

Ulbricht, Lena; Dohmen, Dieter; Priddat, Birger P.; Wößmann, Ludger; Spieß, C. Katharina

**Article — Published Version**

## Wie investiert man richtig in Bildung?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Ulbricht, Lena; Dohmen, Dieter; Priddat, Birger P.; Wößmann, Ludger; Spieß, C. Katharina (2009) : Wie investiert man richtig in Bildung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 89, Iss. 6, pp. 359-379, <https://doi.org/10.1007/s10273-009-0939-2>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/65523>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Wie investiert man richtig in Bildung?

*Durch das Konjunkturpaket und den Hochschulpakt fließen in den nächsten Jahren große Investitionsbeträge in die Bildung. Fraglich bleibt allerdings, ob es im Bildungsbereich auf mehr Finanzmittel ankommt. Reformbedarf besteht wohl eher bei den Strukturen des Bildungswesens und der Qualität der Angebote.*

Lena Ulbricht

## Ist das Konjunkturpaket II ein Bildungspaket? – Verteilungskämpfe um Bildungsinvestitionen in Krisenzeiten

U nmengen Geld wurden durch das Konjunkturpaket II für den Bildungssektor bereitgestellt und haben damit große Erwartungen für eine Verbesserung des Bildungssystems geweckt. Um beurteilen zu können, ob das Konjunkturpaket II tatsächlich ein „Bildungspaket“ ist, muss man sich aber ansehen, wohin die Mittel genau fließen und welche Effekte und Folgen das hat – auch unintendierter Art. Bereits heute zeichnet sich ab, dass es bei den Verteilungskämpfen um die Investitionsmittel Gewinner und Verlierer geben wird. Innerhalb des Bildungssektors dreht sich der Konflikt um die Frage, wie das Geld zwischen Kindergärten, Schulen und Hochschulen aufgeteilt werden soll – innerhalb der Kommunen konkurrieren die einzelnen Schulen miteinander. Dazu haben sich im Zuge der Krise die Konkurrenzen zwischen Politikfeldern verschärft – das wird deutlich im Konflikt zwischen Bildungs- und Finanzministern um den Hochschulpakt II oder in der Debatte um die Frage, ob nicht zu viel Geld für die sogenannte Abwrackprämie und zu wenig für Bil-

dung ausgegeben wird.<sup>1</sup> Das Konjunkturpaket kann auch nicht isoliert betrachtet werden, denn die Krise bringt nicht nur Investitionspakete, sondern auch Steuerausfälle. Und die parallel verlaufende Einführung einer Schuldenbremse für öffentliche Haushalte lässt erwarten, dass sich die Verteilungskämpfe um Bildungsinvestitionen in Zukunft noch verschärfen werden. Als Ausweg kann eine Lockerung des sogenannten Kooperationsverbots dienen, das es dem Bund bisher weitgehend untersagt hat, Finanzhilfen für den Bildungssektor bereitzustellen.

### Konjunkturmittel für die Bildung?

Zur Belegung der öffentlichen Nachfrage im Bausektor und dem Erhalt und der Schaffung von Arbeitsplätzen haben Bund und Länder das Konjunkturpaket II geschaffen, das Ländern und Kommunen für 2009 und 2010 8,7 Mrd. Euro für Infrastrukturinvestitionen, überwiegend in Bildungseinrich-

tungen, zur Verfügung stellt.<sup>2</sup> Wo und wie das Geld eingesetzt wird, ist gesetzlich nur rudimentär geregelt und somit weitgehend Aushandlungssache sowie eine Frage der Umsetzung. Der Bund steuert 6,5 Mrd. Euro und die Länder zusammen 2,2 Mrd. Euro bei. Den Ländern obliegt die Verteilung der Mittel.

### Wohin fließt das Geld?

Das Gesetz benennt als wichtigsten Förderbereich die Bildungsinfrastruktur in den Bereichen frühkindliche Betreuung, Schule, Hochschule, kommunale oder gemeinnützige Weiterbildung sowie Forschung. 65% der Mittel sollen hier investiert werden – mit einem besonderen Schwerpunkt auf Gebäudesanierung zur Steigerung der Energieeffizienz in Schulen, Hochschulen und Weiterbildungseinrichtungen. Es werden aber nicht alle Bildungseinrichtungen in gleichem Maße vom Geldsegen profitieren. Eine Verwaltungsvereinbarung zwi-

<sup>1</sup> Vgl. J. M. Wiarda: Unter die Räder gekommen, Kommentar in: DIE ZEIT vom 14.5.2009, Nr. 21.

<sup>2</sup> Die gesetzliche Grundlage für das Konjunkturpaket II bilden das Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland und das Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder, das „Zukunftsinvestitionsgesetz“.

schen Bund und Ländern sieht vor, dass die Kommunen 70% der Mittel von den Ländern zugewiesen bekommen, während die Länder die restlichen 30% selber ausgeben können. Nun sorgen die Länder für die Finanzierung von Hochschulen und Forschung, während frühkindliche Betreuung, Schulen und Weiterbildungseinrichtungen in die Zuständigkeit der Kommunen fallen. Da der Großteil des Geldes an die Kommunen geht, werden also überwiegend Kindertagesstätten und Schulen davon profitieren. Im Sinne einer investiven Strategie, die möglichst früh im Bildungsverlauf ansetzt, um dem Scheitern von Bildungslaufbahnen vorzubeugen, ist dies begrüßenswert.

