems zu sichern. Die zunehmende Multikulturalität der Gesellschaft stellt eine zusätzliche Herausforderung dar, die Integration der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen intensiver zu unterstützen.

Für das Bildungswesen entstehen durch die mittelfristig absehbaren veränderten Konstellationen am Arbeitsmarkt zusätzliche Qualifizierungsaufgaben: Der Anteil Unqualifizierter muss gesenkt werden, weil diese eine wichtige Problemgruppe des Arbeitsmarkts darstellen. Dies sehen auch die Benchmarks der EU vor. Unter den abnehmenden Absolventenjahrgängen der Zukunft ist ein zunehmender Anteil zu Hochschulabschlüssen zu führen, um dem steigenden Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften zu entsprechen. Weiterbildung wird eine noch größere Bedeutung erhalten, damit Qualifikationsnachfrage und -angebot übereinstimmen.

Die künftig noch wachsende Bedeutung des Bildungswesens für die Sicherung des gesellschaftlichen Wohlstands sollte dazu beitragen, dessen Ausstattung mit öffentlichen Finanzmitteln zu verstärken. Die im innerdeutschen Ländervergleich deutlich gewordenen Disparitäten in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nähren jedoch die Befürchtung, dass ein weiteres Auseinanderdriften nicht folgenlos für Qualität und Chancengleichheit bleiben wird. Als besonders Besorgnis erregend muss die Haushaltsschieflage angesehen werden, in die einige Länder geraten sind. Die weiterhin ungünstigen konjunkturellen Perspektiven dürften ihren Handlungsspielraum weiter einengen. Einige der als „Antwort auf PISA“ geplanten und zum Teil bereits eingeleiteten Reformmaßnahmen könnten dadurch beeinträchtigt werden.

A2 Bildungsausgaben

Die finanziellen Mittel, die in Deutschland jährlich für Bildungszwecke aufgebracht werden, sind erheblich: Einschließlich der Ausgaben für Forschung und Entwicklung wurden im Jahr 2000 von öffentlichen Haushalten für Bildung, Forschung und Wissenschaft 115,3 Mrd. Euro ausgegeben (ohne Ausgaben für Forschung und Entwicklung und für sonstige Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur: 95,2 Mrd. Euro). Dieser an sich schon beachtliche Betrag – zum Vergleich: der Verteidigungshaushalt belief sich im gleichen Jahr auf etwa 25 Mrd. Euro – enthält all die Ausgaben noch nicht, die von Unternehmungen, von nichtöffentlichen Institutionen sowie von den Teilnehmern und deren Familien für Bildung erbracht wurden. Rechnungen, die die kaum erfassbaren Ausgaben für den Lebensunterhalt von Schülerinnen, Schülern und Studierenden außer Acht lassen, beziffern die öffentlichen und privaten Bildungsausgaben für 2000 auf 183,4 Mrd. Euro. Dies entsprach mit 9,1% nahezu einem Zehntel des Bruttoinlandsprodukts. Bildung, das zeigt die Größenordnung der Bildungsausgaben, hat ihren Preis. Die genauere Durchleuchtung dieses Preises geschieht im Folgenden so, dass zunächst genauer dargestellt wird, welche Ausgaben in Deutschland insgesamt für Bildung getätigt werden; daran schließt sich eine kurze Untersuchung der Frage an, wer diese Ausgaben aufbringt. In einem dritten Abschnitt wird dann betrachtet, wofür die Bildungsausgaben im Einzelnen aufgebracht werden. Abschließend werden die deutschen Bildungsausgaben mit denen anderer Länder verglichen.

A2.1 Einige Begriffsklärungen vorab

Zunächst muss geklärt werden, welche Bereiche von Bildung gemeint sind, wenn über ein Thema wie das der Bildungsausgaben gesprochen wird. Nach der in Deutschland derzeit gebräuchlichen Systematik setzt sich das Bildungsbudget aus den Ausgaben für öffentliche und private Kindergärten, Schulen und Hochschulen (ohne Forschungsausgaben), für die betriebliche Ausbildung im Rahmen des dualen Systems, für betriebliche Weiterbildung, für Unterrichtsverwaltung und für sonstige Bildungseinrichtungen (wie z.B. Einrichtungen der Jugendarbeit) und für die Förderung von Bildungsteilnehmern (wie z.B. im Rahmen des BAföG) zusammen. Dieses Bildungsbudget im engeren Sinne wird im Rahmen des Bildungsfinanzberichts, den die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) jährlich veröffentlicht, um die Ausgaben für Forschung und Entwicklung im öffentlichen und im privaten Bereich sowie um die Ausgaben für die sonstige Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur (wie z.B. für Museen) ergänzt. Die so insgesamt getätigten Ausgaben stellen das „Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft“ dar – unbeschadet der Frage, ob diese Ausgaben aus öffentlichen oder privaten Quellen stammen.

Der Begriff „Bildungsausgaben“ bedarf allerdings einer weiteren definitorischen Klärung: Unterschieden wird bei den Bildungsausgaben zwischen den Brutto- und den Nettoausgaben sowie den Grundmitteln. Bruttoausgaben sind alle Ausgaben, die im Zuge der Aufgabenerfüllung von einem Bereich des Haushalts einer Ebene (Bund, Länder, Gemeinden sowie Zweckverbände) insgesamt getätigt werden. Nettoausgaben stellen die um die Zahlungen aus Haushalten der gleichen oder anderer Ebenen (z.B. eines Landes an eine Kommu-

ne) verminderten Bruttoausgaben dar. Auf diese Weise werden „Doppelzählungen“ vermieden, die sich zum Beispiel daraus ergeben könnten, dass im Schuletat eines Bundeslandes Schulbaumittel als Ausgaben ausgewiesen werden, die der Bezuschussung der Schulbaumaßnahmen einer Kommune dienen und die, da sie in den Haushalt dieser Kommune eingehen, dort noch einmal als Ausgaben erscheinen würden. Mit dem Begriff „Grundmittel“ schließlich wird eine weitere Stufe der Ausdifferenzierung erreicht: Grundmittel sind die Nettoausgaben abzüglich der dem jeweiligen Aufgabenbereich zurechenbaren unmittelbaren Einnahmen.

Der Ausgabenbegriff bedarf aber noch einer weiteren Präzisierung: Während die Ausgaben für die Gehälter der im Bildungsbereich beschäftigten Beamten dem jeweiligen Bildungshaushalt unmittelbar zugeordnet werden, werden die Aufwendungen für Versorgungsleistungen (Pensionen) und Beihilfen der Beamten in einer von den einzelnen Bereichen losgelösten Oberfunktion für alle Beamten ausgewiesen. Daher ist eine Zuordnung der Versorgungsleistungen und Beihilfen für im Bildungsbereich aktuell oder ehemals Beschäftigte zu den Bildungsausgaben nicht möglich. Die Ausklammerung dieser Ausgaben produziert intern und erst recht bei internationalen Vergleichen erhebliche Verzerrungen, da die Ausgaben für die Renten- und die Krankenversicherung für im Bildungsbereich beschäftigte Arbeiter und Angestellte in die Personalausgaben des Bildungsbereichs einbezogen werden. Das führt dazu, dass ein Land mit einem im Vergleich zu einem anderen Land höheren Angestelltenanteil im Bildungsbereich gleichsam automatisch höhere Bildungsausgaben ausweist: Arbeitgeberanteile bei der Renten- und Krankenversicherung tauchen im Haushalt auf, Versorgungsleistungen für Beamte, die in eine Oberfunktion „ausgelagert“ sind, erscheinen nicht. Um diese Verzerrung aufzuheben, ist die Bildungsfinanzberichterstattung der BLK für Bildungsplanung und Forschungsförderung neuerdings – auch in Anlehnung an internationale Gepflogenheiten – dazu übergegangen, die Personalausgaben für Beamte im Bildungsbereich durch „Zusetzungen“ rechnerisch zu erhöhen: Diese Zusetzungen erhöhen die in die Personalausgaben des Haushalts einfließenden Gehaltsausgaben um einen Anteil an den Gehaltsausgaben, der an den Arbeitgeberbeiträgen zur Renten- und Krankenversicherung für Angestellte angelehnt ist.

Insgesamt lässt sich zu den im Folgenden präsentierten Daten zusammenfassend feststellen: Es werden – wo dies nicht eigens anders angekündigt wird – Bildungsausgaben als Grundmittel präsentiert, erhöht um die Zusetzungen für Versorgungs- und Beihilfeleistungen für Beamte. Bezug genommen wird dabei überwiegend auf die folgenden vier Quellen: auf den „Bildungsfinanzbericht“, der jährlich von der BLK für Bildungsplanung und Forschungsförderung herausgegeben wird; auf die ebenfalls jährlich vom Statistischen Bundesamt vorgelegten „Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur“; auf die „Grund- und Strukturdaten“, die das Bundesministerium für Bildung und Forschung jedes Jahr veröffentlicht, und auf die darin zusammengestellten Daten zum „Bildungsbudget“; und schließlich – soweit es um internationale Vergleiche geht – auf den Band „Bildung auf einen Blick – OECD Indikatoren“, in dem die OECD im Jahresrhythmus unter anderem auch Informationen zu „Finanz- und Humanressourcen – Investitionen in die Bildung“ zusammenträgt. Auch wenn sich aus den unterschiedlichen Definitionen und Abgrenzungen, die in diesen periodisch erscheinenden Publikationen verwendet werden, zahlreiche Schwierigkeiten ergeben, bietet die Zusammenschau dieser Quellen eine geeignete Grundlage für eine Analyse der Bildungsausgaben.

A2.2 Wie viel wird ausgegeben?

Das Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft lässt sich nach dem Durchführungskonzept und nach dem Finanzierungskonzept darstellen.

Die Darstellung nach dem Durchführungskonzept erfasst die für einzelne Bereiche des Bildungswesens getätigten Ausgaben unabhängig von der Frage, aus welchen (öffentlichen und privaten) Quellen diese Ausgaben finanziert werden; die Darstellung nach dem Finanzierungskonzept stellt die für die einzelnen Bereiche getätigten Bildungsausgaben so dar, dass die Finanzierungsquellen deutlich werden.

Vereinfacht gesagt, orientiert sich das Durchführungskonzept an der Frage „Was kommt in den einzelnen Bereichen des Bildungssystems an?“, während sich das Finanzierungskonzept an der Frage „Wo kommt das Geld, das den einzelnen Bereichen zur Verfügung steht, her?“ ausrichtet. Im Folgenden sollen zunächst die Bildungsausgaben nach dem Durchführungskonzept betrachtet werden.

2000 wurden für Deutschland insgesamt im Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 183,4 Mrd. Euro ausgewiesen. Diese gemessenen und ausgewiesenen Ausgaben, die alle Quellen – private wie öffentliche – umfassen, enthalten allerdings nicht alle tatsächlich getätigten Ausgaben, zum Teil deshalb nicht, weil sie nicht gemessen werden, obwohl sie im Prinzip messbar wären, zum Teil aber auch deshalb nicht, weil es kein hinlänglich verlässliches Verfahren zur Erhebung eines Teils dieser Ausgaben gibt. Nicht enthalten sind in diesem Budget all die Ausgaben, die die Teilnahme an Bildungsprozessen erst möglich machen: die Ausgaben für den Lebensunterhalt während der Teilhabe an institutionalisierter Bildung – mit Ausnahme der Ausgaben, die im Rahmen der Vergabe von Förderungsgeldern (Schüler- und Studentenförderung) geleistet werden. Auch der wachsende Bereich der durch Spenden den Bildungseinrichtungen zufließenden Mittel ist in das so im Folgenden vorgestellte Bildungsbudget nicht aufgenommen. Schon gar nicht berücksichtigt ist dabei der Einkommensverlust, der für die Teilnehmer am Bildungssystem nach dem Ende der Schulpflichtzeit in Folge der Teilnahme an institutionalisierter Bildung entsteht. Nach diesen einschränkenden Hinweisen kann die Struktur des Budgets für Bildung, Forschung und Wissenschaft differenzierter betrachtet werden (vgl. Tabelle A2/1)¹.

Von den gesamten Ausgaben dieses Budgets in Höhe von 183,4 Mrd. Euro entfielen im Bezugsjahr (2000) mit 128,5 Mrd. Euro 70,1% auf das Bildungsbudget im engeren Sinne, das Ausgaben für Forschung und Entwicklung und Museen und Bibliotheken nicht umfasst. Von diesem Bildungsbudget wurden für den öffentlichen und privaten Vorschulbereich sowie für die Schulen und Hochschulen zusammen 78,3 Mrd. Euro, das entsprach 61% des Bildungsbudgets im engeren Sinn, ausgegeben. Dazu kamen 13,9 Mrd. Euro (10,8% dieses Bildungsbudgets) für die betriebliche Ausbildung, 9,3 Mrd. Euro (7,2% des Bildungsbudgets) für die betriebliche Weiterbildung und 9,6 Mrd. Euro (7,5% des Bildungsbudgets) für die Unterrichtsverwaltung sowie sonstige Bildungseinrichtungen (wie z.B. die der außerschulischen Jugendbildung oder für die Volkshochschulen und für Einrichtungen der politischen Bildung).

Zu diesen Ausgaben, die sich auf die Finanzierung des Bildungsprozesses beziehen, kommen weitere Ausgaben für die Förderung der Teilnehmer an diesem Prozess in Höhe von 12,6 Mrd. Euro (9,9% des Bildungsbudgets im engeren Sinn). Diese Förderungsausgaben setzen sich aus drei verschiedenen Förderungsformen zusammen: aus den „klassi-

1 Die ausführliche Aufstellung findet sich in den Tabellen A2/2 und A2/3 im Anhang.

schen“ Förderungen wie zum Beispiel der Ausbildungsförderung (nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz), aus den Förderungsausgaben der Bundesanstalt für Arbeit, die während der Teilnahme an bestimmten Programmen insbesondere der beruflichen Bildung gewährt werden, sowie aus den Ausgaben, die in Form von Kindergeld wegen der Teilnahme an Bildung nach dem Erreichen des 18. Lebensjahres geleistet werden.

Tabelle A2/1 Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft – 2000 (Gesamtübersicht)

Bereich		Ausgaben der finanzierenden Bereiche in Mrd. Euro												
		Ausgaben des Staates							in %				Anteil des Staates am Budget	
		Bund	Länder	Gemeinden	zusammen	von insgesamt	des Bildungsbudgets	des BIP	Private	Ausland	gesamte Volkswirtschaft			
A	Ausgaben für den Bildungsprozess													
10	Öffentliche Vorschulen, Schulen, Hochschulen	1,1	54,0	10,0	65,1	56,5	68,4	3,2	2,2	0,0	67,3	96,7		
20	Private Vorschulen, Schulen, Hochschulen	0,0	3,4	3,6	7,0	6,1	7,4	0,3	4,0	0,0	11,0	63,6		
10+20	Öffentliche und private Vorschulen, Schulen, Hochschulen	1,1	57,4	13,6	72,1	62,5	75,7	3,6	6,2	0,0	78,3	92,1		
30	Betriebliche Ausbildung im Rahmen der dualen Bildung	0,1	0,4	0,5	1,0	0,9	1,1	0,0	12,9	0,0	13,9	7,2		
40	Betriebliche Weiterbildung der Unternehmen, privaten Organisationen ohne Erwerbszweck, Gebietskörperschaften	0,2	0,7	0,5	1,4	1,2	1,5	0,1	7,9	0,0	9,3	15,1		
50	Sonstige Bildungseinrichtungen	6,2	1,8	1,3	9,3	8,1	9,8	0,5	0,3	0,0	9,6	96,9		
60	Ausgaben von Schülern und Studierenden für Nachhilfe, Lernmittel und dergleichen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,6	0,0	4,6	0,0		
70	Ausgaben für den Bildungsprozess insgesamt	7,7	60,4	15,8	83,9	72,8	88,1	4,2	32,0	0,0	115,9	72,4		
B	Förderung von Bildungsteilnehmern													
10	Bildungsförderung durch Gebietskörperschaften	0,7	1,1	1,3	3,0	2,6	3,2	0,1	1,3	0,0	4,3	69,8		
20	Förderung von Bildungsteilnehmern durch die Bundesanstalt für Arbeit	5,2	0,0	0,0	5,2	4,5	5,5	0,3	0,0	0,0	5,2	100,0		
40	Förderung von Bildungsteilnehmern insgesamt	7,2	2,4	1,7	11,3	9,8	11,9	0,6	1,3	0,0	12,6	89,7		
A-B	Bildungsbudget im engeren Sinn	14,9	62,7	17,9	95,2	82,6	100,0	4,7	33,3	0,0	128,5	74,1		
A-B	prozentuale Aufteilung der Ausgaben des Staates	15,7	65,9	18,8	100,0									
C	Ausgaben für Forschung und Entwicklung													
10	Ausgaben für Forschung und Entwicklung	7,7	8,1	0,1	15,9	13,8		0,8	33,6	1,1	50,6	31,4		
D	Sonstige Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur													
20	Sonstige Bildungs- und Wissenschaftsinfrastruktur	1,3	1,4	1,5	4,2	3,6		0,2	0,1	0,0	4,3	97,7		
A-D	Ausgaben für Bildung, Forschung und Wissenschaft zusammen	23,8	72,3	19,1	115,3	100,0		5,7	67,0	1,1	183,4	62,9		
A-D	prozentuale Aufteilung der Ausgaben des Staates	20,6	62,7	16,6	100,0									

Quelle: Tabelle A2/3 (Anhang).

In dem Differenzbetrag zwischen dem Bildungsbudget im engeren Sinne und dem Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft sind unter anderem auch die aus den Hochschul-etats herausgerechneten Ausgaben für Hochschulforschung enthalten (abweichend von der bei der OECD gebräuchlichen Version des Bildungsbudgets, in dem die Ausgaben für die Hochschulforschung dem Bildungsbudget zugerechnet werden).

Betrachtet man die grobe Struktur der öffentlichen und privaten Bildungsausgaben und beschränkt sich dabei auf das Bildungsbudget im engeren Sinne, so wird deutlich, dass na-

hezu zwei Drittel des Bildungsbudgets auf die Bereiche der vorschulischen Bildung, auf die Schulen und auf die Hochschulen entfallen. Innerhalb dieses Blocks nimmt der Bereich der allgemein bildenden und berufsbildenden Schulen mit 55,6 Mrd. Euro eine Spitzenposition ein, gefolgt von dem der Hochschulen mit 11,5 Mrd. Euro und dem der vorschulischen Erziehung mit 11,3 Mrd. Euro.

Wenn man das Gewicht, das eine Gesellschaft durch ihre Ausgabenpolitik dem Aufgabenbereich „Bildung“ gibt, messen will, so greift man in der Regel auf die Berechnung des Anteils der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt dieser Gesellschaft zurück, also des Anteils, den die Bildungsausgaben an der Summe aller in einer Volkswirtschaft produzierten und zu Marktpreisen bewerteten Waren und Dienstleistungen haben. Dieser Indikator für die Bedeutung der Bildungsausgaben beträgt bei den öffentlichen und privaten Bildungsausgaben, soweit letztere gemessen werden, 2000 in Deutschland beim Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 9,1%, beim Bildungsbudget im engeren Sinne 6,3%².

A2.3 Wer finanziert die Bildungsausgaben?

Neben der im vorangehenden Abschnitt vorgeführten Betrachtung nach dem Durchführungskonzept steht die nach dem Finanzierungskonzept. Bei der damit eingenommenen Perspektive wird danach gefragt, woher das ausgegebene Geld stammt. Dabei wird prinzipiell zwischen öffentlichen und privaten Quellen unterschieden. Die öffentlichen Bildungsausgaben werden vom Bund, von den Ländern sowie von den Gemeinden (einschließlich der Gemeindeverbände und der Zweckverbände) getragen. Die privaten Bildungsausgaben werden im Wesentlichen von den privaten Haushalten, von den Unternehmen, den Kirchen, den Wohlfahrtsverbänden und den Gewerkschaften aufgebracht. Bezogen auf das gesamte Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft beträgt der öffentliche Anteil im Bezugsjahr 2000 an allen erfassten Ausgaben mit 62,9% nahezu zwei Drittel, bezogen auf das Bildungsbudget im engeren Sinne liegt dieser Anteil mit 74,1% bei drei Viertel des jeweiligen Ausgabenbudgets (vgl. Tabelle A2/1)³. Innerhalb dieser Budgets leisten die Länder den mit Abstand gewichtigsten Teil der öffentlichen Bildungsausgaben. Beim Bildungsbudget im engeren Sinne drückt sich die zentrale Bedeutung der Länder in ihrem Anteilswert von 65,9% deutlich aus. Hier folgen den Ländern die Gemeinden mit 18,8%; das Schlusslicht bildet hier der Bund mit 15,7%.

Der nichtöffentliche Teil – bei dem im Folgenden auf die insgesamt geringen aus dem Ausland aufbrachten Ausgaben nicht weiter eingegangen wird – ist in den einzelnen Bereichen des Bildungswesens sehr unterschiedlich stark präsent. Betrachtet man die in Tabelle A2/1 zusammengefassten Aufgabenbereiche, so wird deutlich, dass der Bereich der Schul- und Hochschulbildung, unabhängig davon, ob er öffentlich oder privat getragen wird, zu deutlich mehr als 90% öffentlich finanziert wird. Erkennbar abgeschwächt ist das öffentliche Engagement im vorschulischen Bereich: Hier finanzieren Bund, Länder und Gemeinden nur 63,2%. Die private Finanzierung erfolgt hier zum Teil durch die Träger, zum Teil etwa im Kindergartenbereich durch Elternbeiträge. Besonders niedrig ist der staatliche Finanzierungsanteil mit 7,2% im Bereich des nichtschulischen Teils der dualen Ausbildung. Der hohe

2 Vgl. Tabelle A2/2 im Anhang.

3 Zu den Zahlenangaben im Detail vgl. auch Tabelle A2/3 im Anhang.

Anteil privater Finanzierung erklärt sich in diesem Bereich aus der Struktur der dualen Ausbildung, in der der schulische Teil in der Regel öffentlich, der betriebliche Teil dagegen privat getragen und finanziert wird. Dass hier überhaupt größere öffentliche Ausgaben zu verzeichnen sind, liegt daran, dass Bund, Länder und Gemeinden ihrerseits als Ausbilder auftreten und in dem Rahmen dann auch ihren betrieblichen Teil finanzieren. Ebenfalls niedrig ist mit 15,1% der öffentliche Finanzierungsanteil an der betrieblichen Weiterbildung, die vorwiegend durch Unternehmen, private Organisationen und Gebietskörperschaften getragen wird. Ursache dafür sind zum einen die Teilnehmerbeiträge, die im Bereich der Weiterbildung vielfach entrichtet werden müssen, zum anderen aber auch die Tatsache, dass diese Weiterbildung von Unternehmungen im eigenen Interesse getragen wird. Außerhalb des Bildungsbudgets im engeren Sinne engagiert sich der Staat – wie nicht anders erwartbar – mit zwischen 85 und 100% stark im Feld der Hochschulforschung und der Forschung in staatlichen und privaten, aber nicht auf Erwerbszwecke ausgerichteten Forschungseinrichtungen, mit weniger als 10% dagegen nur schwach im Bereich von Forschung in den Unternehmen.