#### **Geld für Infrastruktur, aber keine Strukturreformen**

Kritiker fordern aber, dass „Investitionen in Köpfe“ vor „Investitionen in Beton“ Priorität haben sollten. Die Bundesregierung argumentiert dagegen, dass die heutigen Investitionen zukünftig Einsparungen bringen und somit finanzielle Spielräume für andere Bildungsausgaben schaffen.<sup>3</sup> Während an Hochschulen durch Energieeffizienz eingesparte Kosten in Personal investiert werden können, ist dies an Schulen nicht der Fall.<sup>4</sup> Aber selbst an Hochschulen ist die Einstellung neuen Personals, besonders bei Professoren, auf deutlich längere Planungshorizonte angewiesen.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Antwort (16/12533) der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion (16/12337).

<sup>4</sup> Heizkosten werden an den Schulen, d.h. in den Kommunen eingespart, während die Finanzierung und Gewährung des Lehrpersonals durch das Land erfolgt.

<sup>5</sup> Selbst der Hochschulpakt II, um den im Moment gerungen wird, wird vom Zentrum für Hochschulentwicklung (CHE) für seine Laufzeit (2011-2015) kritisiert, die für eine nachhaltige und profilorientierte Personalpolitik der Hochschulen zu kurz sei. Vgl. CHE: Ministerpräsidenten sollten Hochschulpakt II nachbessern – CHE-Studie belegt Erfolg des Hochschulpakts I, Pressemitteilung vom 23.4.2009.

Man kann also nicht davon ausgehen, dass die Konjunkturmittel die personelle Ausstattung von Schulen und Hochschulen verbessern werden.

Die Schnelligkeit, mit der das Geld für Investitionen in Bildungsinfrastruktur bereitgestellt wird, ist bemerkenswert angesichts der schleppenden Reformen in anderen Bereichen, die Bildungsforscher für mindestens genauso wichtig halten – man denke an die

Kontroversen um eine Abschaffung der Mehrgliedrigkeit der Sekundarstufe.<sup>6</sup> Selbst bildungspolitische Forderungen, die noch vor kurzem weit oben auf der politischen Agenda zu stehen schienen, treten in den Hintergrund. Das gilt z.B. für die Ergebnisse des Bildungsgipfels vom Oktober 2008, auf dem vereinbart wurde, die Bildungsausgaben bis 2015 auf 7% des Bruttoinlandsprodukts zu steigern und die Zahl der Schulabbrecher zu halbieren. Doch die Reformhindernisse sind vielfältig: Sie reichen von der Bildungshoheit der Bundesländer (mitsamt mangelnder Wettbewerbselemente zwischen den Ländern),<sup>7</sup> über den Parteienwettbewerb auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene<sup>8</sup> bis hin zum Umstand, dass Bildungspolitik ein hochgradig durch Werte aufgeladenes und äußerst kontroverses Thema ist. Im Ergebnis gibt es eine Vielzahl von Akteuren, die aktiv gestaltende Reformpolitik verhindern können. Dass das Konjunkturpaket dennoch eine bildungspolitische Komponente enthält, liegt daran, dass Bildungsförderung, auch im frühkindlichen Bereich, mittlerweile aus ihrem politischen Schattendasein herausgetreten ist. Dass es hier bei Infrastrukturinvestitionen geblieben ist, ist nicht nur rechtlich

Die Autoren des Zeitgesprächs:

*Lena Ulbricht, 25, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Präsidialbereich des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung WZB.*

*Dr. Dieter Dohmen, 46, ist Direktor des FiBS Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie in Berlin.*

*Prof. Dr. Birger P. Priddat, 59, ist Inhaber des Lehrstuhls für Politische Ökonomie an der Universität Witten/Herdecke und war dort bis vor kurzem Präsident.*

*Prof. Dr. Ludger Wößmann, 35, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Bildungsökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München und leitet den Bereich Humankapital und Innovation am ifo Institut für Wirtschaftsforschung.*

*Prof. Dr. C. Katharina Spieß, 43, ist Forschungsdirektorin „Bildung“ am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und Professorin für Familien- und Bildungsökonomie an der Freien Universität Berlin.*

<sup>6</sup> Große Kontroversen löst z.B. die Forderung nach der Abschaffung des Gymnasiums aus.

<sup>7</sup> Vgl. C. Henkes, F. Wolf: Die Bildungspolitik von 2002 bis 2005: Eine Misserfolgsgeschichte und ihre Ursachen, in: C. Egle, R. Zohlnhöfer (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden 2007, S. 355-378; M. Helbig: Andere Bundesländer, andere Ausichten: Der Wohnort ist mit entscheidend für Bildungschancen, WZBrief Bildung 08/2009, [http://bibliothek.wzb.eu/wzbrief-bildung/WZBriefBildung082009\\_Helbig.pdf](http://bibliothek.wzb.eu/wzbrief-bildung/WZBriefBildung082009_Helbig.pdf).