Dieser knappe Überblick über den nichtöffentlich getragenen Teil der Bildungsausgaben macht implizit darauf aufmerksam, dass es bei der Finanzierung der Bildungsausgaben im Bereich der Erhebung von Gebühren, Beiträgen und Schulgeld bei den Bildungsteilnehmern in Deutschland eine Mischung von Gebühren- bzw. Beitragspflicht und Gebühren- bzw. Beitragsfreiheit gibt: Sieht man von ersten Ansätzen zur Einführung von Studiengebühren durch Einschreibgebühren und durch Gebühren für „Langzeitstudierende“ in einzelnen Bundesländern ab, so sind die allgemeine Schul- und Hochschulbildung und der schulische Teil der Ausbildung im dualen System gebührenfrei. In einem auffallenden Kontrast dazu ist Gebührenpflichtigkeit außerhalb dieser Bereiche weit verbreitet: Bei den Tageseinrichtungen für Kinder leisten Eltern in allen Bundesländern – wenn auch in sehr unterschiedlicher Höhe und sozial gestaffelt – durch Gebühren Beiträge zur Finanzierung dieser Einrichtungen. Im Bereich der beruflichen Erstausbildung befindet sich ein beachtlicher Teil der vollzeitschulischen berufsqualifizierenden Ausbildungsangebote (Berufsfachschulen und Schulen des Gesundheitswesens) in privater Trägerschaft. An vielen dieser Einrichtungen werden Schulgebühren erhoben. Auch bei der beruflichen Weiterbildung sind Gebühren eher die Regel als die Ausnahme. Diese Mischung zwischen Gebührenpflicht und -freiheit ist systematisch kaum begründbar, sondern überwiegend historisch gewachsen oder politisch begründet, wie sich an der Debatte um Studiengebühren zeigt.

So wie das Gewicht der Bildungsausgaben, die in einem Land insgesamt getätigt werden, durch ihren Anteil am Bruttoinlandsprodukt gemessen wird, so erfolgt dies auch für die öffentlich geleisteten Bildungsausgaben. Beim Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft insgesamt beträgt dieser Anteil 5,7% (innerhalb des Anteils der gemessenen öffentlichen und privaten Ausgaben von 9,1%), beim Bildungsbudget im engeren Sinne liegt er bei 4,7% (innerhalb eines Anteils der gesamten Ausgaben von 6,3%). Um verfolgen zu können, wie sich die Bedeutung öffentlicher Bildungsausgaben innerhalb Deutschlands im Verlauf der vergangenen Jahre entwickelt hat, müsste man auf die Entwicklung des Indikators „Bildungsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts“ zurückgreifen können. Dies ist aber nur in sehr eingeschränkter Weise für längere Zeitreihen möglich, da sich im Verlauf der Jahre die Definition des Bildungsbudgets, also die Bestimmung der Ausgaben, die zum Bildungsbudget im engeren Sinne zu zählen sind, ebenso wie die Darstellung dieser Ausgaben gewandelt haben. Geändert haben sich in der in Tabelle A2/1 verwendeten Erfassung ge-

genüber den Erfassungen früherer Jahre bei den öffentlichen Ausgaben insbesondere die folgenden Elemente: Neu aufgenommen wurden rechnerische Zusetzungen, die bei den Personalausgaben für Versorgungsleistungen und Beihilfe vorgenommen wurden, und des Weiteren im Bereich der Förderung von Bildungsteilnehmern die Ausgaben, die die Bundesanstalt für Arbeit an Bildungsteilnehmer leistet, und die Kindergeldzahlungen, die an über 18-Jährige infolge ihrer Teilnahme an Bildung und Weiterbildung geleistet werden. Ausgegliedert wurden dagegen die Ausgaben des Staates für hochschulinterne Forschung.

Um nun gleichwohl längerfristige Entwicklungen verfolgen zu können, werden im Folgenden die Anteile der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt auf der Basis der älteren Definition des Bildungsbudgets und der älteren Fassung der Personalausgaben verwendet. Der für 2000 in Tabelle A2/1 mitgeteilte Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 4,7% reduziert sich bei der gewandelten Definition und Zählweise auf 3,95%⁴. Die auf der Grundlage der älteren Definition und Erfassung der Bildungsausgaben im Folgenden analysierte Zeitreihe ist also nur unter der – allerdings plausiblen – Annahme aussagekräftig, dass sich bei den neu hinzugekommenen ebenso wie bei den neuerdings ausgegrenzten Ausgaben keine gegenüber den anderen Ausgabengruppen atypischen Entwicklungen vollzogen haben.

Betrachtet man nun die Entwicklung des Gewichts der Bildungsausgaben im früheren Bundesgebiet (bis 1990) und danach im vereinigten Deutschland, so zeigt sich, dass der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von 1975 an (damals hatte dieser Anteil mit 5,1% seinen höchsten Stand im Nachkriegsdeutschland erreicht) deutlich abgesunken ist – auf nur noch 3,7% im Jahr 1990. Im vereinigten Deutschland kam es dann zunächst zu einem Wiederanstieg des Anteils bis auf 4,2% im Jahr 1995. Verursacht wurde dieser Wiederanstieg insbesondere durch steigende Bildungsausgaben, die in den neuen Ländern für den Schul- und Hochschulbereich sowie für Weiterbildungsmaßnahmen getätigt wurden. Seit 1996 sinkt der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt jedoch wieder kontinuierlich ab. Zur Beurteilung dieser Veränderungen bei den Anteilsquoten muss man sich vergegenwärtigen, dass – bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2000 – ein Prozentpunkt etwa 20 Mrd. Euro entspricht.

Die reduzierte Bedeutung der finanziellen Ausstattung des Bildungssystems, die in dem gesunkenen Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt zum Ausdruck kommt, hat die einzelnen Bereiche des Bildungswesens unterschiedlich stark berührt. Für den Schulbereich insgesamt gilt, dass sich die Ausgaben je Schüler im Zeitraum von 1975 bis zum Beginn der neunziger Jahre erhöht haben. Dies erklärt sich insbesondere daraus, dass der Rückgang der Schülerzahlen, der die Schulentwicklung Westdeutschlands jahrelang geprägt hat, nicht zu einem entsprechenden Stellenabbau, sondern zu einer Verbesserung der Stellenausstattung der Schulen und damit zu einer Verkleinerung der Klassenfrequenzen geführt hat. Dieser Trend hat sich in den alten Ländern erst im Laufe der 1990er-Jahre umgekehrt.

Anders verlief die Entwicklung im Hochschulbereich: Die Ausgaben je Studierenden sanken von 1975 bis zum Ende der achtziger Jahre kontinuierlich: in Preisen von 1975 von 6.750 Euro auf nur noch 4.600 Euro. Überwiegend infolge der höheren Ausgaben in den neuen Ländern ist für die Jahre ab 1990 ein leichter Anstieg der realen Ausgaben – wiederum in Preisen des Jahres 1975 – auf 4.900 Euro (1998) zu beobachten.

4 Vgl. Tabelle A2/4 im Anhang.

A2.4 Wofür werden die öffentlichen Bildungsausgaben eingesetzt?

Ein neuerlicher Blick auf die Werte der Tabelle A2/1 zeigt, in welche Bereiche des Bildungswesens die öffentlich bereitgestellten Bildungsausgaben fließen. Vom gesamten öffentlichen Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft in Höhe von 115,3 Mrd. Euro gehen 82,6%, also 95,2 Mrd. Euro, in das Bildungsbudget im engeren Sinne. Wenn man die Aufteilung dieses Bildungsbudgets auf die einzelnen Bereiche betrachtet, wenn man also die 95,2 Mrd. Euro gleich 100% setzt, so ergibt sich das folgende Verteilungsmuster: Die Bereiche der vorschulischen Erziehung, der allgemein bildenden und berufsbildenden Schulen und der Hochschulen (ohne Hochschulforschung) erhalten gemeinsam mit 75,7% der Mittel mehr als drei Viertel des öffentlich getragenen Bildungsbudgets. In der Reihenfolge ihres „Ausgabengewichts“ folgen mit 11,9% die Bereiche „Förderung“ (u.a. nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz), „Sonstige Bildungseinrichtungen“ (9,8%), „Betriebliche Weiterbildung der Unternehmen, privaten Organisationen ohne Erwerbszweck, Gebietskörperschaften“ (1,5%) sowie „Betriebliche Ausbildung im Rahmen der dualen Ausbildung“ (1,1%). Eine genauere Betrachtung des Ausgabenblocks für die öffentlichen und privaten Vorschulen, Schulen und Hochschulen zeigt, dass hier die allgemein bildenden und beruflichen Schulen zusammen die Spitzenposition einnehmen, gefolgt von den Hochschulen und der vorschulischen Erziehung.

Diese Gewichtsverteilung veranlasst, die Ausgabenbereiche „Schule“, „Hochschule“ und „Vorschulische Erziehung“ noch einmal genauer zu betrachten: Abbildung A2/1⁵ weist für den Bereich der Schulen aus, dass in Deutschland insgesamt im Jahr 2000 ein Schulplatz im öffentlichen Schulwesen öffentliche Ausgaben in Höhe von 4.300 Euro verursachte. Dieser Betrag teilte sich folgendermaßen auf: Personal 3.600 Euro, laufender Sachaufwand und Investitionen 400 bzw. 300 Euro. Ein länderspezifischer Vergleich dieser Ausgaben je Schulplatz macht auf beachtliche Unterschiede aufmerksam: Die Ausgaben differieren zwischen den Stadtstaaten (Durchschnitt: 4.400 Euro), den Flächenstaaten der alten Länder (Durchschnitt: 4.300 Euro) und denen der neuen Länder (Durchschnitt: 4.000 Euro). Die Unterschiede zwischen den Flächenstaaten der neuen und alten Länder erklären sich überwiegend aus den nach wie vor unterschiedlichen Lehrergehältern. Die Schülerplatzausgaben weichen aber auch zwischen den einzelnen alten Ländern – selbst bei Außerachtlassung der Stadtstaaten – stark voneinander ab: Baden-Württemberg und Bayern belegen mit 4.500 Euro den Spitzenplatz, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland bilden mit 4.200 Euro die Schlusslichter. Die im Vergleich der neuen Länder hohen Werte von Sachsen-Anhalt (4.300 Euro) und Thüringen (4.400 Euro) erklären sich durch die dort einbezogenen Kosten für die Horte.

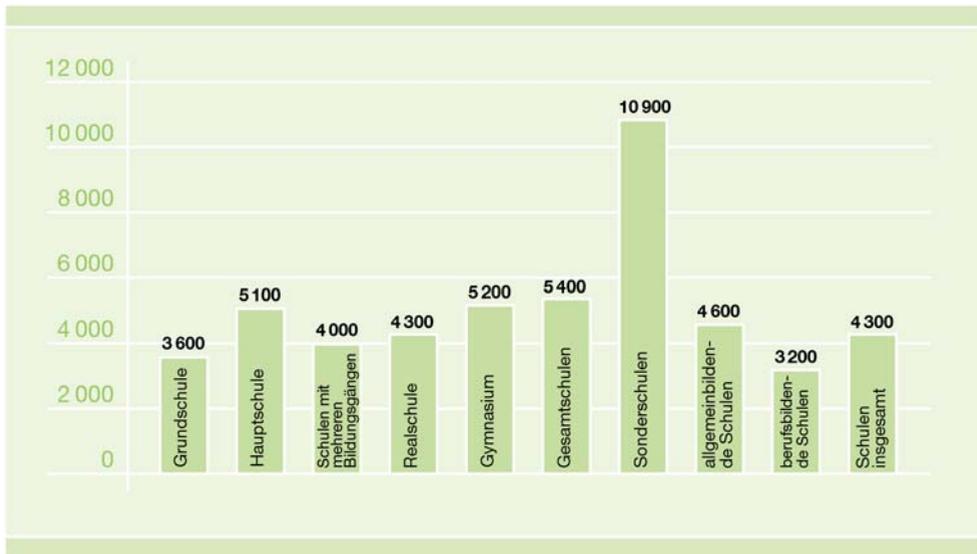
Stärker noch weichen die Schulausgaben je Schulplatz voneinander ab, wenn man die Ausgaben für die Plätze in den einzelnen Schulformen vergleicht (vgl. Abbildung A2/1)⁶: Je öffentlichen Schulplatz werden im allgemein bildenden Schulsystem 4.600 Euro, in den beruflichen Schulen 3.200 Euro öffentlicher Mittel ausgegeben. Innerhalb der allgemein bildenden Schulen öffnet sich dabei eine Spannweite von 3.600 Euro bei den Grundschulen bis zu 10.900 Euro bei den Sonderschulen. Auffallend dabei ist, dass die Ausgaben für die Primarstufe am geringsten sind, dass danach die Ausgaben für die Schulen der Sekundar-

5 Vgl. auch die Tabellen A2/5 und A2/6 im Anhang.

6 Vgl. auch die Tabellen A2/5, A2/6 und A2/7 im Anhang.

stufe I (Hauptschulen, Realschulen) folgen und dass die Schulen mit Angeboten auch in der allgemein bildenden Sekundarstufe II (Gymnasien, Gesamtschulen) – sieht man von den Sonderschulen mit ihren besonders personalintensiven Aufgaben ab – die meisten Ausgaben erhalten. Auch innerhalb der beruflichen Schulen lässt sich eine bemerkenswerte Spannbreite zwischen den unterschiedlichen Schulformen (wie auch zwischen den Ländern) feststellen: Sie reicht (1999) im vollzeitschulischen Bereich von 4.397 Euro in der Fachoberschule bis hin zu 5.675 Euro in den Berufsfachschulen. Die je Schüler niedrigeren Ausgaben für die Berufsschule (2.096 Euro) erklären sich daraus, dass sich dort infolge des Teilzeitcharakters dieser Schulen mehrere Schüler einen Schülerplatz teilen.

Abbildung A2/1 Öffentliche Ausgaben je Schüler in Euro (Deutschland insgesamt)



Quelle: siehe Tabelle A2/6 und A2/7 im Anhang

Bei den Hochschulausgaben finden sich bei der Höhe der öffentlichen Ausgaben ebenfalls beachtliche Unterschiede zwischen den Ländern: In Deutschland werden je Jahr (2000) für einen Studienplatz im gemeinsamen Durchschnitt aller Hochschultypen 7.280 Euro öffentlicher Mittel verausgabt⁷. Die Unterschiede zwischen den Flächenländern der alten Länder (7.010 Euro) sowie den Stadtstaaten (7.620 Euro je Platz) auf der einen und den neuen Ländern (8.610 Euro je Platz) auf der anderen Seite erklären sich überwiegend daraus, dass in den neuen Ländern die Zahl der Studierenden je Stelle deutlich geringer als in den Flächenstaaten der alten Länder ist. Die Unterschiede zwischen diesen Flächenstaaten – die Spanne reicht von dem Spitzenreiter Baden-Württemberg mit 8.740 Euro bis zum Schlusslicht Nordrhein-Westfalen mit 5.640 Euro – erklären sich ganz offensichtlich aus unübersehbaren Ausstattungsunterschieden zwischen den Hochschulen dieser Länder. Das bei Betrachtung der Ausgaben je Studierenden entstehende Bild einer starken regionalen Ausdifferenzierung wiederholt sich, wenn auch mit Verschiebungen zwischen den Ländern, bei einer Analyse der Ausgaben je Hochschulabsolvent.

⁷ Vgl. Tabelle A2/8 im Anhang.

Im Bereich der vorschulischen Erziehung fällt der im Vergleich zu den Schulen und Hochschulen hohe Anteil der privaten Finanzierung auf⁸: Von den insgesamt 11,4 Mrd. Euro, die 2000 für diesen Bereich verausgabt wurden, stammten nur 7,2 Mrd. Euro aus den öffentlichen Haushalten. Diese Mittel wurden zu etwa gleichen Anteilen auf die öffentlichen Einrichtungen und als öffentliche Unterstützung der privaten Träger auf die privaten Einrichtungen aufgeteilt. Der hohe Anteil der privaten Ausgaben erklärt sich, wie schon erwähnt, einerseits aus den Finanzierungsanteilen der privaten Träger an ihren Einrichtungen, andererseits aus den Gebühren, die von den Familien entrichtet werden.

A2.5 Was unterscheidet die deutschen Bildungsausgaben von denen anderer Länder?

Das bisher ausgebreitete Tableau der Bildungsausgaben in Deutschland lässt sich auf der Grundlage seiner Einordnung in vergleichbare Daten anderer Länder schärfer betrachten und analysieren. Deshalb sollen im Folgenden zu ausgewählten Bereichen entsprechende Daten aus dem Ausland präsentiert werden. Dies ist möglich, da die OECD seit einigen Jahren mit ihrer jährlich erscheinenden Veröffentlichung „Bildung auf einen Blick – OECD Indikatoren“ (zuletzt: 2002) Informationen zu den Bildungssystemen der OECD-Mitgliedstaaten (darunter alle Mitgliedsländer der Europäischen Union) vorlegt.

Aus der Fülle vergleichbarer Aspekte der Bildungsausgaben werden die Teilbereiche herausgegriffen und hier präsentiert, in denen es in Deutschland Ausprägungen der Ausgabengestaltung gibt, die deutlich von denen anderer Staaten abweichen und die daher die Diskussion über Bildungsausgaben – gleichsam durch den verfremdenden Blick – anregen können. Dies sind die Bereiche „Bildungsausgaben in Prozent des Bruttoinlandprodukts“, „Bildungsausgaben nach Ausgabenarten“, „Verteilung der Bildungsausgaben auf die unterschiedlichen Stufen des Schulsystems“ sowie „Ausgaben je Studienplatz und je Studierenden über die gesamte Studiendauer“.

Das Gewicht, das öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland gegeben wird, wurde über den Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt gemessen. In der aktuell gebräuchlichen Abgrenzung des Bildungsbudgets im engeren Sinne lag der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt bei den öffentlich getragenen Ausgaben bei 4,7% (vgl. Tabelle A2/1) und bei den öffentlich und privat getragenen Ausgaben bei 6,3% (vgl. Tabelle A2/2 im Anhang). Bei der Einordnung dieser Daten in das internationale Spektrum ergeben sich für diese beiden Indikatoren leicht modifizierte Werte, da die Zuordnung von Ausgaben zum Bildungsbudget international anders als in Deutschland erfolgt. International werden die Ausgaben für die betriebliche Weiterbildung ebenso wenig wie die Förderung von Bildungsteilnehmern durch die Bundesanstalt für Arbeit zum Bildungsbudget gerechnet. Andererseits zählen die Ausgaben für Forschung und Entwicklung in den Hochschulen in der internationalen Ausgabenstatistik zum Bildungsbudget. Aufgrund dieser Verschiebungen ergeben sich für Deutschland in der OECD-Statistik allerdings für das Jahr 1999 (neuere Daten liegen international noch nicht vor⁹). Anteilswerte der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von 4,3% (öffentliche Bildungsausgaben) bzw. von 5,5% (Bildungsausgaben

8 Vgl. Tabelle A2/3 im Anhang.

9 Vgl. Tabelle A2/9 im Anhang.

insgesamt). Mit diesen Werten liegt Deutschland bei den öffentlichen Bildungsausgaben deutlich unter dem Mittelwert aller OECD-Staaten (4,9%) und bei den Bildungsausgaben aus privaten und öffentlichen Quellen, bei denen sich ein OECD-Mittelwert wegen des Fehlens der Werte einzelner Staaten nicht problemlos bestimmen lässt, bei dem Durchschnittswert der meisten OECD-Staaten (5,5%). Bei dem Vergleich der Anteile der öffentlichen Bildungsausgaben fällt auf, dass gerade auch vergleichbar entwickelte Staaten mit einem – je Einwohner berechneten – vergleichbaren Bruttoinlandsprodukt wie zum Beispiel Österreich, Dänemark, Finnland, Frankreich, Schweden oder die Schweiz höhere Werte aufweisen und dass Deutschland seine Position gegenüber der Mehrheit dieser Staaten auch bei der Einbeziehung der privaten Quellen nicht nennenswert verbessern kann.

Bei der Einschätzung des vergleichsweise geringen Anteils, den in Deutschland die Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt einnehmen, sollte allerdings die demographische Komponente der Nachfrage nach Bildungsausgaben in die Betrachtung einbezogen werden. Wie Tabelle A2/9 (im Anhang) ausweist, ist der Anteil der Gruppe der Heranwachsenden, aus der die Bildungsteilnehmer überwiegend stammen, also der Anteil der 5- bis unter 30-Jährigen, an der Gesamtbevölkerung im internationalen Vergleich der niedrigste. Nur 29% der in Deutschland lebenden Bevölkerung gehörten 1999 zu dieser Altersgruppe – bei einem Mittelwert der OECD-Staaten von 35%. Das bedeutet, dass Deutschland seine Bildungsausgaben im Vergleich zu allen anderen OECD-Staaten für eine relativ kleinere Population einsetzen kann. Daraus lassen sich zwei – konträre – Schlüsse ziehen: Da die Bildungsbevölkerung klein ist, benötigt Deutschland im Vergleich zu anderen Staaten für Bildungsausgaben einen geringeren Anteil am Bruttoinlandsprodukt und behält dadurch für andere Aufgaben wie zum Beispiel die der Alterssicherung größere Handlungsspielräume. Oder: Da die Bildungsbevölkerung – relativ gesehen – so klein ist, kann Deutschland besonders viel je Schüler und Student ausgeben. Das muss Deutschland auch tun, so kann argumentiert werden, da eine nur „spärlich“ nachwachsende Generation besonders gut ausgebildet sein muss, wenn die wirtschaftliche Zukunft nicht gefährdet werden soll. Wie immer man es auch wendet: Das Verhältnis der Bildungs- zur Gesamtbevölkerung ist bei der Bewertung der deutschen Bildungsausgaben vor dem Hintergrund der OECD-Vergleichsdaten einzubeziehen.

In einem weiteren Bereich, bei der Aufteilung der Bildungsausgaben auf Ausgabenarten, fallen die deutschen Werte im Konzert internationaler Daten auf¹⁰. Einerseits deckt sich die Aufteilung der deutschen Bildungsausgaben auf laufende Ausgaben (92,3%) und auf investive Ausgaben (7,7%) mit den Durchschnittsdaten der OECD-Staaten. Andererseits weicht Deutschland bei der Aufteilung der laufenden Ausgaben auf Personalausgaben und auf sächliche Ausgaben deutlich vom internationalen Durchschnitt ab. Deutschland gibt 88,8% seiner laufenden Ausgaben für Personal und 11,2% für sächliche Aufgaben aus. Die durchschnittlichen OECD-Vergleichswerte liegen bei 80,3% bzw. 19,7%. Konkret bedeutet dies, dass in Deutschland – im internationalen Vergleich – deutlich geringere Ausgabenanteile zum Beispiel für Lehr- und Lernmittel verwendet werden. Der hohe Anteil der Personalausgaben schlägt sich jedoch weniger in einer quantitativ guten Ausstattung der Schulen mit Lehrpersonal, sondern mehr in – international gesehen – überdurchschnittlich hohen Gehältern nieder. Im Sekundarbereich I zum Beispiel erhielt im Jahr 2000 ein deutscher Lehrer nach 15 Jahren Dienstzeit ein Jahresgehalt von etwa 40.500 US-Dollar (Kaufkraftparität). Er

10 Vgl. Tabelle A2/10 im Anhang.

wird dabei nur noch von seinen Kollegen in der Schweiz und in Japan übertroffen – der Mittelwert der OECD-Staaten liegt bei 31.200 US-Dollar (Kaufkraftparität). Genauere Analysen darüber, wie sich die Lehrergehälter in den einzelnen Vergleichsländern in die Gehaltsstruktur – insbesondere in die anderer akademisch qualifizierter Berufsgruppen – einordnen, stehen noch aus.

International gesehen kann es nahezu als Normalfall gelten, dass die Ausgaben je Schüler mit ihrem Alter ansteigen¹¹: Für den Mittelwert der OECD-Staaten, deren Daten sich hierfür auswerten lassen, gilt, dass die Ausgaben je Schulplatz im Bereich der Sekundarstufe I bei 126% und in dem der Sekundarstufe II bei 143% der Ausgaben für einen Schülerplatz in der Primarstufe ausmachen. Während nun aber einige Staaten deutlich unterhalb dieses parallel zum Alter der Schüler verlaufenden Anstiegs bleiben (dies gilt insbesondere für die skandinavischen Staaten Dänemark, Finnland und Schweden), übersteigen die deutschen Werte für den Sekundarbereich II den OECD-Durchschnittswert mit 265% deutlich. Dieser im Vergleich zu anderen Staaten starke Ausgabenanstieg bei den Bildungsgängen der Sekundarstufe II wird allerdings überwiegend durch die betrieblichen Nettoausgaben für die Ausbildungsvergütung verursacht. Wenn man die Ausgabensteigerung im allgemein bildenden Schulwesen – auf der Grundlage der deutschen Ausgaben je Schulplatz¹² – berechnet, so ergibt sich eine deutlich abgeflachte Entwicklung. Bezogen auf die 3.426 Euro der Grundschule steigern sich die Ausgaben für die gymnasiale Oberstufe (herangezogen werden die vergleichbaren Ausgaben für das Fachgymnasium in Höhe von 5.624 Euro) auf 164%. Damit liegt die Ausgabensteigerung entlang der Schulstufen – was den Sekundarbereich II angeht – zwar immer noch oberhalb des Durchschnitts der OECD-Staaten (143%), übertrifft diese aber weitaus weniger drastisch. Umverteilungsmöglichkeiten von der allgemein bildenden Sekundarstufe II in den Bereich der Grundschule, die in den Debatten nach Erscheinen der PISA-Studie erörtert und zum Teil auch vorgeschlagen wurden, ergeben sich vor diesem Hintergrund nur sehr abgeschwächt.

Die Politik der akzentuierten Ausgabensteigerung parallel zum Aufstieg von Bildungsstufe zu Bildungsstufe findet im Hochschulbereich ihre Fortsetzung: Auch bei den Ausgaben je Studienplatz im Bereich der mindestens dreijährigen Studiengänge (in Deutschland sind dies alle Studiengänge an Fachhochschulen und Universitäten) liegt das Land mit seinem Durchschnittswert von etwa 11.200 US-Dollar (Kaufkraftparität)¹³ in der europäischen Spitzengruppe¹⁴. Die Akzentuierung der Ausgabenpolitik zu Gunsten der Studierenden, die hier zum Ausdruck kommt, wird noch deutlicher, wenn die kumulierten Ausgaben für eine Bildungskarriere in einer Hochschule betrachtet werden¹⁵: Frankreich mit Ausgaben je Studienplatz in Höhe von etwa 7.700 US-Dollar gegenüber etwa 11.200 US-Dollar in Deutschland gibt bei einer durchschnittlichen Studiendauer von 5,3 Jahren ungefähr 40.900 US-Dollar (Kaufkraftparität) für den einzelnen Studierenden von Beginn bis zum Examen seines

11 Vgl. Tabelle A2/11 im Anhang.

12 Vgl. Tabelle A2/7 im Anhang.

13 Vgl. Tabelle A2/12 im Anhang.

14 Der Unterschied dieser Ausgaben je Studienplatz zu dem in Tabelle A2/8 für das Jahr 2000 mitgeteilten Wert von 7.280 Euro erklärt sich durch das andere Bezugsjahr, insbesondere aber durch die in der internationalen Berichterstattung gegenüber der innerdeutschen Berichterstattung andere Definition der Hochschulausgaben sowie dadurch, dass nicht mit aktuellen Wechselkursen, sondern mit Kaufkraftparitäten von Euro in US-Dollar umgerechnet wird.

15 Vgl. Tabelle A2/12 im Anhang.

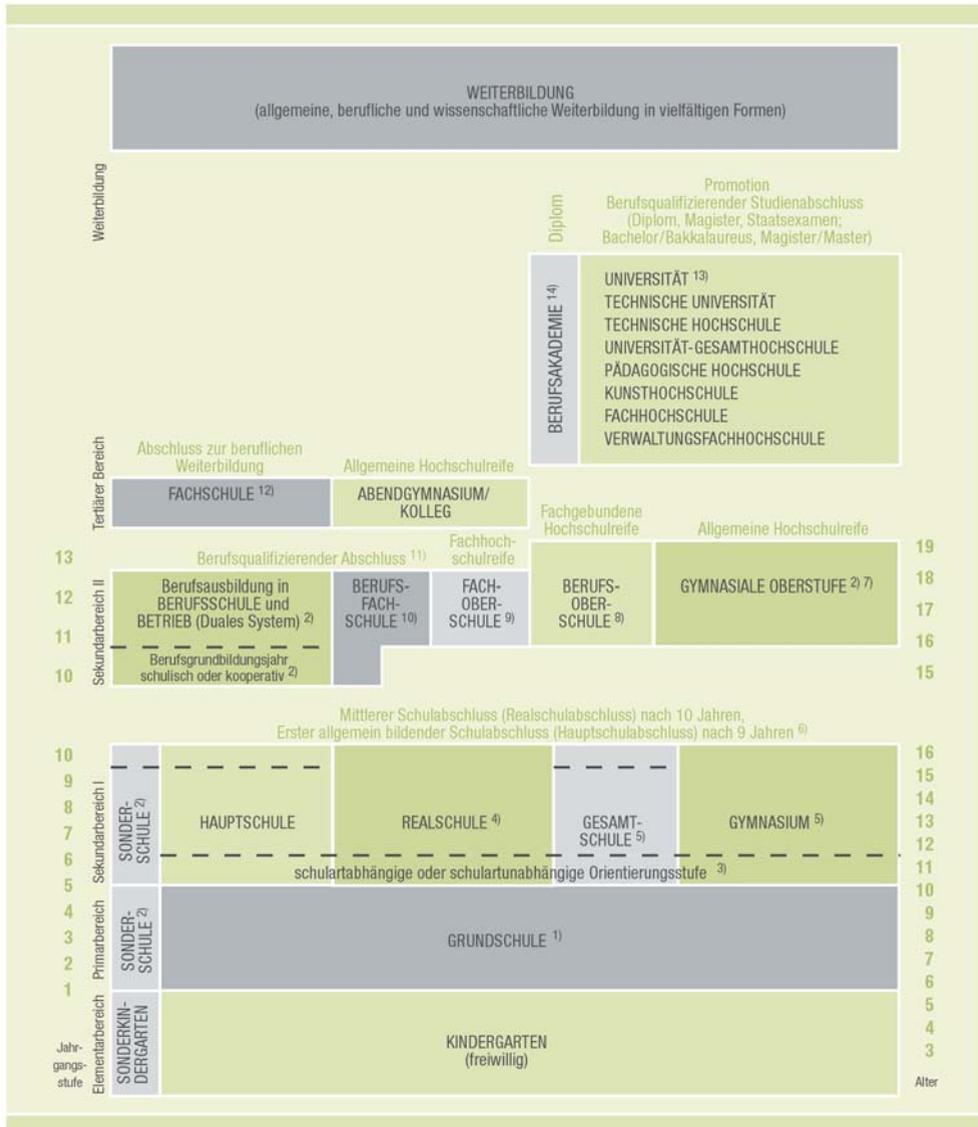
Studiums aus, die Deutschen mit der Durchschnittsstudiendauer von sechs Jahren geben für jeden Studierenden bis zum Examen knapp 67.400 US-Dollar (Kaufkraftparität) aus.

Der Blick auf die deutschen Bildungsausgaben macht aus der international vergleichenden Perspektive auf wichtige deutsche Besonderheiten aufmerksam: Deutschland widmet einen eher geringen Teil seines nationalen Wohlstands dem Aufgabenfeld Bildung; Deutschland konzentriert seine Bildungsausgaben stärker als andere Staaten auf Personalausgaben – und dies weniger zu Gunsten eines großen Personalvolumens und mehr zu Gunsten vergleichbar günstiger Gehälter; Deutschland verfolgt beim Einsatz seiner ökonomischen Ressourcen eine Ausgabenstrategie, die ältere Bildungsteilnehmer – erheblicher als dies in anderen Staaten geschieht – bevorzugt; und schließlich: Deutschland streckt seine Bildungsausgaben über – international gesehen – eher lange Phasen der Biographie seiner Bildungsteilnehmer.

A3 Struktur des Bildungssystems

In den einzelnen Bildungsbereichen bestehen in Deutschland länderspezifische Unterschiede in den Angebotsstrukturen. Die Vielfalt der Bildungsstrukturen wird durch das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen und dem damit verbundenen kommunalen Einfluss auf das

Abbildung A3/1 Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland



Bildungsangebot – mit Ausnahme der Hochschulen – noch verstärkt. Doch ist das Ausmaß staatlicher Verantwortung in den einzelnen Bildungsbereichen sehr unterschiedlich.

Insbesondere im Bereich der Vorschulerziehung hat der Staat nur eine subsidiäre Funktion, aber auch der Weiterbildungsbereich ist durch eine starke Trägerpluralität gekennzeichnet. Demgegenüber wird das Schul- und Hochschulwesen vornehmlich öffentlich verantwortet. In der beruflichen Bildung sieht die duale Ausbildung die Kooperation von Privatwirtschaft und Staat vor. Grundlage der nachfolgenden näheren Erläuterungen zu den strukturellen Gegebenheiten in den Bereichen des Bildungswesens bildet die von der Kultusministerkonferenz erarbeitete „Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland“ (vgl. Abbildung A3/1).

Anmerkungen zur Abbildung A3/1

Die Abbildung des Sekundarbereichs I orientiert sich an der Verteilung der Schülerzahlen in der Jahrgangsstufe 8 für das Jahr 2000 im Bundesdurchschnitt: Hauptschule 22,4%, Realschule 24,3%, Gymnasium 29,4%, integrierte Gesamtschule 9,2%.

Die Durchlässigkeit zwischen den Schularten und die Anerkennung der Schulabschlüsse sind bei Erfüllung der zwischen den Ländern vereinbarten Voraussetzungen grundsätzlich gewährleistet. Die Dauer der Vollzeitschulpflicht (allgemeine Schulpflicht) beträgt neun Jahre, in fünf Ländern zehn Jahre, und die anschließende Teilzeitschulpflicht (Berufsschulpflicht) drei Jahre.

- 1 In einigen Ländern bestehen besondere Formen des Übergangs vom Kindergarten in die Grundschule (Vorklassen, Schulkindergärten). In Berlin und Brandenburg umfasst die Grundschule 6 Jahrgangsstufen.
- 2 Beschulung von Behinderten entsprechend den Behinderungsarten in Sonderformen der allgemein bildenden und beruflichen Schulen, teilweise auch integrativ zusammen mit Nichtbehinderten. Schulbezeichnung nach Landesrecht unterschiedlich (Sonderschule / Schule für Behinderte / Förderschule).
- 3 Die Jahrgangsstufen 5 und 6 bilden unabhängig von ihrer organisatorischen Zuordnung eine Phase besonderer Förderung, Beobachtung und Orientierung über den weiteren Bildungsgang mit seinen fachlichen Schwerpunkten. In einigen Ländern ist die Orientierungsstufe oder Förderstufe als eigenständige Schulart eingerichtet.
- 4 Die Bildungsgänge der Hauptschule und der Realschule werden auch an Schularten mit mehreren Bildungsgängen mit nach Ländern unterschiedlichen Bezeichnungen angeboten. Hierzu zählen die Mittelschule (Sachsen), Regelschule (Thüringen), Sekundarschule (Sachsen-Anhalt), Erweiterte Realschule (Saarland), Integrierte Haupt- und Realschule (Hamburg), Verbundene Haupt- und Realschule (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern) und Regionale Schule (Rheinland-Pfalz) sowie die Gesamtschule.
- 5 Der Bildungsgang des Gymnasiums wird auch an Gesamtschulen angeboten. In der kooperativen Gesamtschule sind drei Bildungsgänge (Bildungsgänge der Hauptschule, Realschule und des Gymnasiums) pädagogisch und organisatorisch zusammengefasst, in der integrierten Gesamtschule bilden sie eine pädagogische und organisatorische Einheit. Die Einrichtung von Gesamtschulen ist nach dem Schulrecht der Länder unterschiedlich geregelt.
- 6 Die allgemein bildenden Schulabschlüsse nach Jahrgangsstufe 9 und 10 tragen in einzelnen Ländern besondere Bezeichnungen. Nachträglicher Erwerb dieser Abschlüsse an Abendschulen möglich.
- 7 Zugangsvoraussetzung ist die formelle Berechtigung zum Besuch der Gymnasialen Oberstufe, die in der Regel nach Jahrgangsstufe 10 erworben wird. Der Erwerb der Allgemeinen Hochschulreife erfolgt in der Regel nach 13 aufsteigenden Schuljahren. In Sachsen und Thüringen wird die Allgemeine Hochschulreife bereits nach zwölf Jahren erworben, in anderen Ländern gibt es Angebote mit achttjährigem gymnasialem Bildungsgang, z.T. als Schulversuche.
- 8 Die Berufsoberschule besteht bisher nur in einigen Ländern und bietet Absolventen mit Mittlerem Schulabschluss und abgeschlossener Berufsausbildung bzw. fünfjähriger Berufstätigkeit die Möglichkeit zum Erwerb der Fachgebundenen Hochschulreife. Bei Nachweis von Kenntnissen in einer zweiten Fremdsprache ist der Erwerb der Allgemeinen Hochschulreife möglich.
- 9 Die Fachoberschule ist eine 2-jährige Schulart, die aufbauend auf dem Mittleren Schulabschluss mit Jahrgangsstufe 11 und 12 zur Fachhochschulreife führt. Für Absolventen mit Mittlerem Schulabschluss und einer beruflichen Erstausbildung ist der unmittelbare Eintritt in Jahrgangsstufe 12 der Fachoberschule möglich.
- 10 Berufsfachschulen sind berufliche Vollzeitschulen verschiedener Ausprägung im Hinblick auf Zugangsvoraussetzungen, Dauer und Abschlüsse. Besondere Form der 2-jährigen Berufsfachschule mit einem Mittleren Schulabschluss als Zugangsvoraussetzung, die zum Abschluss *staatlich geprüfter Assistent* führt, sowie die ein- oder zweijährige Berufsfachschule zur Vermittlung einer beruflichen Grundbildung. In Verbindung mit dem Abschluss eines mindestens zweijährigen Bildungsgangs kann unter bestimmten Voraussetzungen die Fachhochschulreife erworben werden.
- 11 Zusätzlich zum berufsqualifizierenden Abschluss ggf. Erwerb des Hauptschulabschlusses oder des Mittleren Schulabschlusses.
- 12 Fachschulen dienen der beruflichen Weiterbildung (Dauer 1-3 Jahre) und setzen grundsätzlich den Abschluss einer einschlägigen Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf und eine entsprechende Berufstätigkeit voraus. Unter bestimmten Voraussetzungen ist zusätzlich der Erwerb der Fachhochschulreife möglich. Nach der Internationalen Standardklassifikation des Bildungswesens (ISCED97) werden die Fachschulen dem tertiären Bereich zugeordnet.
- 13 Einschließlich Hochschulen mit einzelnen universitären Studiengängen (z.B. Theologie, Philosophie, Medizin, Verwaltungswissenschaften, Sport).
- 14 Die Berufsakademie ist eine Einrichtung des tertiären Bereichs in acht Ländern, die eine fachwissenschaftliche Ausbildung an einer Studienakademie mit einer praktischen Berufsausbildung in einem Betrieb im Sinne eines dualen Systems verbindet.

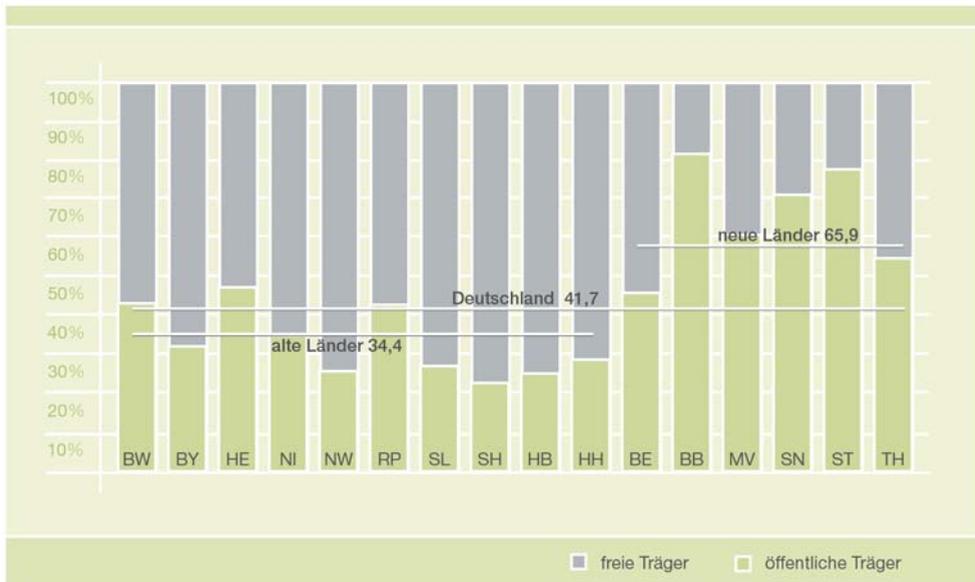
Stand: Dezember 2001 (Quelle: Sekretariat der Kultusministerkonferenz: www.kmk.org/doku/de-2001.pdf)

A3.1 Vorschulisches Betreuungsangebot

Nach dem Grundgesetz hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz für die öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7) und damit auch für die vorschulische Erziehung in Tageseinrichtungen für Kinder. Nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (Sozialgesetzbuch VIII) sind die Kommunen als öffentliche Träger der Jugendhilfe verpflichtet, Kindergartenplätze zur Verfügung zu stellen. An der Finanzierung der Vorschulerziehung beteiligen sich die Träger, die Kommunen und in der Regel auch die Eltern über Kindergartenbeiträge. Hinsichtlich der Trägerschaft der Einrichtungen ist das Subsidiaritätsprinzip zu wahren und die Zusammenarbeit mit den freien Trägern der Jugendhilfe zu suchen. Dennoch ist in den neuen Ländern (angeführt von Brandenburg) der Anteil öffentlich getragener Vorschuleinrichtungen deutlich höher als in den alten Ländern; er übersteigt sogar den Anteil von Einrichtungen freier Träger (vgl. Abbildung A3/2).

Durch eine Novellierung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes besteht seit 1996 für alle Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt ein Rechtsanspruch auf einen für die Eltern in der Regel kostenpflichtigen Kindergartenplatz. Dieser gesetzlich garantierte Anspruch wird bereits durch einen Halbtagsplatz erfüllt. Für die Sechsjährigen, die schulpflichtig, aber noch nicht schulfähig sind, bestehen Schulkindergärten, Vorklassen oder ähnliche Angebote für eine schulvorbereitende Förderung, meist als schulische Angebote¹.