<sup>8</sup> Vgl. G. Lehmsbruch: Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 3. aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2000; F. W. Scharpf, B. Reissert, F. Schnabel (Hrsg.): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976.

bedingt,<sup>9</sup> sondern hat auch den Vorteil, dass diese gut handhabbar sind: Die Struktur des Bildungswesens bleibt unangetastet, alle Bundesländer und viele Kommunen können davon profitieren, und der Nutzen wird schnell sichtbar werden – in renovierten Räumen und Fassaden. Aus diesem Grund hat das Konjunkturpaket II schnell Bundestag und Bundesrat passiert und ist kaum auf Widerstände durch die Fraktionen oder die Bundesländer gestoßen. Neben der Finanzkrise haben die in diesem Jahr anstehenden Landtags- und Bundestagswahlen ihr Übriges getan, den Prozess zu beschleunigen. Das Bestreben, in Zeiten der Krise ein Zeichen zu setzen, hat eine einmalige Gelegenheit geschaffen, die die beteiligten Entscheidungsträger nutzen, obwohl sie bei Bildungsreformen sonst nur schwer auf einen gemeinsamen Nenner kommen. Das Konjunkturpaket hatte nie den Anspruch, tiefgreifende Strukturreformen im Bildungswesen zu fördern. Daher ist es mitnichten als Fortführung des Bildungsgipfels vom Oktober 2008 zu interpretieren.

#### **Verteilungskämpfe unter Zeitdruck**

Somit sollte es nicht erstaunen, dass das Konjunkturpaket II dem Bildungswesen bei genauer Betrachtung nur wenig nützt. Erstens ist die Investitionssumme zu niedrig: Der Investitionsbedarf für die Sanierung von Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen wird auf insgesamt 100 Mrd. Euro geschätzt.<sup>10</sup> Doch dem Bund sind seit der Föderalismusreform I die Hände gebunden: Aus der Bildungsfinanzierung muss er sich

weitgehend heraushalten und seine Finanzhilfen für Investitionen gemäß Art. 104b GG<sup>11</sup> müssen sich auf Bereiche beschränken, in denen er Gesetzgebungsbefugnisse besitzt. Das schließt Zuwendungen für die frühkindliche, schulische und Hochschulbildung aus – sind hier wie gesagt ausschließlich Länder und Kommunen zuständig. Kritiker bemängeln in der Tat, dass die bildungspolitische Komponente des Konjunkturpakets II bereits gegen das Grundgesetz verstoße. Zur Legitimierung der Bundeshilfen wurde also der Investitionsbegriff so ausgelegt, dass er Infrastrukturinvestitionen im Bereich Energiesparen umfasst, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen.

Zweitens ist nicht gesichert, dass die Mittel den bedürftigsten Einrichtungen zugute kommen. Die gesetzliche Regelung lässt offen, nach welchem Prinzip das Geld unter Bildungseinrichtungen, Verwendungszwecken und zwischen den Kommunen verteilt werden soll: gleichmäßig und an alle oder aufgrund einer Auswahl nach bestimmten Kriterien? Das Zukunftsinvestitionsgesetz fordert die Länder dazu auf, sicherzustellen, „dass auch finanzschwache Kommunen Zugang zu den Finanzhilfen erhalten“ – Sanktionen bei Missachtung dieser Aufforderung sind aber nicht vorgesehen. Und da die Kommunen einen Eigenanteil zu kommunalen Investitionen beitragen müssen, kann Finanzschwäche schnell zum Nachteil werden.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Art. 104b GG regelt Finanzhilfen des Bundes an die Länder zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums.

<sup>12</sup> Umfangreiche Untersuchungen zu den Verteilungseffekten der Konjunkturmittel sind zu diesem frühen Zeitpunkt nicht möglich. Der Paritätische Wohlfahrtsverband äußert aber die Kritik, dass die Mittel „überproportional stark den Ländern mit geringen Armutsquoten zugute kommen“. Vgl. Spiegel Online vom 18.5.2009, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,625480,00.html>.

#### **Verteilungskämpfe und Mittelvergabe im Eilverfahren**

Es ist zum Beispiel nicht auszuschließen, dass gut ausgestattete Schulen aus wohlhabenden Stadtteilen sich am schnellsten und effektivsten um Förderung bemühen und besonders bedürftige Einrichtungen leer ausgehen, wenn sie weniger gut organisiert sind und keine fertigen Pläne vorweisen können. Es erstaunt auch nicht, dass noch vor der Verabschiedung des Gesetzes zum Teil öffentlich ausgetragene Verteilungskämpfe zwischen Ländern und Kommunen begonnen haben. Kommunen können zwar formell nicht über die Mittelverteilung entscheiden, melden sich aber öffentlich zu Wort: Bereits im Januar hat sich der Deutsche Städtetag dafür eingesetzt, dass die Länder den Kommunen das Geld pauschal zuweisen. Nachdem den Ländern jedoch freigestellt wurde, wie sie die Gelder verteilen, kam es in manchen Bundesländern zu offenen Verteilungskonflikten zwischen kommunalen Spitzenverbänden und Landesregierungen.<sup>13</sup>

Hinzu kommt, dass die Schnelligkeit, mit der die Gelder in Projekte fließen sollen, gepaart mit den großen Unterschieden im Vergabeverfahren und den Förderkriterien der Bundesländer, Intransparenz und Ungleichheit fördern und wenig Raum für innovative Konzepte lassen: Bis Ende Mai sollten die Bundesländer dem Bundesfinanzministerium ihre Investitionspläne vorlegen. Aus diesem Grund mussten Kommunen und Bildungseinrichtungen in vielen Bundesländern ihre Anträge auf Förderung zwischen Ende Februar und Ende April einreichen, wobei die Projekte nicht bereits im bestehenden Haushalt

<sup>9</sup> Das Grundgesetz erlaubt dem Bund Finanzhilfen nach Art. 104b GG nur in einem sehr engen Rahmen (folgender Absatz).