Abbildung A3/2 Trägerschaft von Betreuungseinrichtungen für Kinder (1998) nach Ländern



Quelle: Statistisches Bundesamt

1 Einzelne Länder ersetzen diese Angebote inzwischen durch unterschiedliche Formen einer neu gestalteten Schulingangphase.

A3.2 Schulstruktur

Die Gestaltung des Schulwesens ist Aufgabe der einzelnen Länder, die sich über die Kultusministerkonferenz untereinander abstimmen. Das Hamburger Abkommen der Ministerpräsidenten der Länder und weitere Beschlüsse der KMK dienen einer gewissen Vereinheitlichung des Schulwesens. Dennoch weist die Schulstruktur in den sechzehn Ländern deutliche Unterschiede auf (vgl. Abbildung A3/3). Es gibt – insbesondere im Sekundarbereich – kaum zwei Länder, die sich hinsichtlich der angebotenen Schulformen gleichen. Neben dem drei- bis viergliedrigen (mit oder ohne IGS) Schulsystem in der Sekundarstufe gibt es zweigliedrige Systeme oder konträr hierzu fünf- bis sechsgliedrige². Allein diese strukturelle Pluralität erschwert einen Vergleich zwischen den Ländern und den Schulwechsel von Schülern zwischen den Ländern. Zusätzlich unterscheiden sich die Dauer der Grundschulzeit und auch die Dauer der Vollzeitschulpflicht (vgl. Kapitel A5). Die Grundschulzeit, in der alle Schüler – mit Ausnahme der Sonderschüler (ca. 3% bis 4% der Altersjahrgänge im Grundschulalter) – gemeinsam unterrichtet werden, dauert in Brandenburg und Berlin sechs Jahre³, in allen anderen Ländern vier Jahre. Damit zählt Deutschland im internationalen Vergleich zu den Staaten, in denen die Sekundarstufe sehr früh beginnt. In den meisten anderen europäischen Staaten dauert die Grundschule wenigstens sechs Jahre, teilweise existiert ein Gesamtschulsystem ohne äußere Differenzierung in der Sekundarstufe I.

In Sachsen-Anhalt und in Bremen wird zwischen der Grundschule und den Schulformen der Sekundarstufe die Orientierungsstufe als eigenständige Schulform, mit den Jahrgängen 5 und 6, geführt. In Niedersachsen wurde die seit Ende der 1970er-Jahre obligatorische Orientierungsstufe mit Wirkung vom Schuljahr 2004/05 an abgeschafft, Bremen plant, diesem Beispiel zu folgen. In Hessen kann eine schulformunabhängige Förderstufe eingerichtet werden, die Schulen mit Förderstufe geben diese aber zunehmend auf. Bestehende Ansätze zu einer Verlängerung der gemeinsamen Schulzeit vor dem Übergangsverfahren zu weiterführenden Schulen werden folglich gegenwärtig wieder rückgängig gemacht.

Nach der Grundschule bzw. der Orientierungsstufe ist der Übergang der Schüler auf weiterführende Schulformen der Sekundarstufe I in allen Ländern durch ein Verfahren geregelt. In den meisten Ländern haben inzwischen die Eltern das letzte Entscheidungsrecht über die Wahl der weiterführenden Schule (Ausnahmen sind Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen). Dieser Entscheidung geht in allen Ländern eine Beratung/Empfehlung der Schule voraus. Insbesondere für die Schüler, die nicht die von der Schule empfohlene Schulart besuchen, sehen einige Länder nach dem Übergang eine Probezeit oder verschärfte Versetzungsregelungen vor.

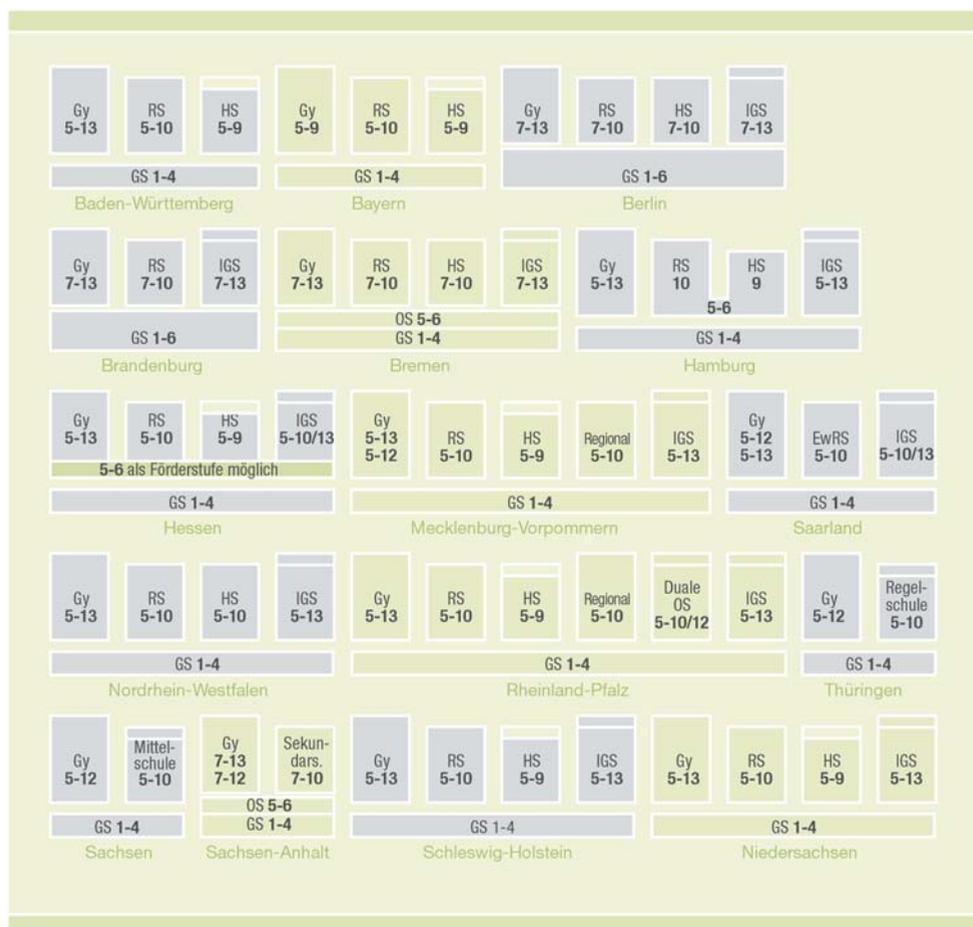
Die Sekundarstufe ist in nahezu jedem Bundesland anders organisiert. Die einzige in allen Ländern vorhandene Schulform ist das Gymnasium (ab Klasse 5 oder 7, Abitur nach Klasse 12 oder 13). Allerdings variiert die Schuldauer bis zum Abitur zwischen den Ländern. Neben Sachsen und Thüringen, die nach der Wiedervereinigung an der 12-jährigen Schulzeit bis zum Abitur bis heute festgehalten haben, gibt es neue Länder, die – nach einer kurzzeitigen Einführung einer verlängerten Gymnasialzeit – wieder zu der verkürzten Dauer des Gymnasiums zurückkehren (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt) und alte Län-

2 Bei dieser Bewertung bleiben die Sonderschulen und ggf. als Zusatzangebote gestattete aber nicht strukturbildende Schulformen in den Ländern unberücksichtigt (insbesondere einzelne Gesamtschulangebote).

3 In beiden Ländern gibt es Profilklassen an Gymnasien, die bereits mit dem 5. Schuljahrgang beginnen.

der, die grundsätzlich (Baden-Württemberg, Saarland) oder als Schulversuch eine verkürzte Gymnasialzeit vorsehen (inzwischen nahezu alle alten Länder).

Abbildung A3/3 Struktur des allgemein bildenden Schulwesens; Schuljahr 2002 (ohne Sonderschulen)



Quelle: Schulgesetze der Länder, Homepages der Kultusministerien der Länder, eigene Auswertung (Stand: Juli 2003)

Ein dreigliedriges Schulsystem, bestehend aus Hauptschule, Realschule und Gymnasium existiert in Baden-Württemberg und in Bayern. In den meisten anderen alten Ländern (in Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und in Schleswig-Holstein) werden diese drei Schulformen durch ein im Allgemeinen aber nicht flächendeckendes Angebot an Integrierten oder Kooperativen (Additiven) Gesamtschulen – häufig als Ganztageseinrichtungen – ergänzt.

In Mecklenburg-Vorpommern, das als einziges neues Land zu Beginn der 1990er-Jahre ein dreigliedriges Schulsystem (ergänzt um ein nicht flächendeckendes Angebot an Integrierten Gesamtschulen) einführt, werden Haupt- und Realschule vornehmlich im Verbund, seit dem Schuljahr 2002/03 die Bildungsgänge Hauptschule und Realschule auch in integrierter Form, der Regionalen Schule, angeboten. In den neuen Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen besteht im Wesentlichen ein zweigliedriges Schulsystem

aus Gymnasium und einer Schulform mit Haupt- und Realschulbildungsgängen. Brandenburg unterhält ein dreigliedriges Schulsystem mit Gesamtschule, Gymnasium und Realschule.

Auch im Saarland existiert die Hauptschule als eigenständige Schulform nicht mehr. Die Erweiterte Realschule bietet dort den Haupt- und Realschulbildungsgang an. Die vielfältigste Schullandschaft im Sekundarbereich I gibt es in Rheinland-Pfalz. Neben Hauptschule, Realschule, Regionaler Schule (die die Bildungsgänge Haupt- und Realschule in integrierter Form zusammenführt), IGS und Gymnasium wird hier mit der Dualen Oberschule eine bundesweit neue Schulform angeboten, mit der eine Verknüpfung von allgemeiner und beruflicher Bildung angestrebt wird. Neben Haupt- oder Realschulabschluss kann an der Dualen Oberschule in Rheinland-Pfalz (in zwölf Schuljahren) durch Kooperation mit beruflichen Schulen ein erster beruflicher Abschluss, nach 13 Schuljahren die Fachhochschulreife erlangt werden.

Tabelle A3/1 Verteilung der Schüler in Klassenstufe 8 auf die Schulformen in % (2001/02)

Land	HS	RS	SMB	GY	IGS	Freie Waldorfschulen	Sonderschulen
BW	33,2	33,8	0,0	30,2	0,5	1,4	0,9
BY	39,3	28,9	0,0	27,4	0,3	0,4	3,8
BE	11,5	22,2	0,0	33,4	28,6	0,6	3,8
BB	0,0	17,1	0,0	29,4	48,5	0,3	4,7
HB	22,1	26,8	0,0	29,8	15,4	1,1	4,7
HH	11,9	14,3	5,2	35,4	25,4	1,4	6,3
HE	18,1	28,0	0,0	32,1	16,4	0,6	4,8
MV	11,4	42,8	5,4	30,1	4,1	0,3	5,8
NI	30,3	33,0	0,5	27,1	3,6	0,5	4,9
NW	24,5	26,3	0,0	29,4	14,8	0,6	4,4
RP	27,7	24,1	11,0	28,4	4,3	0,4	4,0
SL	0,4	2,1	48,5	31,1	15,6	0,7	1,6
SN	0,0	0,0	61,8	32,7	0,0	0,2	5,3
ST	0,0	0,0	58,8	33,0	1,0	0,1	7,1
SH	29,3	32,9	0,0	26,8	5,8	1,0	4,1
TH	0,0	0,0	58,2	33,6	1,1	0,2	6,8
Deutschland	22,4	24,5	9,0	29,6	9,7	0,6	4,2
Alte Länder	28,6	28,5	1,6	29,1	7,7	0,7	3,8
Neue Länder	1,7	9,6	40,3	31,9	10,5	0,2	5,9

Quelle: Statistisches Bundesamt (www.destatis.de)

Die Bedeutung, die den vorgehaltenen Schulformen in den Ländern gemessen an dem sie besuchenden Schüleranteil zukommt, ist sehr unterschiedlich (vgl. Tabelle A3/1). Die Hauptunterschiede bestehen einerseits in der Bedeutung der Hauptschule (nur in Bayern⁴

4 Ab dem Schuljahr 2003/04 entfallen in Bayern die gemeinsamen Jahrgänge 5 und 6 an der Hauptschule. Die Realschule wird grundsätzlich ab Klasse 5 geführt. An allen Hauptschulen wird ein sogenannter M-Zug eingeführt, der ab Klasse 7 zur mittleren Reife führt.

und in Baden-Württemberg wird sie noch von mehr als einem Drittel der Schüler der 8. Klassenstufe besucht) als auch in der Rolle von Integrierten Gesamtschulen. In Brandenburg werden diese von mehr als der Hälfte der Schüler in der Sekundarstufe I besucht. Auch in den Stadtstaaten und in einigen Flächenländern entfällt ein hoher Schüleranteil auf Gesamtschulen, während sie in den anderen neuen Ländern, in Niedersachsen, Bayern und Baden-Württemberg nur punktuell angeboten werden und keinen nennenswerten Anteil an der Schülerschaft ausmachen. Der Hauptschulbildungsgang ist zudem unterschiedlich lang. In den Ländern, die eine zehnjährige Vollzeitschulpflicht vorschreiben (Berlin, Brandenburg, Bremen und Nordrhein-Westfalen), dauert er grundsätzlich bis zur Klasse 10, in anderen (außer in Hamburg) kann in einem freiwilligen zusätzlichen Schuljahr an der Hauptschule ein qualifizierter Hauptschulabschluss oder ein Realschulabschluss erworben werden.

In einigen Ländern kommt es auf diese Weise zu einer Entkopplung von Bildungsgang und Abschluss (vgl. C1.2). So übernimmt die Hauptschule bezüglich des erreichten Abschlusses zunehmend die Funktion der Realschule (in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen verlässt ca. ein Drittel der Schüler die Hauptschule mit Realschulabschluss), an Realschulen wird die Berechtigung zum Erwerb der gymnasialen Oberstufe erworben, während eine Reihe von Gymnasiasten die Schule nur mit mittlerem Abschluss verlässt.

Die Förderung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf ist in Deutschland noch überwiegend Aufgabe der Sonderschulen. Diese werden in allen Ländern (mit verschiedenen Bezeichnungen) unterschieden in Sonderschulen für Lernbehinderte, Erziehungsschwierige und für Schüler mit körperlichen oder geistigen Behinderungen. Unterschiedlich ist der Schüleranteil, der an Sonderschulen (im bundesweiten Durchschnitt 90%) bzw. integrativ in Regelschulformen unterrichtet wird. Hier reicht die Spannweite integrativer Fördermaßnahmen zwischen den Ländern – nach den Angaben der KMK von 2% (Sachsen-Anhalt) bis zu 27% (Berlin)⁵.

In der sonderpädagogischen Fachliteratur wird die integrative Unterrichtung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf zumindest als eine pädagogisch vertretbare Form des Unterrichts, wenn nicht als generell anzustrebender Zustand diskutiert. Auch die Kultusministerkonferenz hat das zu fördernde Kind in den Mittelpunkt der Förderüberlegungen gerückt⁶: „Es ist derjenige Lernort zu wählen, der auf bestmögliche Art und Weise den Förderbedürfnissen des Kindes ... gerecht werden ... kann“. Dennoch ist eine Stagnation der integrativen sonderpädagogischen Maßnahmen in den Ländern zu verzeichnen, soweit die Statistik dazu überhaupt zuverlässige Daten liefert.

Das Privatschulwesen spielt in Deutschland nur eine untergeordnete Rolle. Der Anteil von Schülern, die eine private allgemein bildende Schule besuchen beträgt im Bundesdurchschnitt etwa 6% (im Durchschnitt der OECD-Staaten 13,5%), knapp die Hälfte davon sind Gymnasiasten. Private Gymnasien in kirchlicher Trägerschaft konzentrieren sich vor allem in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Teilen Niedersachsens. Privatschulangebote sind noch im Sonderschulbereich von überproportionaler Bedeutung, private Haupt- oder Realschulen werden nur regional in größerem Umfang angeboten⁷. In den neuen Ländern ist

5 Kultusministerkonferenz (KMK): Sonderpädagogische Förderung in Schulen. Bonn: 2002. Vgl. zu der zwischen den Ländern uneinheitlichen Definition und statistischen Abgrenzung die Ausführungen im Band: „Bildungsbericht-erstattung für Deutschland: Konzeption“.

6 Kultusministerkonferenz (KMK): Empfehlungen zur sonderpädagogischen Förderung in den Schulen der Bundesrepublik Deutschland. Bonn: 1994.

7 Vgl. Tabelle A3/2 im Anhang.

das Privatschulangebot und damit der Anteil an Privatschülern im allgemein bildenden Schulwesen geringer als in den alten Ländern.

Unter den Schülern beruflicher Schulen ist der Privatschüleranteil mit ca. 7% (2001) höher als im allgemein bildenden Schulwesen. Dazu trägt die größere Zahl privater Ergänzungsschulen mit öffentlich nicht angebotenen Ausbildungsprogrammen bei. Im berufsbildenden Bereich ist der Anteil von Privatschülern in den neuen höher als in den alten Ländern; mehr als ein Drittel der Schüler einer Fachschule oder Berufsfachschule besuchen eine private Einrichtung⁸.

Abbildung A3/4 Anteil der Schüler an privaten allgemein bildenden Schulen an allen Schülern an allgemein bildenden Schulen in % (Schuljahr 2000/01)



Quelle: Statistisches Bundesamt

A3.3 Struktur der beruflichen Bildung/beruflichen Erstausbildung

Die berufliche Erstausbildung findet in Deutschland vornehmlich im dualen System statt⁹. Die duale Berufsausbildung wird in derzeit ca. 390 anerkannten Ausbildungsberufen an zu meist zwei Lernorten vermittelt. Die praktische Berufsausbildung findet in den Betrieben (häufig ergänzt um weitere Lernorte, z.B. eine überbetriebliche Ausbildungsstätte) statt und wird durch fachtheoretischen, fachpraktischen und allgemein bildenden Unterricht in der Berufsschule ergänzt. Die Berufsschule des dualen Systems ist als Teilzeitunterricht organisiert. Die Ausbildungsordnungen der einzelnen Berufe sind im Berufsbildungsgesetz (BBiG) geregelt. Damit ist der betriebliche Teil der Berufsausbildung ebenfalls bundeseinheitlich geregelt. Die Angelegenheiten der Berufsschule werden, wie bei den allgemein bildenden Schulen, von den Ländern geregelt. Der betriebliche Teil der dualen Berufsausbildung wird

⁸ Vgl. Tabelle A3/3 im Anhang.

⁹ Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 2003. Bonn: 2003.

einzelbetrieblich – und damit privat – finanziert. Voraussetzung dieses Systems ist eine ausreichende Bereitschaft der Unternehmen, ihren Nachwuchs selbst auszubilden und die damit verbundenen Kosten zu tragen. In den letzten Jahren ist dies immer weniger der Fall: Nur noch 24% aller westdeutschen Betriebe bilden aus (gegenüber 30% noch 1990). In den neuen Ländern ist es bisher nicht gelungen, eine ausreichend leistungsfähige Betriebsstruktur als Grundlage des dualen Ausbildungssystems aufzubauen. Lediglich 20% der Betriebe bilden aus. Ein Drittel der Ausbildungsplätze in den neuen Ländern wird durch staatlich finanzierte Sonderprogramme bereitgestellt, und auch die betrieblichen Ausbildungsplätze werden häufig öffentlich bezuschusst.

Neben der Berufsausbildung im dualen System gibt es berufliche Vollzeitschulen. Unter ihnen dienen das Berufsvorbereitungsjahr, das Berufsgrundbildungsjahr sowie verschiedene Kurse an Berufsfachschulen der Ausbildungsvorbereitung. An Stelle einer dualen Berufsausbildung besteht die Möglichkeit, eine vollzeitschulische Berufsausbildung zu absolvieren. Zu den beruflichen Vollzeitschulen gehören die Berufsfachschulen und die Schulen für Berufe im Gesundheitswesen mit vollqualifizierenden Berufsausbildungen. *Fachoberschulen* vermitteln den Schülern eine erweiterte und vertiefte fachpraktische und fachtheoretische Bildung. Mit dem Bestehen der Abschlussprüfung wird die Fachhochschulreife erworben, die zum Besuch einer Fachhochschule berechtigt. *Berufsoberschulen* bauen auf einer Berufsausbildung oder Berufsausübung mit mittlerem Abschluss auf und verleihen nach bestandener Abschlussprüfung eine fachgebundene Hochschulreife, mit Ergänzungsprüfungen auch die allgemeine Hochschulreife. Hinzu kommen die *Fachgymnasien*, die die allgemeine Hochschulreife verleihen und den Schülern eine berufsbezogene Schwerpunktbildung ermöglichen.

Die Vielfalt der beruflichen Schulformen variiert zwischen den Ländern erheblich.

A3.4 Struktur der Hochschulen

Während die Situation im dualen System der Berufsausbildung und die Situation der beruflichen Vollzeitschulen für die Schulabgänger von vielen regionalen Zufälligkeiten bestimmt werden, ist die Angebotssituation für den Wechsel in das Hochschulsystem transparent und bundesweit abgestimmt. Durch den seit Jahrzehnten unter regionalpolitischen Zielsetzungen vollzogenen Ausbau des Hochschulsystems findet der Studienanfänger ein vergleichsweise regional ausgeglichenes Studienangebot vor.

Neben den wissenschaftlichen Hochschulen in ihren verschiedenen besonderen Ausprägungen (Universitäten, Technische Universitäten, Technische Hochschulen, Pädagogische Hochschulen, Kunst-, Musikhochschulen) gibt es ein regional gut ausgebautes System von Fachhochschulen. Das Modell der Gesamthochschule mit der Kombination von Studiengängen auf Universitäts- und Fachhochschulniveau gibt es nur noch in Kassel. Die Anzahl privater Hochschulen ist zwar beachtenswert (79 von insgesamt 350 Hochschulen im Jahr 2000). Sie erfassen aber nur eine geringe Zahl von Studierenden und bieten insgesamt nur ein schmales Fächerspektrum an.

A3.5 Struktur der Weiterbildung

Gemäß der Vierten Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur Weiterbildung (2001) wird heute unter Weiterbildung „die Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluss einer unterschiedlich ausgedehnten ersten Bildungsphase und in der Regel nach Aufnahme einer Erwerbs- oder Familientätigkeit“ verstanden. Weiterbildung umfasst danach ganz unterschiedliche Bereiche wie etwa berufliche und betriebliche Weiterbildung, Fortbildung und Umschulung, politische Bildung, gewerkschaftliche Bildung, kulturelle Bildung und das Nachholen von Schulabschlüssen. Der Weiterbildungsbereich wird als vierte Säule des Bildungswesens neben dem Schul-, Hochschul- und dualen Berufsausbildungssystem angesehen und ist inzwischen, gemessen an den Teilnehmerzahlen, der größte Bildungssektor in Deutschland¹⁰.

Die Weiterbildung hat sich aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen heraus entwickelt und ist dadurch traditionell durch eine Vielfalt und Vielzahl von Anbietern (Trägerpluralität) gekennzeichnet. Neben den kommunal getragenen Volkshochschulen stehen die kirchliche Erwachsenenbildung der evangelischen und katholischen Kirche, die mit der Arbeiterbewegung verbundene gewerkschaftliche Erwachsenenbildung, die aus dem unternehmerischen Bereich entstandene Weiterbildung der Industrie- und Handels- sowie der Handwerkskammern, die politische Erwachsenenbildung und die lokaler „alternativer“ Gruppen. Zu diesen Weiterbildungsträgern kommen Fernlehrinstitute, die innerbetrieblichen Weiterbildungsangebote größerer Unternehmen und die steigende Zahl kommerzieller Weiterbildungsanbieter hinzu. Übersichten sprechen inzwischen von mehr als 35.000 Einrichtungen in der Bundesrepublik. Die Hochschulen leisten durch wissenschaftliche Weiterbildung, u.a. in Kooperation mit Partnern aus der Wirtschaft, zusätzlich einen Beitrag zur regionalen Entwicklung.

Weiterbildung ist in Deutschland in geringerem Umfang durch den Staat geregelt als die anderen Bildungsbereiche. Den vielfältigen und sich rasch wandelnden Anforderungen an Weiterbildung kann am besten durch eine Struktur entsprochen werden, die durch Vielfalt und Wettbewerb der Träger und der Angebote gekennzeichnet ist. Durch die Pluralität der Trägerschaft soll den vielfältigen Interessen der Weiterbildungsteilnehmer entsprochen werden. Die Tätigkeit des Staates beschränkt sich im Bereich der Weiterbildung auf die Festlegung von Grundsätzen sowie auf Regelungen zur Ordnung und Förderung. Diese sind in Gesetzen des Bundes und der Länder festgeschrieben. Im Bereich der allgemeinen, öffentlich verantworteten und gestalteten Weiterbildung sind es vor allem die gesetzlichen Regelungen auf Landesebene (Weiterbildungsgesetze), die eine rechtliche, organisatorische und finanzielle Absicherung der Weiterbildung ermöglichen.

Durch die differenzierte Kompetenzstruktur ist die Entwicklung des deutschen Bildungssystems kaum zwischen den Bildungsbereichen zu koordinieren, und auch innerhalb der Bildungsbereiche zeigen sich divergierende Entwicklungsverläufe zwischen den Ländern. Betrachtet man das Bildungswesen aus der Perspektive der Bildungsbeteiligung der Nutzer¹¹, dann wird erkennbar, dass sich noch mit 20 Jahren knapp die Hälfte der Bevölkerung im Schul- und Hochschulsystem aufhält. Bezogen auf die Bildungsangebote entwickelte sich aus einer Vielzahl einzelner, meist punktueller Reformmaßnahmen ein differenziertes und

10 Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berichtssystem Weiterbildung 2000 (VIII). Bonn: 2003.

11 Vgl. Tabelle A 3/4 im Anhang.

zwischen den Ländern stark variiertes Bildungssystem. Große Unterschiede in der Angebotsdichte und Trägerstruktur bestehen im Vorschulbereich zwischen alten und neuen Ländern. Auch die Schulstrukturen weisen, abgesehen vom Gymnasium, eine für den Bürger kaum durchschaubare Vielfalt auf. Dazu trägt die zunehmende Entkopplung von besuchter Schulform und erreichtem Schulabschluss zusätzlich bei. Während die strukturellen Entwicklungen – zu denen auch die Auflösung der Orientierungsstufe in einigen Ländern gehört – im allgemein bildenden Schulwesen noch öffentlich diskutiert werden, finden die Funktionsprobleme des beruflichen Schulwesens kaum allgemeine Beachtung. Durch ein unzureichendes Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen wird das berufliche Schulwesen immer mehr in die Lage versetzt, für Absolventen der Haupt- und Realschule ohne Ausbildungsplatz in ausreichendem Umfang weiterführende vollzeitschulische berufliche Bildungswege anzubieten, damit diese Jugendlichen nicht in eine Sackgasse geraten. Durch die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen für das duale System, die zunehmende Finanzierung außerbetrieblicher Ausbildungsmöglichkeiten und durch Subventionierungen als Anreize für betriebliche Ausbildungsplätze werden bei der Bildungsfinanzierung grundlegende Aufgabenverteilungen in Frage gestellt; letztlich wird so die Grundlage des dualen Ausbildungssystems durch die Betriebe und Unternehmen ausgehöhlt. Dies wird vor allem im Vergleich mit dem bundesweit koordinierten und abgestimmten Angebot an Hochschulen deutlich, das allen Schulabsolventen mit Fachhoch- und Hochschulreife einen Studienplatz bereitstellt. Mit einer pluralen Trägerstruktur im Bereich der Weiterbildung sind zwar günstige Voraussetzungen für ein differenziertes Angebot an allgemeiner und beruflicher Weiterbildung gegeben. Offen muss hier allerdings noch bleiben, ob die an ein leistungsfähiges Weiterbildungssystem gestellten Erwartungen damit bereits erfüllt werden können.

A4 Regionale Verfügbarkeit von Bildungsangeboten

Institutionalisierte Bildungsprozesse sind an erreichbare Angebote von Kindergärten, Schulen, Hochschulen und Weiterbildungseinrichtungen gebunden. Deren regionale Verteilung und damit ihre gute und ausgewogene Erreichbarkeit ist eine wichtige Voraussetzung für die Verfolgung individueller Bildungsinteressen ebenso wie für Schaffung eines gut verteilten Angebots qualifizierter Absolventen des Bildungs- und Ausbildungssystems. Im Folgenden sollen daher die regionalen Verteilungsmuster von Bildungsangeboten des allgemein bildenden Schulwesens und des Angebots von Ausbildungsplätzen im Rahmen der dualen Ausbildung skizziert werden. Nicht berücksichtigt werden in diesem Bericht Angebotsverteilungen im Vorschulbereich, da dazu keine belastbaren Daten verfügbar sind. Auch wird nicht auf die regionale Erreichbarkeit von Hochschulangeboten und von Angeboten in der Weiterbildung eingegangen: In diesen Bereichen überlagern sich wohnortnahe Verfügbarkeit von Angeboten und spezialisierte, überregionale Nachfrage. Dadurch kann nur eine relative Bindung der Nachfrage an das regional verfügbare Angebot unterstellt werden; die Nachfrage ist weniger vom unmittelbar zugänglichen Angebot abhängig als in den anderen Bildungsbereichen¹. Für den Hochschulbereich wurde dies auch aktuell detailliert dargestellt².

A4.1 Schulartspezifische Angebotsdichte

Chancengleichheit im Sinne gleichwertiger Zugangsmöglichkeiten zu Bildungsangeboten ist nur gegeben, wenn die verschiedenen Bildungsgänge in einer Region für alle Schüler in zumutbarer Entfernung erreichbar und in bedarfsgerechter Zahl vorhanden sind. Die Dichte eines Schulnetzes wird einerseits durch die Nachfrage nach bestimmten Schulformen, zum anderen durch die Einwohnerdichte und Siedlungsstruktur der Regionen beeinflusst. Andererseits ist die Nachfrage nach weiterführenden Schulformen (z.B. dem Gymnasium) aber auch abhängig von einem wohnortnah verfügbaren Angebot. In vielen Untersuchungen konnte nachgewiesen werden, dass weite Wege zu gymnasialen Schulangeboten insbesondere in bildungsferneren Schichten eine geringere Bildungsbeteiligung nach sich ziehen. Nicht zuletzt führte diese Erkenntnis zur Ausweitung des Angebots an Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen im Rahmen der Schulbauprogramme der 1960er- und 1970er-Jahre.

Nach dem Schüllerrückgang der 1980er-Jahre in Westdeutschland, dem Geburteneinbruch in den neuen Ländern in den 1990er-Jahren und langfristig wieder rückläufigen Schülerzahlen auch in den alten Ländern lohnt es, die Frage nach der Zugänglichkeit des Schulangebots für die Schülerinnen und Schüler in der Bundesrepublik wieder aufzugreifen.

-
- 1 Dennoch sind auch im Bereich der Weiterbildung regionale Disparitäten von Bedeutung. Vgl. z.B. Oliver Böhm-Kasper/Horst Weishaupt: Regionale Strukturen der Weiterbildung. In: Alois Mayr/Manfred Nutz (Hrsg.): Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland, Band 6 Bildung und Kultur, Heidelberg: 2002; S. 52-55.
 - 2 Sekretariat der KMK: Die Mobilität der Studienanfänger und Studierenden in Deutschland von 1980 bis 2000. (Dokumentation 160), Bonn: KMK 2002.

Die Dichte des Schulangebotes – hier mangels Daten zur Erreichbarkeit von Schulangeboten gemessen an der durchschnittlichen Größe von Einzugsbereichen der Schulen eines Kreises³ – nimmt bundesweit erwartungsgemäß mit der Siedlungsdichte ab; das gilt für alle Schulformen in allen Ländern. Dabei haben die Schulen in Kreisen mit vergleichbarer Siedlungsdichte im Wesentlichen ähnlich große Einzugsbereiche⁴.

Tabelle A4/1 Durchschnittliche Einzugsbereichsgrößen in qkm nach Bildungsgang und Siedlungsdichte im Schuljahr 2000/2001 (Bundesdurchschnitt)

Siedlungsdichte	Grundschule	Gymnasium	Realschule	Hauptschule	Integrierte Gesamtschule
<= 100 Einwohner je qkm	52	363	107	88	642
< =1000 Einwohner je qm	20	124	72	47	740
> 1000 Einwohner je qkm	3	12	12	10	54

Quelle: Statistik regional 2002, eigene Berechnungen

Bei dem Vergleich zwischen den Regionen der Bundesrepublik müssen allerdings die siedlungsstrukturellen Unterschiede zwischen den Flächenländern und insbesondere auch zwischen West- und Ostdeutschland beachtet werden (vgl. Abbildung A4/1).

Während in den alten Ländern nur 12% der Kreise eine Siedlungsdichte von 100 Einwohnern je qkm und weniger aufweisen, sind es in den neuen Ländern ein Drittel aller Kreise (vgl. Tabelle 4/2). Durch den starken Geburtenrückgang können Regionen mit gleicher Bevölkerungsdichte in den neuen Ländern nur bei deutlich kleineren Schulen ein ähnlich dichtes Angebotsnetz wie in den alten Ländern halten, da die Dichte der schulrelevanten Bevölkerung nur ca. halb so hoch ist (vgl. Abschnitt A1).

Tabelle A4/2 Wohn- und Schulbevölkerung in den Kreisen der alten und neuen Länder (2000)

Siedlungsdichte	Alte Länder			Neue Länder		
	Anzahl Kreise	Bevölkerung im Grundschulalter ¹ je qkm	Bevölkerung im Sekundarschulalter ² je qkm	Anzahl Kreise	Bevölkerung im Grundschulalter ¹ je qkm	Bevölkerung im Sekundarschulalter ² je qkm
<= 100 Einwohner je qkm	38	4,1	5,3	36	1,7	4,7
< =1000 Einwohner je qm	227	10,6	13,7	65	4,3	11,3
> 1000 Einwohner je qkm	62	72	92,5	11	61,2	118,7

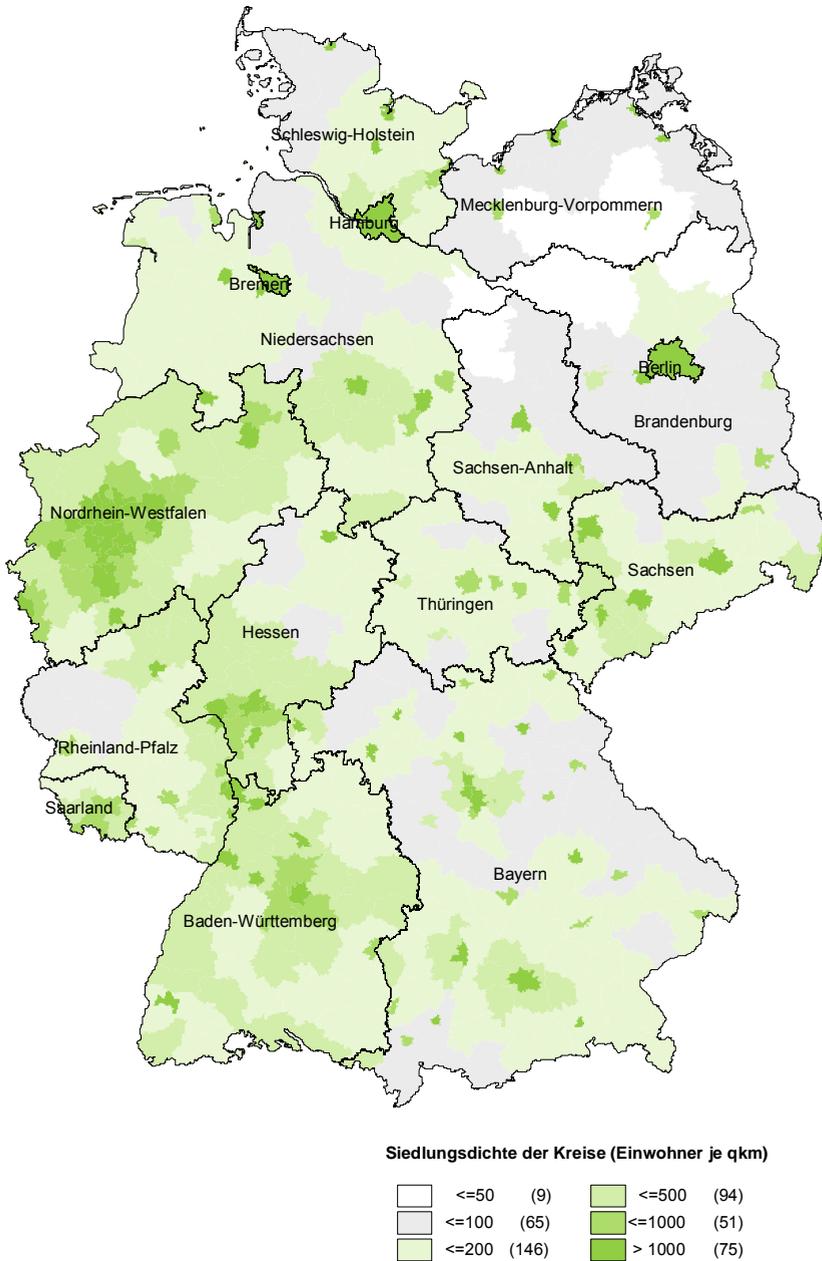
1 6- bis unter 10-Jährige

2 10- bis unter 15-Jährige

Quelle: Statistisches Bundesamt, <https://www-genesis.destatis.de>

- Da über die tatsächlichen Einzugsbereiche von Schulen und damit die realen Schulwege der Schüler keine Daten zur Verfügung stehen (die Wohnorte von Schülern werden i.d.R. nicht über die Schulstatistik erfasst) wurde behelfsmäßig mit dem Quotienten aus Kreisfläche und der Anzahl von Schulangeboten als durchschnittlicher Fläche eines Schuleinzugsbereiches eines Kreises gerechnet. Empirische Untersuchungen in Mecklenburg-Vorpommern (Detlef Fickermann/Ursula Schulzeck/Horst Weishaupt: Die Kosten-Wirksamkeitsanalyse als methodischer Ansatz zur Bewertung alternativer Schulnetze. Bericht über eine Simulationsstudie. In: Zeitschrift für Pädagogik 46, 2000, H. 1, S. 61-80) zeigten, dass die jeweils größten Einzugsbereiche innerhalb der Kreise im Schnitt doppelt so groß sind, wie der hier verwendete fiktive Durchschnittswert.
- Eine Ausnahme bilden Kreise mit geringerer Siedlungsdichte in Agglomerationsräumen. Diese Randgebiete großer Kernstädte (z.B. Hamburg, München, Leipzig, Berlin) weisen größere Einzugsbereiche für Grundschulen, Schulen mit Hauptschul- und/oder Realschulbildungsgang und Gymnasien auf als Kreise vergleichbarer Siedlungsdichte anderer Regionen, dafür ist in diesen Kreisen das Angebot an Integrierten Gesamtschulen dichter.

Abbildung A4/1 Siedlungsdichte in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland (2000)



Quelle: Statistisches Bundesamt, www-genesis.destatis.de

Grundschule

Weite Schulwege sollten insbesondere im Grundschulbereich vermieden werden. Mit einer durchschnittlichen Größe der Einzugsbereiche von Grundschulen in ländlichen Gebieten der neuen Länder von 62 qkm ist dies kaum erreichbar. Während in den alten Ländern mit ländlich geprägten Regionen (Niedersachsen, Bayern) die Grundschulen in diesen Regionen durchschnittlich immerhin noch zwei Parallelklassen je Jahrgang aufweisen, wird in den neuen Ländern als Folge des Geburteneinbruchs Anfang der 1990er-Jahre in Kreisen mit vergleichbarer Siedlungsdichte mit durchschnittlich 28 Schülern je Jahrgang oft nur noch Einzügigkeit erreicht. Bei einem Aufkommen von nur 1 bis 2 Kindern im Grundschulalter je qkm in den Gebieten geringer Siedlungsdichte ist das Grundschulangebot an verschiedenen Standorten im ländlichen Raum nur mit jahrgangsübergreifend geführten Klassen wohnortnah zu erhalten.

Tabelle A4/3 Durchschnittliche Einzugsbereichsgrößen in qkm und durchschnittliche Schülerzahl je Grundschule in alten und neuen Ländern nach Siedlungsdichte 2000

in Kreisen mit Siedlungsdichte	Alte Länder		Neue Länder	
	Durchschnittlicher Einzugsbereich in qkm	Durchschnittliche Schülerzahl	Durchschnittlicher Einzugsbereich in qkm	Durchschnittliche Schülerzahl
	<i>je Grundschulangebot</i>		<i>je Grundschulangebot</i>	
Insgesamt	18	209	34	119
<= 100 Einwohner je qkm	43	177	62	114
< =1000 Einwohner je qm	19	205	25	117
> 1000 Einwohner je qkm	3,5	242	4	138

Für Brandenburg und Berlin sind in der Schülerzahl sechs Schuljahrgänge enthalten.

Quelle: Statistik regional 2002, eigene Berechnungen

Die hier aufgeführten Daten des Jahres 2000 stellen noch nicht den Endpunkt der Entwicklung dar. In den letzten zehn Jahren wurde in den neuen Ländern mehr als ein Drittel der Grundschulen geschlossen⁵, die Entwicklung in den alten Ländern bei den nun ebenfalls sinkenden Schülerzahlen bleibt abzuwarten. Während dort aber nur bestimmte dünn besiedelte Regionen eines Landes mit Schulschließungen rechnen müssen, sind in Ostdeutschland ganze Länder betroffen. Bis auf die kreisfreien Städte weisen z.B. in Mecklenburg-Vorpommern alle Kreise weniger als 100 Einwohner je Quadratkilometer auf.

Hauptschule, Realschule, Schulen mit mehreren Bildungsgängen

Während es in der Erreichbarkeit von Schulen, die zum Haupt- oder Realschulabschluss führen, in den neuen Ländern wegen der fast durchgängigen Zusammenführung der beiden Bildungsgänge in einer Schulform nur geringe Unterschiede gibt, treten in den alten Ländern deutliche Disparitäten auf. Die Einzugsbereiche von Realschulen sind – außer in den Kernstädten – durchschnittlich zwei- bis dreimal größer als die von Hauptschulen, Schulwege zu

5 Vgl. Tabelle A4/9 im Anhang.

Realschulen damit – insbesondere in ländlichen Regionen – etwa anderthalb bis zweimal länger als zu Hauptschulen⁶.

Zunehmend wird der Realschulabschluss auch an Hauptschulen abgelegt (vgl. Abschnitt C1.2 zur Entkopplung von Bildungsgang und Abschlussart). Auf diese Weise kann versucht werden, das fehlende Realschulangebot zu kompensieren. Während in Niedersachsen – mit relativ niedrigem Realschulangebot in den ländlichen Kreisen – jeder vierte Realschulabschluss an einer Hauptschule abgelegt wird, ist es in Bayern – mit ebenfalls niedrigem Realschulangebot im ländlichen Raum – nur jeder 14. bis 15. – weniger als 5% der Hauptschüler erlangen in Bayern einen Realschulabschluss. Die Option, Defizite des Schulangebots über Abschlussregelungen zu kompensieren, wird demnach von den Ländern in unterschiedlichem Maße genutzt.