<sup>10</sup> Konjunkturrexperte Roland Döhrn vom RWI, vgl. o.V.: Bauen für das BIP. Wo der Staat jetzt klotzen muß, in: Wirtschaftswoche vom 15.12.2008, S. 22.

<sup>13</sup> Öffentliche Debatten, in denen die Kommunen „ihre“ 70% einforderten, konnte man z.B. in Baden-Württemberg und Brandenburg verfolgen.

enthalten sein durften. Kommunen und Bildungseinrichtungen hatten also nur wenige Wochen, um Projekte zu schaffen und Anträge einzureichen. Besonders problematisch ist die kurze Frist für Antragsstellungen, weil sie kaum Zeit für strategische Überlegungen ließ, an welcher Stelle Investitionen erfolgen sollen. Es ist eine Richtungsentscheidung, ob an einer Schule die Heizanlage überholt oder neue Räume geschaffen werden sollen für speziellen Förderunterricht oder Projektarbeit. Infrastrukturinvestitionen können Räume schaffen für innovative Lernkonzepte. Aber ein durchdachtes Konzept vorzulegen benötigt Reflexion und Abstimmungsprozesse und somit auch Zeit. Durch den großen Zeitdruck wurden hier Chancen vergeben: Fördermittel fließen in die bestehenden Strukturen und festigen diese.

Bildungspolitisch gesehen ist das Konjunkturpaket II also kein großer Wurf: Das Programm ist nicht Bestandteil einer langfristig angelegten und umfassenden Planung, sondern ordnet sich einer Logik des „muddling through“ unter: Politische Steuerung erfolgt hier inkrementalistisch, das heißt in kleinen und überschaubaren Schritten, nach dem Prinzip des geringsten Widerstandes und der Zustimmung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner.<sup>14</sup> Man legt kein Investitionsprogramm von 100 Mrd. Euro über einen Zeitraum von zehn Jahren auf, sondern reagiert schnell und ad hoc auf die Finanzkrise. Der Vorteil ist, dass politische Strategien durchsetzbar sind und erprobt werden können. Doch allzu oft kommt es dazu, dass kurzfristige Ziele nachhaltige Strategien verdrängen, ganz besonders, wenn Kosten in die Zukunft verlagert

<sup>14</sup> Vgl. E. C. Lindblom: *The Science of Muddling-Through*, in: *Public Administration Review*, Jg. 19. (1959), S. 79-88; R. A. Dahl: *On democracy*, Yale University Press 2000.

werden können – wie durch die gegenwärtige Schuldenaufnahme.

#### **Schuldenbremse und Tautziehen um die Wissenschaftsprogramme**

Geld, für das heute hohe Schulden aufgenommen werden, schmälert den Umfang von Investitionen schon morgen, wenn Zinszahlungen und Schuldentilgung anstehen. Durch das Konjunkturpaket wird die Neuverschuldung voraussichtlich eine Rekordhöhe von etwa 50 Mrd. Euro erreichen. Zur „größten Neuverschuldung der Nachkriegszeit“<sup>15</sup> gesellt sich die Erwartung hoher Steuerausfälle<sup>16</sup>. Parallel dazu haben Bund und Länder kürzlich eine sogenannte „Schuldenbremse“ im Grundgesetz verankert, die erhebliche Einschränkungen für zukünftige Investitionen bringt. Bereits ab 2011 muss die öffentliche Hand die Neuverschuldung stufenweise zurückfahren, die Länder könnten ab 2020 keine neuen Kredite aufnehmen, sofern keine wirtschaftliche Krise besteht, und müssen Zeiten des Aufschwungs konsequent zur Schuldentilgung nutzen.<sup>17</sup> Der Bund wird verpflichtet, bis 2016 seine jährliche Neuverschuldung auf 0,35% der Wirtschaftsleistung zu drosseln. Durch die Schuldenbremse wird die Haushaltsautonomie der Länder weiter vermindert: Wenn Verschuldung nicht mehr möglich ist, folgen Einschränkungen auf der Ausgabenseite – vor allem beim Personal und bei Investitionen. Somit sind die Aus-

<sup>15</sup> Der Entwurf für einen zweiten Nachtragshaushalt 2009 gibt Auskunft darüber, dass der Bund „die größte Neuverschuldung der Nachkriegszeit“ plant. Vgl. o.V.: Steinbrück knackt Waigels Schuldenrekord, in: *Handelsblatt* vom 20.5.2009.

<sup>16</sup> 25 Mrd. Euro für 2009 und 300 Mrd. Euro bis 2013. Vgl. o.V.: Schuldenloch wächst auf 47,6 Milliarden, in: *Financial Times Deutschland* vom 22.9.2009.

<sup>17</sup> Fünf besonders finanzschwache Bundesländer sollen in dieser Phase Unterstützungsgelder erhalten.

sichten für Bildungsinvestitionen – sowohl in Krisen- als auch in Aufschwungsphasen – düster.

Als Vorboten des Sparkurses kann das jüngste Tautziehen um die drei großen Wissenschaftsprogramme gewertet werden. Obwohl sich die Wissenschaftsminister des Bundes und der Länder Mitte April für eine Fortsetzung des Hochschulpaktes, der Exzellenzinitiative und des Paktes für Forschung und Innovation mit einem Volumen von 18 Mrd. Euro bis 2019 einsetzten, sprachen sich die Finanzminister des Bundes und der Länder kurze Zeit später mit Hinweis auf die Wirtschaftskrise gegen eine Verabschiedung vor der Bundestagswahl aus. Dass Bundesregierung und Ministerpräsidenten die Wissenschaftsprogramme doch noch vor der Bundestagswahl beschlossen haben, zeugt von der Bedeutung, die Bildung und Forschung gegenwärtig eingeräumt wird. Man kann es aber nicht als nachhaltige Sicherung der Bildungs- und Forschungsfinanzierung werten. Die Exzellenzförderung und der Ausbau von Studienplätzen sind gesichert, doch für die Grundfinanzierung der Hochschulen gilt das nicht. Andere Initiativen, wie z.B. ein geplantes Programm für die Verbesserung der Betreuung von Bachelor- und Masterstudierenden, läuft Gefahr, unter den Tisch zu fallen.

#### **Bund zukünftig stärker gefragt?**

Wenn sich der finanzpolitische Spielraum der Bundesländer durch die Schuldenbremse weiter verringert, ist davon auszugehen, dass die Länder für die Finanzierung ihrer Bildungssysteme wieder stärker auf den Bund angewiesen sind. Denn von privaten Geldgebern sind keine substanziellen Unterstützungen zu erwarten, ganz im Gegenteil. Bereits heute warnt die Hochschulrektorenkonferenz, dass

die Hochschulfinanzierung ohne den Bund nicht möglich sei.<sup>18</sup> Auch für die Gewährleistung eines einheitlichen Bildungsangebots wird der Bund in Zukunft stärker gefragt sein. Der Deutsche Städtetag hat für 2008 eine weitere Öffnung der Schere zwischen reichen und armen Kommunen festgestellt und rechnet ab 2010 mit einem deutlichen Rückgang der kommunalen Steuereinnahmen.<sup>19</sup> Der Bildungsfinanzierung durch den Bund steht jedoch die Bildungshoheit der Länder im Weg, die durch die Föderalismusreform I eingeführt wurde, als die Länder den „goldenen Zügel“ des Bundes Einhalt gebieten wollten.<sup>20</sup> Doch wenigstens für Krisenzeiten wurde im Rahmen der Föderalismusreform II der Spielraum des Bundes für Bildungsinvestitionen durch die Abschaffung

des Kooperationsverbots in Artikel 104b GG erweitert.<sup>21</sup> Jetzt hat der Bund die Möglichkeit, in Krisenzeiten Mittel für Investitionen in Bereichen bereitzustellen, in denen er keine Gesetzgebungsbefugnisse besitzt. Eine Nachjustierung bei der Verteilung der Mittel des Konjunkturpakets II ist nun prinzipiell möglich.

#### Ein kurzzeitiges Feuerwerk, kein Bildungspaket

Mit dem Konjunkturpaket II wurde die Krise erfreulicherweise für das Bildungssystem genutzt – in renovierten Gebäuden lehrt und lernt es sich einfach besser.

Der Blick auf Bildungsausgaben in Krisenzeiten lehrt aber, dass man genau untersuchen muss, wie politische Programme zu bewerten sind – und zwar im Konzert aller gegenwärtigen Maßnahmen. Auf den ersten Blick erscheint das Konjunkturpaket II wie ein Segen für die Bildung, doch handelt es sich bei näherem Hinsehen um ein kurzzeitiges Feuerwerk. Besonders die

Art und Weise, wie das Geld verteilt wird, birgt die Gefahr, dass bestehende Strukturen gefestigt und bestimmte Bildungseinrichtungen, Kommunen und Bildungssegmente benachteiligt werden: „schnelle“ Kitas und Schulen haben es besser als solche, die keine fertigen Pläne in der Schublade liegen hatten; reiche Kommunen sind im Vorteil; und insgesamt gibt es für Kitas und Schulen mehr Geld als für Hochschulen.

Das Konjunkturpaket II ist und bleibt also eine Maßnahme zur schnellen Konjunkturbelebung mit dem Ziel, Arbeitsplätze zu erhalten, und kann nicht ernsthaft als Bildungspaket bezeichnet werden. Hierfür müssten weitere Mittel zur Verfügung gestellt werden, die auch die Personalausstattung an Bildungseinrichtungen verbessern und längere Planungshorizonte ermöglichen. Die steigende Verschuldung öffentlicher Haushalte, gekoppelt mit der neuen Schuldenbremse und dem begrenzten Handlungsspielraum des Bundes, kann sonst schnell dazu führen, dass Bildungseinrichtungen bald auf dem Trockenen sitzen.

<sup>18</sup> Vgl. Hochschulrektorenkonferenz: HRK-Präsidentin zur Föderalismusreform II: Chance für bessere Hochschulfinanzierung nutzen, Pressemitteilung vom 12.5.2009.

<sup>19</sup> Vgl. Deutscher Städtetag: Investitionen sichern Zukunft – Steigende Sozialausgaben der Städte behindern Investitionen, Pressemitteilung vom 27.1.2009.

<sup>20</sup> F. W. Scharpf: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt/Main 2009, S. 101 ff.

<sup>21</sup> Vgl. Drucksache des Deutschen Bundestags 16/12410 (Änderung des Grundgesetzes) und 16/12400 (Begleitgesetz zur Föderalismusreform).