Tabelle A4/4 Durchschnittliche Einzugsbereichsgrößen in qkm und durchschnittliche Schülerzahl je Hauptschulangebot in alten und neuen Ländern nach Siedlungsdichte 2000

in Kreisen mit Siedlungsdichte	Alte Länder		Neue Länder (ohne Brandenburg)		
	Durchschnittlicher Einzugsbereich in qkm	Durchschnittliche Schülerzahl	Durchschnittlicher Einzugsbereich in qkm	Durchschnittliche Schülerzahl	
				Hauptschule	Schulart mit mehreren Bildungsgängen
	je Hauptschulangebot				
Insgesamt	47	208	39	40	235
<= 100 Einwohner je qkm	75	168	63	49	132
< =1000 Einwohner je qm	49	205	34	22	272
> 1000 Einwohner je qkm	11	259	6	35	248

Quelle: Statistik regional 2002, eigene Berechnungen

Tabelle A4/5 Durchschnittliche Einzugsbereichsgrößen in qkm und durchschnittliche Schülerzahl je Realschulangebot in alten und neuen Ländern nach Siedlungsdichte 2000

in Kreisen mit Siedlungsdichte	Alte Länder		Neue Länder		
	Durchschnittlicher Einzugsbereich in qkm	Durchschnittliche Schülerzahl	Durchschnittlicher Einzugsbereich in qkm	Durchschnittliche Schülerzahl	
				Realschule	Schulart mit mehreren Bildungsgängen
	je Realschulangebot				
insgesamt	93	441	44	155	235
<= 100 Einwohner je qkm	223	340	76	173	132
< =1000 Einwohner je qm	98	453	33	125	272
> 1000 Einwohner je qkm	17	444	5	150	248

Quelle: Statistik regional 2002, eigene Berechnungen

Die Haupt- und Realschulangebote in den ländlichen Regionen der neuen Länder sind jetzt schon durchschnittlich nur einzügig, bei weiter sinkenden Schülerzahlen können eigenständige Angebote der Bildungsgänge bei Erhalt des derzeitigen Standortnetzes nicht mehr angeboten werden. Als eine Alternative zu Schulschließungen und damit zur Ausdünnung des

6 Dies schließt nicht aus, dass sich in Regionen mit einer niedrigen Besuchsquote der Hauptschule die Angebotsverhältnisse umkehren und die Realschule besser erreichbar ist als die Hauptschule.

Angebots⁷ wird, beispielsweise in Thüringen, die Integration beider Bildungsgänge angestrebt.

Gymnasium

Während im Bundesdurchschnitt alle weiterführenden Bildungsgänge in Städten etwa gleich dicht angeboten werden, sind im ländlichen Raum die Einzugsbereiche gymnasialer Angebote durchschnittlich drei- bis viermal so groß wie die von Haupt- oder Realschulangeboten (vgl. Tabelle A4/1). Die Erreichbarkeit von gymnasialen Angeboten ist in alten und neuen Ländern für Regionen mit ähnlicher Siedlungsdichte vergleichbar.

Tabelle A4/6 Durchschnittliche Einzugsbereichsgrößen in qkm und durchschnittliche Schülerzahl je Gymnasium in alten und neuen Ländern nach Siedlungsdichte 2000

in Kreisen mit Siedlungsdichte	Alte Länder		Neue Länder	
	Durchschnittlicher Einzugsbereich in qkm	Durchschnittliche Schülerzahl	Durchschnittlicher Einzugsbereich in qkm	Durchschnittliche Schülerzahl
	je Gymnasialangebot		je Gymnasialangebot	
Insgesamt	106	727	173	671
<= 100 Einwohner je qkm	369	640	358	650
< =1000 Einwohner je qkm	123	737	129	696
> 1000 Einwohner je qkm	12	724	14	636

Quelle: Statistik regional 2002, eigene Berechnungen

In ländlichen Regionen beträgt der durchschnittliche Radius eines idealisierten Einzugsgebietes (Kreis mit Gymnasium in der Mitte) mehr als zehn Kilometer. Damit sind für Schüler aus den Randgemeinden von Einzugsgebieten die Wege zu Gymnasien in den neuen Ländern mehr als doppelt so weit wie zu einer Schule, die den Realschulabschluss vergibt. In den alten Ländern ist der Unterschied weit geringer, weil auch das Realschulangebot dort räumlich konzentriert ist. Gymnasien sind in den Flächenländern der Bundesrepublik im Durchschnitt – außer in den Randgebieten der Kernstädte von Agglomerationsgebieten, die durchschnittlich vierzügige Gymnasien aufweisen – dreizügig. In den ländlichen Kreisen der alten Länder sind die Gymnasien etwas kleiner als in Regionen höherer Siedlungsdichte, in den neuen Ländern sind sie hingegen in dünn besiedelten Regionen sogar noch etwas größer als in den Kernstädten.

In den neuen Ländern haben die geburtenschwächsten Jahrgänge gerade die Sekundarstufe I erreicht (vgl. Abschnitt A1). Zweizügigkeit wird bei Erhalt des derzeitigen Standortnetzes vielerorts die Regel werden, und selbst diese kann vorübergehend für einige Standorte nicht mehr gewährleistet werden. Ohne eine langfristige Strategie zur Überbrückung des Schülertiefs kann die Schließung von Gymnasien in dünner besiedelten Gebieten mit der Konsequenz noch längerer Schulwege zu gymnasialer Bildung in den neuen Ländern kaum vermieden werden; dadurch könnte der Anspruch auf Chancengleichheit beim Bildungserwerb gefährdet werden⁸.

⁷ Diese Ausdünnung des Angebots hat bereits eingesetzt; vgl. Tabelle A4/9 im Anhang.

⁸ Das Schulangebot wird in den meisten Ländern durch integrierte Gesamtschulen ergänzt. Flächendeckend gibt es Gesamtschulen – außerhalb der Stadtstaaten – nur in den Flächenländern Brandenburg, Nordrhein-Westfalen

Sonderschulen

Bundesweite Analysen zur Erreichbarkeit von Sonderschulen sind nicht möglich, da entsprechende Daten nicht allgemein verfügbar sind. Schulen für Körper-, Seh- oder Hörbehinderte befinden sich in der Regel nur an einigen wenigen Standorten in den Ländern⁹. Sofern diese Schülerinnen und Schüler nicht integrativ beschult werden, was insbesondere nach der Grundschule eher die Ausnahme ist, müssen sie weite Wege zurücklegen oder in ein Internat aufgenommen werden. Insgesamt zeigen regional begrenzte Untersuchungen zum Sonderschulangebot, dass die regionale Verteilung der Schüler in den Sonderschulen teilweise extrem von der erwarteten Verteilung abweicht und ein flächendeckendes Versorgungsnetz, das insbesondere Kindern im ländlichen Raum mit sonderpädagogischem Förderbedarf eine adäquate Förderung garantiert, vielerorts nicht existiert. Ob und inwieweit die Vermutung berechtigt ist, dass das Angebot an sonderpädagogischen Einrichtungen auch auf die Zahl der diagnostizierten Schüler zurückwirkt, lässt sich aufgrund des gegenwärtigen Forschungsstandes nicht hinreichend beantworten.

A4.2 Ausbildungsstellenangebot

Die Bedingungen zur Fortsetzung der Ausbildung nach dem Abschluss einer allgemein bildenden Schule sind in Deutschland abhängig von der Art des Abschlusses. Während ein Hochschulstudium prinzipiell für jeden offen steht, der den dafür nötigen formalen Bildungsabschluss (Hochschul- oder Fachhochschulreife) nachweisen kann, garantiert ein Haupt- oder Realschulabschluss noch keinen Ausbildungsplatz. Wenn die Nachfrage an Ausbildungsplätzen insgesamt deren Angebot übersteigt, bleibt einem Teil der Absolventen von Haupt- und Realschulen der Einstieg in ein qualifiziertes Berufsleben verwehrt.

Ausbildungsstellenangebot und -nachfrage im dualen System

Um das nach der Berufsberatungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit verfügbare Ausbildungsstellenangebot von rund 586.000 Stellen bewarben sich in Deutschland im Jahr 2002 etwa 711.000 Jugendliche. Dies entspricht einer Angebots-Nachfrage-Relation von 82,4 Ausbildungsplätzen je 100 Bewerber. Für 125.000 Bewerber stand kein Ausbildungsplatz zur Verfügung. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Situation noch verschärft (vgl. Tabelle A4/6), in diesem Jahr deutet sich eine weitere Verschärfung an. Nur in den Ländern Schleswig-Holstein, Hamburg, Baden-Württemberg, Saarland und Bayern konnte 2001 für jeden gemeldeten Bewerber ein Ausbildungsangebot zur Verfügung gestellt werden¹⁰. Aber auch von diesen Ländern wird der vom Bundesverfassungsgericht für eine ausreichende Ausbildungsplatzversorgung festgelegte Wert von 112 Plätzen für 100 Ausbildungsplatzbewerber nur teilweise erreicht.

und in Hessen. In den anderen Ländern werden Gesamtschulen vornehmlich punktuell in größeren Städten und Ballungszentren angeboten.

9 Karin von Spaun: Sonderschüler – besondere Schüler? In: Alois Mayr/Manfred Nutz (Hrsg.): Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland, Band 6 Bildung und Kultur, Heidelberg: 2002; S. 44-45.

10 Für das Jahr 2002 stehen noch keine Daten für die Bundesländer zur Verfügung.

In den neuen Ländern (einschließlich Berlin) steht 2002 nur für gut jeden zweiten Bewerber (55%) ein Ausbildungsplatz zur Verfügung. Die Hälfte der Bewerber wird entweder in berufsvorbereitenden Maßnahmen „geparkt“, muss sich umorientieren – etwa zu einer beruflichen Vollzeitschule – oder nach einem Ausbildungsplatz in den alten Ländern suchen. Da die Mehrzahl der Abwanderer nach der Ausbildung aufgrund der Arbeitsmarktsituation nicht in die neuen Länder zurückkehrt, wird die prekäre demographische Entwicklung in den neuen Ländern durch die Ausbildungsplatzsituation noch verschärft.

Tabelle A4/7 Gemeldete Berufsausbildungsstellen und gemeldete Bewerber 2001/2002 nach Ländern

	Gemeldete Berufsausbildungsstellen		Gemeldete Bewerber für Berufsausbildungsstellen		Gemeldete Ausbildungsstellen je 100 gemeldete Bewerber	
	10/2000 bis 9/2001	10/2001 bis 9/2002	10/2000 bis 9/2001	10/2001 bis 9/2002	10/2000 bis 9/2001	10/2001 bis 9/2002
Baden- Württemberg	86.705		82.438		105,2	
Bayern	105.315		94.039		112,0	
Berlin	19.673		31.869		61,7	
Brandenburg	19.555		36.863		53,0	
Bremen	6.618		7.503		88,2	
Hamburg	11.229		9.731		115,4	
Hessen	42.318		47.470		89,1	
Mecklenburg-Vorpommern	19.101		26.760		71,4	
Niedersachsen	59.007		66.151		89,2	
Nordrhein-Westfalen	125.635		141.928		88,5	
Rheinland-Pfalz	31.238		32.831		95,1	
Saarland	9.616		7.530		127,7	
Sachsen	33.475		62.510		53,6	
Sachsen-Anhalt	19.905		35.325		56,3	
Schleswig-Holstein	19.594		19.391		101,0	
Thüringen	22.064		35.458		62,2	
Deutschland	631.048	586.144	737.797	711.393	85,5	82,4
Alte Länder	497.275	465.051	509.012	491.237	97,7	94,7
Neue Länder (mit Berlin)	133.773	121.093	228.785	220.156	58,5	55,0

Quelle: Statistik der Bundesanstalt für Arbeit (BAA), www.arbeitsamt.de

Die Daten der Berufsberatungsstatistik zeichnen ein etwas anderes Bild als die im Ausbildungsbericht veröffentlichte Ausbildungsbilanz, die alle Ausbildungsplatzbewerber unberücksichtigt lässt, die auf Vollzeit-Berufsschulen, in Praktika oder in ein freiwilliges soziales Jahr ausgewichen sind oder sich nicht mehr beim Arbeitsamt gemeldet haben. Dadurch weist die Ausbildungsbilanz des Berufsbildungsberichts¹¹ günstigere Relationen aus¹².

11 Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 2003, Bonn: 2003.

12 Vgl. Tab A4/10 im Anhang.

Unbesetzte Ausbildungsstellen und noch nicht vermittelte Bewerber

Das Verhältnis von unbesetzten Ausbildungsstellen und noch nicht vermittelten Bewerbern drückt aus, in welchem Umfang noch Ausbildungschancen für bisher erfolglose Bewerber zur Verfügung stehen (Stichtag 30. September).

Unterschiede hinsichtlich der Relation von unbesetzten Ausbildungsstellen und noch nicht vermittelten Bewerbern bestehen insbesondere zwischen den alten und den neuen Ländern. Während in den alten Ländern (ausgenommen sind Bremen und Hamburg) für jeden Ausbildungsplatz-Suchenden rechnerisch noch ein unbesetzter Platz zur Verfügung stand, war dies in den neuen Ländern bei weitem nicht der Fall. Hier übersteigt die Anzahl der unvermittelten Bewerber um mehr als das Zehnfache das noch verfügbare Angebot¹³.

Als Gründe für freibleibende Ausbildungsstellen werden vor allem unerfüllte Wünsche und Vorstellungen der Bewerber hinsichtlich des Stellenangebots sowie unerfüllte Erwartungen der Ausbildungsbetriebe im Hinblick auf die Qualifikation der Bewerber angeführt¹⁴.

Als Alternative zu einer Ausbildung im dualen System bietet sich eine Ausbildung in einer beruflichen Vollzeitschule an. Berufsfachschulen außerhalb des dualen Systems verzeichnen in den letzten Jahren steigende Schülerzahlen¹⁵. Wegen der Vielfalt der Schulformen und fachlichen Differenzierungen können aber kompensatorische Aufgaben – insbesondere im ländlichen Raum – nur sehr eingeschränkt übernommen werden. Prinzipiell könnte aber ein erweitertes Angebot beruflicher Vollzeitschulen nachhaltig zur Verbesserung der Bildungsoptionen von Schulabsolventen ohne Hochschulreife beitragen. Der Berufsbildungsbericht begründet im Übrigen die Zunahme der Schülerinnen und Schüler in vollzeitschulischen Ausbildungen insbesondere im Bereich der IT- und Medienberufe mit strukturellen Problemen im dualen Ausbildungssystem und Anpassungsschwierigkeiten an strukturelle Verschiebungen am Arbeitsmarkt: „Die großen Steigerungsraten verdeutlichen nicht nur den großen Bedarf der Wirtschaft an Fachkräften in diesem Bereich; sie zeigen auch, dass in Berufen mit hohen theoretischen Anforderungen vollzeitschulische Ausbildungen eine marktgängige Alternative darstellen können“¹⁶.

Im Bereich des allgemein bildenden Schulwesens kann festgestellt werden, dass in ländlichen Regionen Deutschlands die Erreichbarkeit von Grundschulen zunehmend problematisch wird – zumal im Gebiet der neuen Länder. Für die weiterführenden Schulen zeichnen sich, was die Erreichbarkeit von Haupt- und Realschulangeboten angeht, im Gebiet der alten Länder größere regionale Unausgewogenheiten ab, die eine der Leistungsfähigkeit und den Bildungsinteressen der Schülerinnen und Schüler angemessene Wahl des Bildungsgangs erschweren. Darüber hinaus ist in ländlichen Regionen die Erreichbarkeit gymnasialer Bildungsangebote unzureichend. Dies erschwert die Realisierung gymnasialer Schulkarrieren.

Insgesamt lassen sich, was die Erreichbarkeit von Bildungs- und Ausbildungsangeboten angeht, erhebliche Unterschiede zwischen den alten und den neuen Ländern feststellen. So sind z.B. die Einzugsbereiche für Grundschulen und für Gymnasien (diese beiden Schulformen gibt es in allen Ländern in ähnlicher Form) in den neuen fast doppelt so groß wie in den

13 Vgl. Tab.A4/11 im Anhang.

14 Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 2002, Bonn: 2002, S. 19.

15 Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 2003, Bonn: 2003, S. 127.

16 Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 2002, Bonn: 2002, S. 22.

alten Ländern. Dies ist zum einen eine Folge siedlungsstruktureller Unterschiede, zum anderen aber auch des Geburteneinbruchs, der nach 1989 im Gebiet der neuen Länder eingesetzt hat. Da inzwischen die geburtenschwachen Jahrgänge die weiterführenden Schulen ‚erreicht‘ haben, setzt auch dort im Sekundarbereich eine Welle von Schulschließungen ein – mit der Folge der weiteren Ausdünnung des Schulangebots.

Mit dem zu erwartenden Rückgang der Schülerzahlen kann auch in den alten Ländern die Zugänglichkeit für alle Schulformen schlechter werden. Als Folge können sich die regionalen Disparitäten im Zugang zu schulischen Angeboten weiter vergrößern. In einer zunehmenden Zahl von Regionen entsteht ein kaum befriedigend lösbares Spannungsverhältnis zwischen der guten Erreichbarkeit und fachlichen Standards des Unterrichts und der organisatorischen Funktionalität des Schulangebots¹⁷.

Die in den neuen Berufsbildungsbericht aufgenommenen regionalen Analysen¹⁸ machen deutlich, dass viele ländliche Regionen (vor allem in den neuen Ländern), die um den Erhalt eines wohnortnahen Schulangebots kämpfen müssen, auch häufig Probleme mit einer angemessenen Ausbildungsplatzversorgung haben. Sie müssen sich in besonderer Weise um die Qualität des schulischen Angebots bemühen und werden dazu besonderer Hilfen bedürfen. Zugleich wird langfristig die Bestandsfähigkeit der noch erhaltenen Schulen weiter in Frage gestellt, wenn über unzureichende Ausbildungsmöglichkeiten die Jugendlichen zur Abwanderung veranlasst werden. Es entstehen folglich sich überlagernde Benachteiligungen, die einen regional differenzierenden Blick auf Bildungsgelegenheiten und -verläufe für die Zukunft nahe legen.

17 Vgl. dazu beispielhaft: Entwicklung der Schulen der Sekundarstufe I im ländlichen Raum des Landes Brandenburg. Bericht der Regierungskommission an die Landesregierung Brandenburg, Potsdam: 2000.

18 Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 2003, Bonn: 2003, S. 58ff.

A5 Bildungszeit

Mit Blick auf die „oberste, wichtigste und nützlichste Regel aller Erziehung“ formulierte Rousseau: „Sie heißt nicht: Zeit gewinnen, sondern: Zeit verlieren!“ Diese Maxime, dies lässt sich im Rückblick sagen, könnte ein Leitmotiv der auf Rousseau folgenden Schulentwicklung sein: Im Verlauf der zweihundert Jahre seither wurde der institutionalisierten Erziehung immer mehr Zeit eingeräumt: Der mit der Schulpflicht verbundene Entwicklungsprozess hat dazu geführt, dass immer mehr Kinder immer länger Schulen besuchen durften bzw. mussten. Im 19. Jahrhundert war dieser Prozess in Deutschland dadurch gekennzeichnet, dass an dessen Ende nahezu alle Kinder Schulen besuchten – zumeist und zumindest etwa acht Jahre lang. Im 20. Jahrhundert, vor allem in seiner zweiten Hälfte, zeichnete sich dieser Prozess dadurch aus, dass die Pflichtschulzeit im allgemein bildenden Schulsystem auf in der Mehrheit der westlichen Länder neun, in einer Minderheit zehn und in der DDR insgesamt zehn Jahre ausgedehnt wurde. Zudem wurden immer mehr Kinder auf ‚längere‘ Bildungswege wie die des Gymnasiums geschickt; auch absolvierten immer mehr junge Menschen im Anschluss an ihre Pflichtschulzeit eine Berufsausbildung in Vollzeitschulen oder im dualen System; schließlich wurden die Ausbildungs- ebenso wie die Unterrichtszeit im Rahmen des dualen Ausbildungssystems kontinuierlich erhöht – auf in der Mehrheit der Ausbildungsberufe dreieinhalb Jahre. Schulgeschichte, so lässt sich vergrößernd feststellen, ließe sich auch als die Geschichte einer kontinuierlich gesteigerten Inanspruchnahme von Lebenszeit durch öffentlich veranstaltete Bildung und Ausbildung schreiben.

Dieser „Zeitverbrauch“ durch Bildung wurde im Verlauf der Geschichte zumeist und mehrheitlich, ganz auf den Spuren des eingangs zitierten Wortes von Rousseau, als Fortschritt, als Emanzipation begriffen. Mit der Inanspruchnahme von Bildungszeit verbunden war zum einen die Befreiung von Erwerbsarbeit: Schule trat neben und dann an die Stelle von Kinderarbeit. Zum andern wurde die Teilhabe an Bildung in einer eigens dafür reservierten Zeit zur Voraussetzung persönlicher Freiheit und Selbstbestimmung: Aufklärung, eben auch durch Bildung, so hatte es Kant 1784 geschrieben, wurde begriffen als der „Ausgang des Menschen aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit“.

Auf dem Hintergrund dieser doppelten Befreiung, aus Unmündigkeit nämlich wie auch von früher Erwerbsarbeit, wurde der säkulare Prozess der Ausdehnung von Bildungszeiten weithin als Bestandteil der Humanisierung der Gesellschaft begriffen. Der unaufhaltsam ansteigende Zeitverbrauch durch institutionalisierte Erziehung war (auch wenn er im Einzelnen jeweils gegen heftigen Widerstand durchgesetzt werden musste) letztlich so selbstverständlich geworden und gesellschaftlich so breit getragen, dass sich kaum systematische Bemühungen fanden, diesen Zeitverbrauch zu begründen, gar zu verteidigen. Bildungszeit ist den Institutionen der öffentlichen Erziehung gleichsam vor die Füße gefallen, ihr Gebrauch musste nicht eigens legitimiert werden. Erst neuerdings beginnt sich dies zu ändern: Die weiterhin expansive Tendenz beim Zeitverbrauch durch Bildung wird in Frage gestellt.

A5.1 Zur Kritik am expansiven Zeitverbrauch durch Bildung

Die Selbstverständlichkeit dieser Bewertung des Verbrauchs von Lebens- durch Bildungszeit gerät aus unterschiedlichen Blickwinkeln gleichermaßen ins Wanken:

- Aus der Perspektive junger Menschen verliert die immer mehr Zeit in Anspruch nehmende institutionalisierte Bildung Teile ihres emanzipativen Charakters. In einer Zeit (Schuljahr 2000/01), in der 84,4% aller (wahlmündigen) 18-jährigen noch Schüler oder Schülerinnen sind (27,1% in allgemein bildenden und 57,3% in berufsbildenden Einrichtungen¹), türmt sich die Bildungszeit, die ja auch eine Zeit der Disziplinierung und der ökonomischen Abhängigkeit ist, je länger je mehr vor der biographisch längst überfälligen Selbstständigkeit auf. Je mehr Lebenszeit durch Teilhabe an Bildung in Anspruch genommen wird, umso mehr wird der Doppelcharakter von Bildungszeit deutlich: Bildungszeit ist ein Geschenk, da sie Raum für Selbstständigkeit und Selbstentfaltung gewährt. Zugleich aber setzt diese Bildungszeit, wenn sie ausufert, der Selbstständigkeit Grenzen.
- Angesichts der durch Kontraktion gekennzeichneten demographischen Entwicklung wird die hohe Absorptionsleistung, die das Bildungssystem mit seiner Inanspruchnahme von Lebenszeit in seinem Verhältnis zum Beschäftigungssystem leistet, zusehends in Frage gestellt. Spätestens in zwanzig Jahren, wenn an Stelle der derzeit (Ende 2001) etwa 9,5 Millionen jungen Menschen im Alter zwischen 20 und 30 Jahren in Deutschland – wenn kein deutlicher Wanderungsüberschuss zu verzeichnen sein wird – nur noch knapp 7,9 Millionen junge Erwachsene dieser Altersgruppe leben werden, wird sich der hohe zeitliche Aufwand für Schul- und Erstausbildung ökonomisch kaum mehr durchhalten lassen. Dies gilt ganz besonders für das Gebiet der fünf neuen Länder: An Stelle der jetzt noch knapp 1,6 Millionen im Alter von 20 bis unter 30 werden dort, wenn es nicht zu starken Zuwanderungen kommen sollte, in zwanzig Jahren nur noch 0,8 Millionen junge Erwachsene leben.
- Die Problematisierung der ausgedehnten Bildungs- und Ausbildungszeiten erhält durch die Beschleunigung der Wissensentwicklung und die Veralterung von Wissen zusätzliche Schubkraft. Die Verteilung der Bildungszeit auf die Lebenszeit mit einer langen und spät einsetzenden Lernphase in der Kinder- und Jugendzeit setzt darauf, ‚Vorratswissen‘ für das gesamte spätere Leben anzuhäufen. Dieses tradierte Modell wird mehr und mehr in Frage gestellt. Attraktiv werden Modelle, die den Einzelnen einen Wiedereintritt in Bildungs- und Ausbildungsprozesse ermöglichen, damit sie mit ihrer je individuellen Kompetenzentwicklung dem Wandel der Kompetenzanforderungen in ihrer Umwelt gerecht werden können. Dabei geht es nicht um eine ‚Rückgabe‘ von Bildungszeit an andere Verwendungsbereiche, sondern um eine andere Verteilung der historisch gewonnenen Lernzeit auf die Lebenszeit der Menschen.

¹ Vgl. Kultusministerkonferenz (KMK): Schule in Deutschland – Zahlen, Fakten, Analysen. Bonn: 2002, S. 43 und S. 45.

A5.2 Zustandsbeschreibung zum Zeitverbrauch

Die im folgenden ausgebreiteten Daten zur Inanspruchnahme der Ressource Zeit durch das Bildungssystem können vor dem Hintergrund dieser sich aus vielen unterschiedlichen Quellen nährenden Infragestellung des in Deutschland tradierten Umgangs mit der Lebenszeit der Heranwachsenden gelesen werden:

- Unbeschadet der Tatsache, dass die Schulpflicht in Deutschland mit sechs Jahren beginnt, sind die Schülerinnen und Schüler in Deutschland bei ihrer Einschulung infolge der geltenden Stichtagregelungen und Zurückstellungen deutlich älter: Im Bundesdurchschnitt waren im Schuljahr 2000/01 etwa die Hälfte aller Kinder (51,1%) bei Schulbeginn älter als sieben Jahre². In Deutschland schwankt die Pflichtschulzeit im allgemein bildenden Schulwesen zwischen neun und zehn Jahren³. In vier Ländern (in Berlin, Brandenburg, Bremen und in Nordrhein-Westfalen) besteht eine zehnjährige Schulbesuchspflicht, in den übrigen zwölf Ländern endet diese Schulpflicht nach dem neunten Schulbesuchsjahr. Dies führt dazu, dass der Anteil der Schüler und Schülerinnen am entsprechenden Altersjahrgang in der neunten Jahrgangsstufe bei 97,6% liegt, während der Anteil der Lernenden in der 10. Jahrgangsstufe am entsprechenden Altersjahrgang im Bundesdurchschnitt nur noch 76,2% ausmacht. Etwa ein Viertel der Schülerschaft verlässt damit nach neun Schulbesuchsjahren das allgemein bildende System.
- Unter den Fünfzehnjährigen blickt ein bemerkenswert hoher Anteil auf eine mindestens einmalige Klassenwiederholung zurück: In der Grundschule bleiben jährlich im Bundesdurchschnitt 1,9% aller Kinder sitzen, in den Schulen der Sekundarstufe I ereilt jährlich 4,2% aller Schülerinnen und Schüler dieses Geschick. Dieses im internationalen Vergleich hohe Ausmaß jährlicher Klassenwiederholungen führt dazu, dass in Deutschland – je nach Land – zwischen 11,2% (Brandenburg) und 35,7% (Schleswig-Holstein) aller Fünfzehnjährigen mindestens einmal eine Klasse wiederholt haben⁴.
- Die, die über das 10. Schuljahr hinaus im allgemein bildenden Schulwesen weiter lernen und die allgemeine Hochschulreife anstreben, benötigen dazu je nach Bundesland und – in einzelnen Ländern – je nach Wahl der alternativ angebotenen Varianten nach vier Grundschuljahren weitere neun bzw. acht Schuljahre. Das durchschnittliche Alter der Abiturienten liegt im Gebiet der alten Länder mit überwiegend 13-jähriger Schulzeit bis zum Abitur bei 20,0 Jahren, im Gebiet der neuen Länder mit der mehrheitlich 12-jährigen Schulzeit bei 19,1 Jahren⁵.
- Die Absolventen des allgemein bildenden Schulwesens benötigen, sofern sie eine Berufsausbildung im dualen System anstreben, zwischen zwei und vier Jahren Ausbildungszeit: Von allen jungen Leuten, die im Jahr 2001 eine Ausbildung aufgenommen haben, lernen 5% Berufe, die nach den geltenden Ausbildungsordnungen eine bis zu vierundzwanzig Monate umfassende Ausbildungszeit erfordern, 73% dagegen solche

2 Vgl. Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes NRW: Einschulungspraxis, Klassenwiederholung und Schulformwechsel im internationalen und innerdeutschen Vergleich. Düsseldorf: 2002, S. 2f.

3 Vgl. dazu die Tabelle A5/1 im Anhang.

4 Vgl. dazu die Tabelle A5/2 im Anhang.

5 Vgl. Tabelle A5/1 im Anhang.

- Berufe, die eine Ausbildungszeit von 30 bis 36 Monaten erfordern, und weitere 22% Ausbildungsberufe, die eine Ausbildungszeit von 42 Monaten voraussetzen⁶.
- Die Schulabsolventen dagegen, die nach dem Erwerb der Hochschulreife ein Studium aufnehmen (an Fachhochschulen sind sie im Durchschnitt 22,5 Jahre, an Universitäten 21,0 Jahre alt), benötigen vom ersten Hochschulsesemester bis zum ersten Hochschulexamen durchschnittlich an Fachhochschulen 5,4 Jahre, an Universitäten 6,7 Jahre. 2000 waren die Fachhochschulabsolventen durchschnittlich 28,5 Jahre alt, die Universitätsabsolventen dagegen 28,0⁷.
 - Etwa ein Viertel der jungen Leute, die die allgemeine Hochschulreife oder die Fachhochschulreife erworben haben, beginnen im Jahr 2001 nach dem Erwerb ihrer Hochschulreife eine Ausbildung im dualen System⁸. Diese Gruppe durchläuft also die Ausbildungsphase der Sekundarstufe II gleich doppelt; ein Teil von ihnen wird nach Abschluss der Berufsausbildung ein Studium aufnehmen.

Wenn man die Zeit, die die Heranwachsenden für Bildung am Beginn des 21. Jahrhunderts aufbringen, für die beiden quantitativ gewichtigsten Bildungswege darstellt (für den der dreieinhalbjährigen dualen Ausbildung nach Abschluss der 10. Klasse einer allgemein bildenden Schule und den des universitären Studiums nach dem Abitur, zu dessen Erreichung 13 Jahre erforderlich sind), so ergibt sich folgendes Bild: Deutschlands junge Männer und Frauen benötigen 13,5 Jahre bzw. 19,7 Jahre für ihre Schulbildung und für ihre berufliche Erstausbildung. Wenn diese beiden Gruppen nach ihrer Einschulung mit im Durchschnitt 6,8 Jahren ohne Klassenwiederholungen, ohne Wartezeiten und ohne Militär- oder Zivildienst ihren Ausbildungsweg begehen würden, so würden sie dabei 20,3 bzw. 26,5 Jahre alt werden. Wegen der genannten Zusatzzeiten sind die Absolventen dieser beiden Ausbildungsgruppen aber tatsächlich bei Berufsbeginn etwa 22 bzw. etwa 28 Jahre alt⁹. Dann erst können sie daran gehen, ihr auf Vorrat erworbenes Wissen in eine Erwerbstätigkeit einzubringen.

A5.3 Nutzung der Bildungszeit

Die tatsächliche Bildungszeit, die in dieser Lebenszeit ‚untergebracht‘ wird, ist – auch im internationalen Vergleich – eher gering. Dies ergibt sich daraus, dass auch infolge der in Deutschland nach wie vor vorherrschenden Halbtagschule im internationalen Vergleich eher wenig Unterricht erteilt wird: Wenn man die durchschnittlich je Schuljahr erteilte Unterrichtszeit in Zeitstunden der Altersgruppe der Neun- bis Vierzehnjährigen heranzieht, so erhalten die deutschen Schülerinnen und Schüler 850 Stunden Unterricht; der entsprechende OECD-Durchschnittswert liegt bei 889 Stunden; die Niederlande, die hier in der internationalen Spitzengruppe liegen, erteilen ihren Kindern und Jugendlichen dieser Altersgruppe im Jahresdurchschnitt 1.033 Zeitstunden Unterricht¹⁰.

6 A.a.O.

7 A.a.O., vgl. auch Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Grund- und Strukturdaten 2001/02. Bonn: 2003, S. 184 und 274.

8 Eigene Berechnungen nach: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 2003. Bonn: 2003, S. 83.

9 Vgl. Tabelle A5/1 im Anhang.

10 Vgl. OECD: Bildung auf einen Blick 2002. Paris: 2002, S. 314.

Bei einer innerdeutschen Betrachtung fallen, was das erteilte Unterrichtsvolumen angeht, nach KMK-Angaben erheblicher Länderunterschiede auf (vgl. Tabelle A5/3 im Anhang): Ein Lernender in Bayern erhält von der ersten bis zur 10. Klasse in der Realschule 294 ‚Wochenpflichtstunden‘ (Einzelheiten s. B1). Bei durchschnittlich 38 Wochen Unterricht je Jahr bedeutet dies ein Gesamtvolumen von 11.172 Unterrichtsstunden bis zum mittleren Bildungsabschluss. Derselbe Lernende würde in Berlin 261 ‚Wochenpflichtstunden‘ erhalten, also insgesamt 9.918 Unterrichtsstunden. Die Differenz von 1.254 Unterrichtsstunden, die hier erkennbar wird, entspricht dem Unterrichtsvolumen von etwas mehr als einem ganzen Schuljahr. Angesichts des Zusammenhangs, den die PISA-Studie zwischen der erbrachten Leistung und dem erhaltenen Unterrichtsvolumen ausweist¹¹, ein Zusammenhang, der international nicht belegt, im innerdeutschen Ländervergleich aber unübersehbar ist, stellt dies eine bedenkliche Ausdifferenzierung des in den einzelnen Ländern erteilten Unterrichtsvolumens dar.

Insgesamt zeigt sich, dass die in Deutschland für Bildung und Ausbildung am Start der je individuellen Bildungsbiographie von den Einzelnen eingesetzte Zeit durch ein bemerkenswertes Volumen an Lebenszeit, durch eine insgesamt eher geringe Ausnutzungsquote dieser Zeit und schließlich durch beachtliche länderspezifische Ausprägungen der bereit gestellten Lernzeit gekennzeichnet ist. Deutschland geht im Bildungsbereich mit der Lebenszeit seiner Heranwachsenden großzügig um.

11 Vgl. Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.): PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. Opladen: 2002, S. 48.

A6 Lernausgangslage der Lernenden

Bei der Charakterisierung der Lernausgangslage der Lernenden oder genauer: derer, die in die jeweiligen Stufen des Bildungssystems eintreten, ist es sinnvoll, weiter auszuholen: Zunächst soll für die hier anstehende Fragestellung noch einmal an ausgewählte demographische und soziodemographische Daten erinnert werden; daran werden sich Daten über das Ausmaß der institutionalisierten vorschulischen Förderung anschließen; schließlich soll – gestützt auf die IGLU- und die PISA-Studie – etwas über die erworbenen Kompetenzen der in die Sekundarstufe I wechselnden Grundschulabsolventen sowie über die Schüler und Schülerinnen am Ende ihrer Pflichtschulzeit berichtet werden.

A6.1 Lernausgangslagen im ‚weiteren‘ Sinn: Demographische und Soziodemographische Aspekte

Folgt man den vorliegenden Bevölkerungsvorausschätzungen, so ergibt sich für Deutschland insgesamt und für die Gebiete der alten sowie der neuen Länder für die vor uns liegenden Jahre ein Bild, das durch sinkende Geburtenzahlen und deren Folgen für den altersstrukturellen Aufbau der in Deutschland lebenden Bevölkerung gekennzeichnet ist. Die demographische Entwicklung in den Altersgruppen, aus denen das ‚Angebot‘ der Schülerinnen und Schüler stammt, ist für das Bildungssystem doppelt bedeutsam: Zum einen bestimmt es die Ressourcennachfrage und die Standortentwicklung der kommenden Jahre; zum anderen, und das ist mindestens so folgenreich, ist zu erwarten, dass die Bildungseinrichtungen auf ein sich verknappendes Angebot mit veränderten qualitativen Ansprüchen reagieren. Wenn Schulen infolge ausbleibender Schülerzahlen von Verkleinerung oder gar Schließung bedroht sind, treten sie untereinander in Konkurrenz um die ‚knappen‘ Schüler und Schülerinnen. Dies kann, Erfahrungen aus früheren Schrumpfungsphasen im Westen Deutschlands stützen diese Vermutung, dazu führen, dass die Anforderungen an die Lernausgangslage der von den konkurrierenden Schulen umworbenen jungen Leute sinken. Wenn dies bei den Schulen nicht zum Absenken der angestrebten qualitativen Standards führen soll, bedarf es erheblicher pädagogischer Anstrengungen.

Die Heranwachsenden, die in den kommenden Jahren Schulen in Deutschland besuchen, werden wie auch schon gegenwärtig zu erheblichen Anteilen durch ihre Migrationsgeschichte geprägt sein (vgl. dazu auch Kapitel A1.1). Diese Migrationsgeschichte wurde im Rahmen der PISA-Untersuchung so erfasst, dass nicht nur nach dem Geburtsland der jeweiligen Jugendlichen, sondern auch nach dem der beiden Elternteile gefragt wurde. Auf der Basis dieser Zusatzinformationen wurde das Vorliegen eines Migrationshintergrundes dann als gegeben angenommen, wenn mindestens ein Elternteil außerhalb Deutschlands geboren wurde. So definiert, ergibt sich für die Fünfzehnjährigen – nur über diese Altersgruppe liefert die PISA-Untersuchung diese Informationen – in Deutschland im Frühsommer 2000 ein Migrationsanteil von 21,7% bei einem über die Staatsangehörigkeit definierten Ausländeranteil von nur 9,3% (vgl. Abbildung A6/1)¹. Diese beachtliche Differenz, die sich

1 Vgl. dazu und zu den folgenden Daten ausführlicher Tabelle A6/1 im Anhang.

auch für die Altersgruppe der Grundschul Kinder beobachten lässt², erklärt sich durch das ‚Hereinnehmen‘ der Eingebürgerten, der Aussiedler sowie der Asylbewerber und Flüchtlinge.

Eine regionale Ausdifferenzierung verweist darüber hinaus auf starke innerdeutsche Unterschiede: Im Gebiet der neuen Länder (unter Einschluss von Berlin) beträgt unter den Fünfzehnjährigen der Ausländeranteil lediglich 3,5%, der Anteil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund dagegen 7,6%. Die entsprechenden Vergleichswerte für das Gebiet der früheren Bundesrepublik liegen bei 11,7% (Ausländeranteil) bzw. bei 27,1% (Anteil der jungen Menschen mit Migrationshintergrund).

Abbildung A6/1 Anteile der 15-Jährigen nach Staatsangehörigkeit und Migrationsgeschichte (2000)



Quelle: vgl. Tabelle A6/1

Im Westen Deutschlands findet sich hinsichtlich der Anteile der Einwohner mit Migrationsgeschichte eine bemerkenswerte Spreizung zwischen den Ländern: Während in Schleswig-Holstein ‚nur‘ 14,3% der Fünfzehnjährigen eine Migrationsgeschichte aufweisen, gilt dies im kleinsten Bundesland Bremen für 40,7%. Hinter diesen – regional unterschiedlich verteilten – Anteilen von Jugendlichen mit Migrationsgeschichte verbirgt sich eine kaum vorstellbare kulturelle Vielfalt. Eine Studie, die im Jahr 2002 an allen Grundschulen der Ruhrgebietsstadt Essen durchgeführt wurde, kann dies exemplarisch an Hand der genutzten Sprachen verdeutlichen: In 28% der Familien der Grundschüler Essens werden zu Hause andere Sprachen als Deutsch gesprochen – und zwar insgesamt 109 unterschiedliche Sprachen³.

2 Vgl. Wilfried Bos/Eva-Maria Lankes/Manfred Prenzel/Knut Schwippert/Gerd Walther/Renate Valtin (Hrsg.): Erste Ergebnisse aus IGLU. Schülerleistungen am Ende der vierten Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich. Münster: 2003, S. 277.

3 Vgl. Rupprecht S. Baur/Emil Huber: Sprachenerhebung Essener Grundschulen. In: www.uni-essen.de/daz-daf vom 13.6.2002 (Stand: August 2003).

Zum Teil verbunden mit unterschiedlichen Migrationshintergründen, ganz wesentlich aber auch unabhängig von ihnen zeichnet sich die in Deutschland lebende Gesellschaft durch soziale Heterogenität aus: In der Gruppe der Fünfzehnjährigen (die mit hoher Plausibilität als repräsentativ für die anderen Altersgruppen der Schulbevölkerung angenommen werden kann) stammen 19,7% aus Familien, in denen der Haushaltsvorstand der Gruppe der an- und ungelernten Arbeiter und Arbeiterinnen bzw. 24,2% aus Familien, in denen der Haushaltsvorstand der Gruppe der Facharbeiter und Facharbeiterinnen zuzurechnen sind⁴. Dies erinnert daran, dass auch die Schule der kommenden Jahre und Jahrzehnte eine Schülerschaft aufnehmen wird, in der der mit Abstand größte Anteil aus eher bildungsfernen Schichten stammen wird, aus Schichten, die ihren Kindern deutlich geringer als andere Schichten familiäre Unterstützungspotentiale zur Verfügung stellen können.

Beides: die hohen Anteile der Lernenden mit Migrationshintergrund wie auch die hohen Anteile der Heranwachsenden aus eher bildungsfernen Schichten – dies hat die PISA-Studie noch einmal eindringlich belegt – konstituiert eine Lernausgangslage, die hohe Anforderungen an die Schulen stellt und weiter stellen wird.

A6.2 Lernausgangslagen im ‚engeren‘ Sinn: beim Schulstart, beim Wechsel in weiterführende Schulen und am Ende der Schulpflichtzeit

Bei ihrem Schulstart, der bei bundesdurchschnittlich 6,1% der Schulanfänger verspätet erfolgt⁵, verfügt die überwiegende Mehrheit der Kinder in Deutschland über Kindergartenerfahrungen: Wenn man das Angebot an Kindergärten auf die Gruppe der Drei- bis unter Sechseinhalbjährigen bezieht⁶, so bietet der Durchschnitt aller Bundesländer für etwa 90% der Kinder dieser Altersgruppe Kindergartenplätze an – allerdings mit starken länderspezifischen Unterschieden (vgl. Abbildung A6/2)⁷. Im Gebiet der neuen Länder stellt sich die Versorgungssituation infolge der geringen Geburtenzahlen der vergangenen Jahre deutlich günstiger, in dem der alten Länder dagegen ebenso deutlich ungünstiger dar (der besonders niedrige Hamburger Wert erklärt sich durch das gut ausgebaute parallele Angebot von Vorschulklassen). Bundesdurchschnittlich gilt für etwa 90% der Schulanfänger, dass sie im letzten Jahr vor ihrem Schuleintritt einen Kindergarten besucht haben. Aus der IGLU-Studie ist ersichtlich, dass etwa 70% der Schulstarter vor Schulbeginn mehr als zwei Jahre Kindergartenkinder waren⁸. Aus derselben Studie wissen wir auch⁹, dass es einen unverkennbaren Zusammenhang zwischen der Dauer des Kindergartenbesuchs und der am Ende der Grundschulzeit festgestellten Lesekompetenz gibt – und zwar für die Kinder aus allen sozialen Schichten.

4 Vgl. Tabelle A6/2 im Anhang.

5 Vgl. zu den ‚verspäteten‘ Einschulungen Tabelle A6/4 im Anhang.

6 Vgl. dazu Tabelle A6/3 im Anhang.

7 Die Zahl der Kindergartenplätze wird nur alle vier Jahre statistisch erfasst. Die Ergebnisse der Erhebung von 2002 liegen noch nicht bundesweit vor. Anzunehmen ist – bedingt durch den gesetzlichen Auftrag zu einer ausreichenden Kindergartenplatzversorgung nach dem 8. Sozialgesetzbuch – eine deutliche Verbesserung der Versorgungssituation seit 1998.