Dieter Dohmen

## Bildung für die Zukunft – ein umfassender konzeptioneller Ansatz

Folgt man den politischen Ankündigungen, dann ist mit einem Anstieg der Bildungsausgaben in den nächsten Jahren zu rechnen. Nach den Beschlüssen des Bildungsgipfels sollen die Ausgaben für Bildung und Forschung auf 10% des Bruttoinlandsprodukts steigen; für die Bildungsausgaben heißt dies einen Anstieg von 6,2% auf 7%. Folgt man allerdings

der aktuellen Studie von Klemm, dann reichen die vorgesehenen Erhöhungen nicht aus, um die ebenfalls im Rahmen des Bildungsgipfels beschlossenen Maßnahmen auszufinanzieren.<sup>1</sup> Bezieht man im Rahmen einer „Bildungsfinanzie-

rungsgesamtrechnung“ die privaten Ausgaben stärker mit ein, dann liegen diese bereits heute bei gut 8,2% des BIP.<sup>2</sup>

Im Rahmen des Konjunkturpakets II werden rund 8,5 Mrd. Euro

<sup>1</sup> Vgl. Klaus Klemm: Bildungsausgaben im föderalen System. Zur Umsetzung der Beschlüsse des „Bildungsgipfels“, Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), Berlin 2009.

<sup>2</sup> Vgl. Dieter Dohmen, Michael Hoi: Bildungsaufwand in Deutschland – Eine erweiterte Konzeption des Bildungsbudgets, Studien zum Deutschen Innovationssystem, Nr. 3/2004, Köln 2004.

für den Bildungsbereich veranschlagt, die allerdings vor allem in die energetische Gebäudesanierung fließen und damit den Bildungsprozess im engeren Sinne nur bedingt erreichen. Weitere Mittel werden für die Weiterbildung bereitgestellt. Anfang Juni 2009 wurden 7,5 Mrd. Euro für die Fortsetzung des Hochschulpakts bereitgestellt, wobei hier nicht abschließend geklärt ist, inwieweit es (Haushalts)-Vorbehalte gibt.

Die nachfolgenden Ausführungen werden zeigen, dass ein darüber hinaus gehender qualitativer und quantitativer Ausbau des Bildungswesens notwendig ist, für den ein übergreifender Rahmen skizziert wird. Auch wenn nicht jede Veränderung mit Kosten verbunden ist, folgt hieraus ein erheblicher zusätzlicher finanzieller Aufwand. Vor dem Hintergrund der zu erwartenden demografischen Entwicklung, die als Ausgangspunkt vorangestellt werden soll, sind diese Reformen jedoch hoch rentabel.

#### **Bildung, demografische Entwicklung und Fachkräftemangel**

Der demografische Wandel bedeutet nicht nur, dass die Bevölkerung im Durchschnitt älter wird und die Erwerbstätigen länger arbeiten müssen, sondern auch, dass vergleichsweise wenige junge Menschen nachwachsen. Eine simple Gegenüberstellung zeigt, dass die Gruppe der heute Mitte 40-Jährigen mit über 1,3 Mio. fast doppelt so groß ist wie die Altersgruppe, die jetzt in der Grundschule ist und die sie in 15 bis 20 Jahren ersetzt.

Es kommt jedoch nicht nur auf die Quantität, sondern auch auf die Qualifikation („Qualität“) der neu Ausgebildeten an, wie aktuelle empirische Studien belegen.<sup>3</sup> Diese

<sup>3</sup> Siehe hierzu den Beitrag von Ludger Wöbmann: Bessere Bildungsergebnisse durch bessere institutionelle Rahmenbedingungen des Bildungssystems, in diesem Heft.

Qualifikation wird – trotz wichtiger Einflüsse des Elternhauses – vor allem durch das Bildungssystem beeinflusst.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die aktuelle Situation, dann schließen auf der einen Seite gut 20% der jungen Menschen ihre Bildungslaufbahn an der Hochschule und knapp zwei Drittel ihre Berufsausbildung erfolgreich ab; gleichzeitig haben konstant 15% eines Altersjahrgang entweder keinen Schulabschluss und/oder keine abgeschlossene Berufsausbildung. Diese jungen Menschen haben bereits heute kaum Chancen, auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft Tritt zu fassen, und müssen damit rechnen, von zukünftigen Entwicklungen ausgeschlossen zu werden. Zudem werden sie ganz überwiegend von Sozialleistungen abhängig sein. Die Folgekosten sind beträchtlich.

Die Abbildung stellt das Angebot an jungen Fachkräften nach Qualifikationen und den voraussichtlichen Ersatzbedarf der Unternehmen dar. Dabei wird deutlich, dass in den nächsten knapp zehn Jahren noch von einem ausreichenden Fachkräfteangebot ausgegangen werden kann. In der zweiten Hälfte des kommenden Jahrzehnts dreht sich das Bild, und die Kohortenstärke reicht nicht mehr aus, den Ersatzbedarf der Unternehmen zu befriedigen. Es werden insbesondere Masterabsolventen sowie Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung fehlen. Bachelorabsolventen werden sich zwischen diesen beiden Gruppen platzieren, ein Teil wird sich dort positionieren können, wo bisher Diplomer oder Magister platziert sind. Es liegt die Vermutung nahe, dass die Unternehmen sie als Ersatz für die alten Fachhochschulabsolventen betrachten. Ein beträchtlicher Teil wird in einen Verdrängungs-

wettbewerb mit beruflich Ausgebildeten treten.

#### **Qualitativer und quantitativer Ausbau des Bildungssystems**

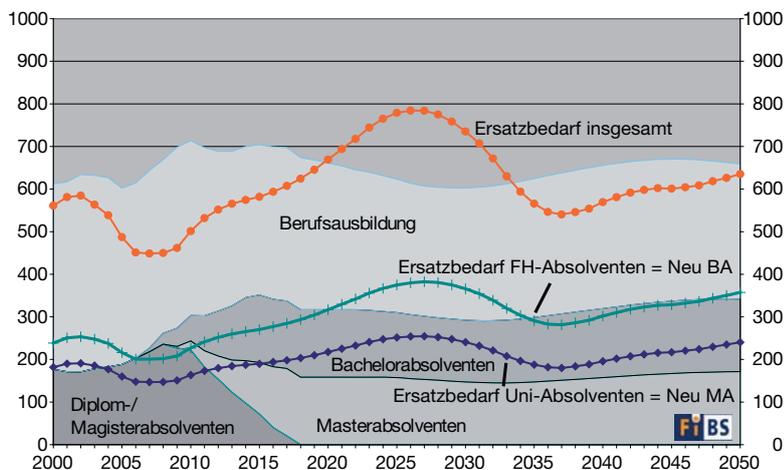
Die Bildungspolitik hat vor diesem Hintergrund die Aufgabe, einerseits den Anteil der Schulabrecher und gering Qualifizierten zu verringern und andererseits den Anteil der Höchstqualifizierten zu erhöhen. Die nachfolgenden Ausführungen skizzieren ein übergreifendes Reformprogramm, das alle Bildungsbereiche einschließt, wobei deutlich wird, dass quantitative und qualitative Veränderungen erforderlich sind. Während der quantitative Ausbaubedarf mit einem beträchtlichen finanziellen Mehraufwand verbunden ist, sind viele qualitativ orientierte Reformen haushaltsneutral umsetzbar. Eine Fokussierung auf bestimmte Bildungsbereiche, wie etwa den Kita-Bereich, ist nicht angezeigt, auch wenn dies langfristig die höchsten Erträge erwarten lässt. Denn die Konzentration darauf würde zwar dazu führen, dass die Krippen- und Kita-Kinder in 20 Jahren besser qualifiziert sind, allerdings fehlten dann in den zehn Jahren davor die benötigten Fachkräfte. Dies wäre mit beträchtlichen Folgekosten in den Sozialleistungssystemen sowie Wachstumseinbußen für Unternehmen und Wirtschaft verbunden.

#### **Quantitativer Ausbau**

Wie die Abbildung zeigt, muss die Hochschulabsolventenquote, insbesondere bezogen auf Masterabsolventen deutlich erhöht werden, um ab 2015 den Ersatzbedarf von Unternehmen und öffentlichem Dienst an höchstqualifizierten Akademikern decken zu können. Selbst eine Studienanfängerquote von 40% des Altersjahrgangs, wie sie derzeit angestrebt wird, reicht bei weitem nicht aus, um den ent-

### Fachkräfteangebot und -nachfrage nach Qualifikationsgruppen<sup>1</sup>

(in 1000 Personen)



<sup>1</sup> Vorausberechnung des Fachkräfteangebots nach Qualifikationsniveau: Für Deutschland insgesamt bei einer Übergangsquote von 70% der Studienberechtigten an die Hochschulen und einer Übergangsquote von 50% der Bachelorabsolventen in das Masterstudium.

sprechenden Fachkräftebedarf zu decken, sofern die Übergangsquote in das Masterstudium nicht bei deutlich über 50% der Bachelor-Absolventen liegt.<sup>4</sup> Die vorstehende Projektion geht von diesem Szenario aus, wobei selbst dieses einen Ausbau des Hochschulsystems erfordern würde, der über den Hochschulpakt II hinausgeht. Nach unseren Berechnungen wären statt der verabredeten 275 000 Studienplätze weitere 75 000 erforderlich, um die Nachfrage der kommenden Abiturientenjahrgänge zu befriedigen. Dies wäre mit einem zusätzlichen Finanzbedarf von knapp 2 Mrd. Euro für den Zeitraum 2011 bis 2015 verbunden.<sup>5</sup> Darüber hinaus hat der Wissenschaftsrat einen qualitativen Ausbaubedarf von 1,1

<sup>4</sup> Nach einer aktuellen Studie des Statistischen Bundesamtes liegt die Übergangsquote derzeit bei etwa 40%, vgl. Simone Scharfe: Übergang vom Bachelor- zum Masterstudium an deutschen Hochschulen, in: *Wirtschaft und Statistik*, 4/2009, S. 330-339.

<sup>5</sup> Vgl. Dieter Dohmen: Der „Studentenberg“ – Prognose und Realität, in: Kalle Hauss, Saskia Heise, Stefan Hornbostel (Hrsg.): *Foresight between science and fiction*, iFQ-Working Paper, Nr. 6, 2009 (im Erscheinen).

Mrd. Euro pro Jahr ermittelt.<sup>6</sup> Für das kommende Jahrzehnt ergibt sich somit ein zusätzlicher Finanzbedarf von insgesamt rund 15 Mrd. Euro.