8 Vgl. Wilfried Bos u.a (Hrsg.) 2003 (a.a.O.), S. 48.

9 A.a.O., S. 128f.

Erfolgreiche Karrieren in den ersten Jahren der Grundschule sind jenseits der sozialen Herkunft erheblich an die Schulfähigkeit der Kinder gekoppelt. Diese umfasst neben körperlichen (Größe, Gewicht, Körperproportionen, Motorik), motivationalen (Interesse, Leistungsbereitschaft, Selbstkontrolle, Ausdauer, Misserfolgstoleranz) und sozialen Merkmalen (befristete Trennung von Bezugspersonen, Umgang mit fremden Personen, Ansprechbarkeit in der Gruppe) vor allem kognitive Grundfähigkeiten¹⁰. Schülerinnen und Schüler mit höheren kognitiven Fähigkeiten können sich schneller auf neue Aufgaben einstellen, sie verfügen über effektivere Problemlösestrategien, erkennen leichter lösungsrelevante Regeln, verfügen über eine größere Verarbeitungskapazität und elaboriertere Gedächtnisstrategien. Neben einer genetischen Komponente sind es vor allem die Gelegenheitsstrukturen der Kinder in ihren Familien und in Institutionen wie Kindergärten und Schulen, die die Entwicklung der kognitiven Grundfähigkeit steuern. Wie sehr solche Grundfähigkeiten gerade für den Wissenserwerb in unbekanntem Bereichen wichtig sind, zeigen Forschungsarbeiten im Bereich der Schule. Diese Untersuchungen zeigen auch, dass es über die Zeit zu einem Absinken der Effekte kognitiver Grundfähigkeiten auf Schulleistungen kommt und dass gleichzeitig die Rolle des Vorwissens wichtiger wird. Vorwissensdefizite behindern demzufolge erfolgreiche Schulkarrieren erheblich stärker als Beschränkungen in den kognitiven Grundfähigkeiten.

Abbildung A6/2 Kindergartenplätze je 100 Kinder im Alter von drei bis sechseinhalb Jahren (1998)



Quelle: Tabelle A6/3

Die in der Grundschule erworbenen fachlichen und sozialen Kompetenzen, gekoppelt mit den Ausprägungen in den kognitiven Grundfähigkeiten, stellen die Lernausgangslage beim Eintritt in die weiterführenden Schulen dar: Ausweislich der IGLU-Untersuchung¹¹ verfügen 10,3% der Viertklässler in Deutschlands Schulen nicht über Lesekompetenzen, die die ein-

10 Olaf Köller/Jürgen Baumert: Entwicklung von Schulleistungen. In: Rolf Oerter/Leo Montada (Hrsg.): Entwicklungspsychologie. Weinheim: 2002, S. 756-786.

11 Vgl. Abbildung C2/1.

fache Fähigkeit, „gesuchte Wörter in einem Text zu erkennen“ übersteigen. Auch wenn Deutschlands Viertklässler damit besser dastehen, als die Schüler und Schülerinnen dieser Klasse in wichtigen europäischen Vergleichsstaaten wie Frankreich oder England, bedeutet dies doch, dass ein Zehntel der Grundschulabsolventen jener Risikogruppe zuzurechnen ist, die die „Schwelle zur textlichen Alphabetisierung“¹² nicht überschritten hat und die in den weiterführenden Schulen hochgradig vom Scheitern bedroht ist.

Für das Ende der Pflichtschulzeit (zumindest gilt dies für die Länder mit neunjähriger Pflichtschulzeit) bietet die PISA-Studie vergleichbare Informationen zur Lernausgangslage der Fünfzehnjährigen, die an der Schwelle zu den gymnasialen Oberstufen, den beruflichen Vollzeitschulen und den Bildungsgängen der dualen Berufsausbildung stehen: Auch für diese Altersgruppe kann die Lernausgangslage beim Wechsel in die Sekundarstufe II unter Zuhilfenahme der Verteilung der Schüler und Schülerinnen auf Kompetenzstufen im Lesen sowie in der mathematischen und naturwissenschaftlichen Grundbildung näherungsweise skizziert werden¹³. Auffallend dabei ist, dass zwischen etwa 18% und etwa 26% der Fünfzehnjährigen allenfalls die Kompetenzstufe I erreichen. Jugendliche, die auf diesem Kompetenzniveau als individueller Lernausgangslage für ihre berufliche Erstausbildung verharren, werden, so vermuten die PISA-Autoren¹⁴, „erhebliche Schwierigkeiten beim Übergang in das Berufsleben“ haben. Darauf wird in den Ausführungen zu ‚Wirkungsqualitäten‘ und dort insbesondere bei der Behandlung der Ausbildungsabbrecher im Rahmen der dualen Ausbildung noch zurückzukommen sein.

Insgesamt lässt sich festhalten: Die Zahl der Schüler und Schülerinnen, die Deutschlands Schulen künftig aufnehmen müssen, wird deutlich sinken. Die Lernenden in den Schulen des Landes werden sehr heterogen zusammengesetzt sein: heterogen hinsichtlich ihrer sozialen Herkunft wie auch hinsichtlich ihrer Migrationsgeschichten. Sie verfügen bei ihrem Schulbeginn in unterschiedlichem Ausmaß über vorschulische Lernerfahrungen, treten mit – auch im internationalen Vergleich – guten Lernergebnissen in die weiterführenden Schulen: Dort aber verlieren sie den Anschluss an internationale Qualitätsstandards und bilden in ihren Reihen eine viel zu große ‚Risikogruppe‘, eine Gruppe, die, was ihre Berufsbildungsfähigkeit angeht, gefährdet ist.

12 Wilfried Bos u.a. (Hrsg.) 2003 (a.a.O.), S. 131.

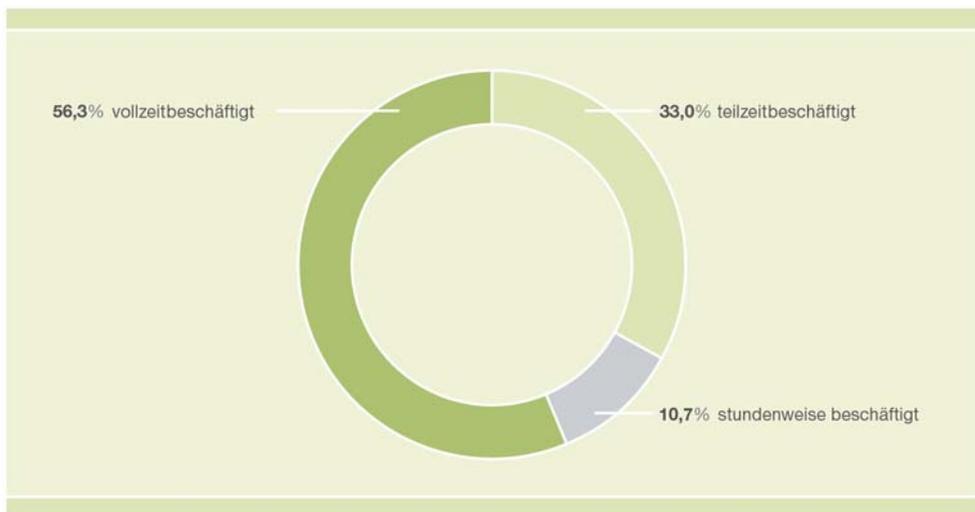
13 Vgl. Abbildung C2/2.

14 Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen: 2001, S. 117.

A7 Lehrende

In Deutschland unterrichten zu Beginn des 21. Jahrhunderts an den allgemein bildenden und beruflichen Schulen nahezu 900.000 Lehrer und Lehrerinnen: knapp 500.000 (56%) davon vollzeitbeschäftigt, weitere knapp 300.000 (33%) teilzeitbeschäftigt und zusätzlich nahezu 100.000 (11%) stundenweise beschäftigt (vgl. Abbildung A7/1). Mit etwa 550.000 aller Lehrenden (61%) überwiegen die Frauen im Lehrberuf deutlich. Die überwiegende Zahl der Teilzeitbeschäftigten sind ebenfalls Frauen.

Abbildung A7/1 Lehrkräfte in Deutschland nach Beschäftigungsumfang in Prozent (2001)



Quelle: vgl. Tabelle A7/1

A7.1 Qualifikationsstruktur der Beschäftigten in Kindertagesstätten und Ausbildung der Lehrer und Lehrerinnen

Eine Analyse der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen zeigt¹, dass bundesweit nicht von einer einheitlichen Ausbildung für dieses Tätigkeitsfeld ausgegangen werden kann: Weniger als zwei Drittel (61,5%) des derzeit beschäftigten Personals verfügt über eine Erzieherinnen- bzw. Erzieherausbildung. Der Anteil der geringer qualifizierten Kinderpfleger und Kinderpflegerinnen liegt bei 11,2%, der Anteil derer, die keinerlei abgeschlossene Ausbildung absolviert haben, bei 8,3%; lediglich 2,2% der in Kindertagesstätten Tätigen hat eine Hochschulausbildung. Mit dieser Qualifikationsstruktur weicht Deutschland deutlich von europäischen Standards ab: Die Ausbildung des Personals im

1 Vgl. Tabelle A7/2 im Anhang.

vorschulischen Bereich erfolgt in der überwiegenden Mehrheit der europäischen Länder in Hochschulen.

Das lehrende Personal der Schulen wird, anders als das des Vorschulbereichs, in Deutschland durchgängig an Universitäten und – in wenigen Fällen – an Pädagogischen Hochschulen ausgebildet. Dies erfolgt – bei allen besonderen landesspezifischen Ausprägungen – bisher nach einem für Deutschland insgesamt ähnlichen Muster: Nach einer Regelstudienzeit von – je nach angestrebtem Lehramt – sechs bis 9,5 Semestern setzen die Absolventen der Lehramtsstudiengänge nach dem ersten Staatsexamen ihre Lehrerausbildung in einer zweiten Ausbildungsphase, im Referendariat, fort. Nach dem zweiten Staatsexamen bewerben sie sich um eine Stelle im Schuldienst. Dieses in Deutschland tradierte Muster der Lehrerausbildung unterscheidet sich deutlich von dem der Lehrerbildung in der DDR: Dort war die fachpraktische Ausbildung in die Hochschulausbildung integriert, das Referendariat entfiel dadurch. Das heute, überwiegend nach westdeutschem Modell, überall in Deutschland praktizierte Muster der Lehrerbildung unterliegt derzeit, in den Ländern unterschiedlich stark ausgeprägt, einem Veränderungsprozess: Die wesentlichen Elemente der in einzelnen Ländern eingeleiteten bzw. angekündigten Lehrerausbildungsreformen sind dabei: gestufte Ausbildung nach dem Muster der BA- und MA-Struktur, Verstärkung der fachdidaktischen und erziehungswissenschaftlichen Anteile sowie Ausdehnung der Praxisphasen.

Die Ausbildung in der universitären Ausbildungsphase – nur vereinzelt wird noch, wie schon erwähnt, an Pädagogischen Hochschulen ausgebildet – ist im Prinzip in allen Ländern und für alle Lehrämter durch drei Elemente geprägt: Neben den überwiegenden fachwissenschaftlichen Studienanteilen stehen fachdidaktische und erziehungswissenschaftliche Studieninhalte: Dabei kann man – unter Vernachlässigung der länderspezifischen Ausdifferenzierungen – sagen, dass die erziehungswissenschaftlichen Studieninhalte in den Lehrämtern für die Grundschule bzw. für die Grund- und Hauptschule sowie für die Sonderschulen zwar nicht überwiegen, aber am stärksten ausgeprägt sind. In den Studienordnungen für das Lehramt am Gymnasium oder für diesem vergleichbare Lehrämter dagegen sind die erziehungswissenschaftlichen Studienanteile am wenigsten entwickelt. Ergänzt werden diese drei Studienanteile durch studienbegleitende Praktika, die in der Regel jedoch wenige Wochen nicht überschreiten².

Die bisher weitgehend homogene Lehrerausbildung mag erklären, dass „zwischen den Ländern der Bundesrepublik keine wesentlichen Unterschiede hinsichtlich der Unterrichtskultur bestehen“³. Die konstatierte Uniformität des Unterrichtsstils, die Klieme und Rakoczy durch die Auswertungen der TIMS-Video-Studie und durch ihre Analyse der Schülerwahrnehmungen ihres Unterrichts im Rahmen der PISA-Erhebungen gestützt sehen, ist durchaus nicht selbstverständlich: Tatsächlich lassen sich im interkulturellen Vergleich zwischen den PISA-Staaten kulturspezifische Unterrichtsmuster beobachten⁴.

2 Vgl. zu diesen Angaben insgesamt Tabelle A7/3 im Anhang.

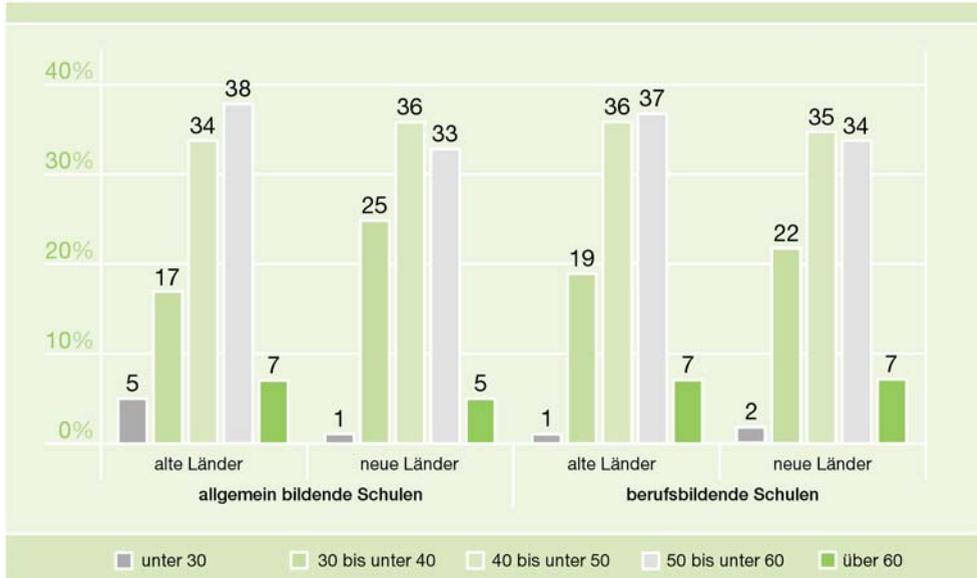
3 Eckhard Klieme/Katrin Rakoczy: Unterrichtsqualität aus Schülerperspektive: Kulturspezifische Profile, regionale Unterschiede und Zusammenhänge mit Effekten von Unterricht. In: Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.): PISA 2000 – Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: 2003, S. 347.

4 A.a.O., S. 341.

A7.2 Altersstruktur und zyklische Einstellungsphasen im Lehrberuf

Die Lehrerkollegien in Deutschland, deren Mitglieder entweder nach dem Modell der DDR-Lehrerbildung oder dem der früheren und jetzigen Bundesrepublik ausgebildet wurden, setzen sich altersstrukturell sehr unterschiedlich zusammen (vgl. Abbildung A7/2):

Abbildung A7/2 Altersverteilung der Lehrkräfte in Prozent (2001)



Quelle: vgl. Tabelle A7/4

Während in den alten Ländern (ohne Berlin) nur 22% der Lehrenden unter 40, dagegen aber 45% über 50 Jahre alt sind, gilt dies im Gebiet der neuen Länder (unter Einschluss von Berlin) für 26 bzw. für 38%. Eine der durchschnittlichen Situation in Deutschland vergleichbare Altersstruktur der Lehrerschaft weisen in Europa nur noch Italien und Schweden auf⁵. Aus dieser Altersstruktur ergeben sich im Westen des Landes in den kommenden Jahren hohe Pensionierungs- und hohe Einstellungszahlen, im Osten des Landes dagegen geringe Pensionszahlen und infolge des starken Rückgangs der Schülerzahlen noch geringere Einstellungszahlen. Für beide Teile des Landes führt dies zu Problemen für die Kollegien und ihre Qualifikation:

- Im Westen Deutschlands werden die Kollegien in den kommenden Jahren deutlich jünger werden; aufgrund der steigenden Einstellungszahlen wird es jedoch zu fachspezifischen Mangelsituationen und daher verstärkt zu fachfremd erteiltem Unterricht kommen. Insbesondere wird es im Bereich des berufsbildenden Schulwesens zu großen Schwierigkeiten bei der Bedarfsdeckung kommen. Dies macht es immer mehr notwendig, aus anderen als lehrenden Berufen ‚Seiteneinsteiger‘ in den Schuldienst aufzunehmen.

5 Vgl. OECD: Bildungspolitische Analyse 2002. Paris: 2002, S. 90.

- Im Osten des Landes werden die Kollegien in den kommenden Jahren im Durchschnitt deutlich altern. Nach Jahren sehr geringer Einstellungszahlen werden erst im kommenden Jahrzehnt wieder Einstellungen im großen Umfang zu erwarten sein. In Folge der aktuell eher geringen Berufsaussichten und der wahrgenommenen unfreiwilligen Teilzeitbeschäftigung vieler Lehrer und Lehrerinnen entscheiden sich die jungen studienberechtigten Schulabsolventen derzeit jedoch nur in sehr geringem Umfang für eine Lehramtsstudium, so dass erwartet werden muss, dass dann, wenn wieder junge Lehrer und Lehrerinnen gesucht werden, zu wenig ausgebildete Absolventen der Lehrausbildung zur Verfügung stehen.

Zeitlich versetzt ‚leidet‘ Deutschland in seinen beiden Teilen unter den zyklischen Prozessen von Lehrermangel und -überschuss.

A7.3 Der Einsatz von Lehrenden in den Schulen

Der Einsatz der beschäftigten Lehrenden wird deutschlandweit über Pflichtstundendeputate gesteuert: In Abhängigkeit von dem studierten Lehramt und der Schulart, an der Lehrerinnen und Lehrer eingesetzt werden, sind diese zur Erteilung einer jeweils festgesetzten Zahl von Unterrichtsstunden verpflichtet. Diese Deputate reichen, je nach Lehramt, Schulart und Land von 23,5 bis zu 28 Unterrichtsstunden; in der Regel sind die Deputate an den Gymnasien am geringsten und an den Grundschulen am höchsten⁶. Derzeit werden die Pflichtdeputate in einzelnen Ländern über das im Schuljahr 2001/02 gültige Maß hinaus angehoben.

Wie Arbeitszeitstudien der Vergangenheit – zuletzt die von Mummert & Partner für Nordrhein-Westfalen vorgelegte – zeigen, macht die ‚reine‘ Unterrichtszeit der Lehrenden, je nach Schulart, nur 27% bis 40% der tatsächlichen Arbeitszeit aus⁷. Die für das ‚Publikum‘ sichtbare Lehrerarbeit im Unterricht wird begleitet von im engeren Sinne unterrichtsbezogenen Tätigkeiten wie dem Vor- und Nachbereiten sowie dem Korrigieren (30% bis 40%) und von Tätigkeiten, die in keinem unmittelbaren Bezug zum Unterricht stehen – wie z.B. Beraten, Verwalten und Entwickeln sowie der Teilnahme an Weiterbildung. Die Summe dieser letzten Gruppe von Tätigkeiten nimmt bei allen Lehrämtern und Schulformen immer zumindest 30% der Arbeitszeit in Anspruch. Da in Deutschlands Schulen Lehrer und Lehrerinnen bei ihrer Arbeit – anders als in vielen Nachbarstaaten – nur in sehr geringem Umfang von nicht lehrendem Personal unterstützt werden, gibt es in allen Ländern ein System von Deputatsermäßigungen, mit denen einzelnen Lehrern und Lehrerinnen ein Ausgleich für die Übernahme außerunterrichtlicher Aufgaben geschaffen werden soll. Dieses System führt dazu, dass nur – je nach Lehramt – zwischen 85 und 90% der je Lehrerstelle geltenden Deputatsstunden tatsächlich Unterrichtsstunden sind⁸.

Die geltende Art des Einsatzes der Lehrerarbeit ist in den vergangenen Jahren verstärkt in die Kritik geraten: Sie sei, so wird vorgebracht, weder gerecht, was die Belastungsunterschiede zwischen den Lehrämtern und zwischen den unterschiedlichen Unterrichtsfächern

6 Vgl. dazu Tabelle A7/5 im Anhang.

7 Vgl. dazu Tabelle A7/6 im Anhang.

8 Vgl. Klaus Klemm: Zeit und Lehrerarbeit. In: Hans-Günter Rolff/Karl-Oswald Bauer/Klaus Klemm/Hermann Pfeiffer (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung 9. Weinheim: 1996, S. 132f.

innerhalb der Lehrämter angehe, noch sei sie transparent, da dem ‚Publikum‘ das Ausmaß der außerunterrichtlichen Tätigkeit in der Regel verborgen bleibe. Vor diesem Hintergrund werden Modelle diskutiert und – neuerdings in Hamburg – auch umgesetzt, die von der Orientierung an Deputatsfestsetzungen abgehen. Dabei werden die unterschiedlichen Lehrertätigkeiten (die unterrichtsbezogenen wie die außerunterrichtlichen) mit Zeitwerten versehen, sodass die von den einzelnen Lehrenden tatsächlich geleistete Arbeit individuell angemessen zeitlich bewertet wird. Solche Faktorisierungsmodelle bedürfen allerdings noch der Erprobung; einstweilen sind sie umstritten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Das Personal in Kindertagesstätten ist sehr unterschiedlich und insgesamt deutlich niedriger qualifiziert als in vergleichbaren Industriestaaten. Die Stärkung des Bildungsauftrags des Kindergartens verlangt eine Aufwertung und eine andere inhaltliche Ausrichtung der Ausbildung. Demgegenüber sichert die akademische Ausbildung der Lehrer eine angemessene Vorbereitung auf ihre beruflichen Aufgaben. Ihre berufliche Belastung ist jedoch von dem wenig flexiblen Steuerungsprinzip der deputatsorientierten Arbeitszumessung bestimmt, das sehr unterschiedliche Arbeitszeiten der Lehrer zur Folge hat. Ihre Rekrutierung erfolgt zudem in zyklischen Wellen, aus dem das Land nicht auszubrechen vermag. Dies erschwert einen kontinuierlichen Innovationszufluss in die Schulen.