Werden die genannten Quoten nicht erreicht, führt die Umstellung auf Bachelor- und Masterabschlüsse einerseits zu einer Dequalifizierung im Bereich der Hoch- und Höchstqualifizierten. Andererseits werden insbesondere kleine und mittlere Unternehmen sowie ostdeutsche Unternehmen und der öffentliche Dienst – einschließlich Hochschulen, Wissenschaft und Forschung – erhebliche Rekrutierungsprobleme haben.<sup>7</sup>

Um trotz der höheren Studierendenzahl den Anteil an Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung auf vergleichbar hohem

<sup>6</sup> Vgl. Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium (Drucksache 8639-08), Köln 2008.

<sup>7</sup> Vgl. Dieter Dohmen: Personalentwicklung im demografischen Wandel, in: *P+OE – Personal- und Organisationsentwicklung*, 2. Jg. (2007), H. 2, S. 35-38; ders.: Bildung entscheidet über die Zukunft des Standorts Deutschland, in: *Personalführung*, 2007, H. 9, S. 24-31.

Niveau wie heute (ca. 60%) zu halten, müsste einerseits der Anteil von Personen ohne Schulabschluss bzw. abgeschlossene Berufsausbildung – derzeit gut 15% des Altersjahrgangs – minimiert werden. Die damit verbundenen Maßnahmen sind zwar nicht alle mit zusätzlichen Ausgaben verbunden, dennoch müssten z.B. für den flächendeckenden Ausbau von (gebundenen) Ganztagschulen ca. 20 Mrd. Euro bis 2020 veranschlagt werden, einschließlich der Erhöhungen bei den laufenden Ausgaben.<sup>8</sup>

Will man die genannten Quoten erreichen, muss ferner der Übergang von Personen mit beruflicher Ausbildung an die Hochschulen, insbesondere die Fachhochschulen durchlässiger werden. Hier sind auch und gerade die Hochschulen gefordert. Diese tun sich bisher noch sehr schwer mit dieser Zielgruppe, die gerade einmal 1% aller Studienanfänger stellt. Zusätzlicher Finanzbedarf dürfte lediglich dadurch entstehen, dass die Betreuungsintensität dieser Personen in der Studienanfangszeit höher ist, da sie mit dem wissenschaftlichen Arbeiten nicht vertraut sind. Nach einer Eingewöhnungszeit sind keine Leistungsunterschiede zu anderen Studierenden zu beobachten.

Eine durchgängige Höherqualifizierung, wie sie hier skizziert wurde, kann nur erreicht werden, wenn Kindern aus bildungsfernen Schichten der Zugang zu weiterführenden schulischen und hochschulischen Bildungsangeboten erleichtert wird. Da zugleich der Anteil von Kindern wächst, die in bildungsfernen Familien bzw. Familien mit Migrationshintergrund

<sup>8</sup> Vgl. Dieter Dohmen, Kathrin Fuchs: Kosten und Erträge ausgewählter Reformmaßnahmen: Teilhabe durch qualitativ hochwertige und gut ausgebaute Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur sichern, FiBS-Forum, Nr. 44, Berlin 2009.

geboren werden, sind hierzu neben dem Ausbau der Ganztagschulen qualitative Veränderungen erforderlich, um die intergenerationale Kontinuität von Bildungswegen zu durchbrechen. Hierzu ist neben einer verbesserten finanziellen Förderung für den Besuch weiterführender Schulen, etwa in Form des Schüler-BAföGs, eine Übernahme der Kosten für Mittagsverpflegung, Transport, Klassenfahrten für diese Zielgruppe hilfreich.<sup>9</sup>

Von besonderer Bedeutung ist hierbei die frühkindliche Bildung und Erziehung. Insbesondere die Kinder aus benachteiligten Familien müssten bereits im Kindergarten bzw. für die unter 3-Jährigen in der Krippe erreicht und unterstützt werden. Neben qualitativen Ansätzen zur Sprachförderung etc. und Maßnahmen und Programmen, die die Eltern einbeziehen und unterstützen, ist ein weiterer Ausbau des Krippenbereichs über die angestrebte 35%-Quote hinaus erforderlich. Die Mehrkosten dürften sich auf mehrere Milliarden Euro pro Jahr belaufen, abhängig vom Ausmaß des Ausbaus.

Nicht eindeutig zu beantworten ist die Frage, welchen Einfluss die Existenz von Kita-Beiträgen auf den Zugang von Kindern aus benachteiligten Familien hat. Auch wenn einkommensschwache Familien meist keine bzw. allenfalls gering erscheinende Beiträge zahlen, gibt es Hinweise darauf, dass dies Einfluss auf die Nutzungsentscheidung hat. Wenn Kita-Beiträge abgeschafft würden, so ist dies in den ersten Jahren wichtiger als im letzten Jahr vor der Einschulung. Würde man die Elternbeiträge vollständig abschaffen, würden Einnahmeverluste von über 2 Mrd. Euro pro Jahr entstehen.

<sup>9</sup> Vgl. zu den Kosten Dieter Dohmen, Kathrin Fuchs, a.a.O.

Ausgebaut werden muss auch der Weiterbildungsbereich. Die angestrebte Erhöhung der Beteiligungsquote von 40 auf 50% der erwerbstätigen Bevölkerung, ist zwar ein erster Schritt, sie ist jedoch ohne eine deutliche Aufstockung des Finanzierungsvolumens, insbesondere zugunsten bildungsferner und einkommensschwacher Zielgruppen nicht zu erreichen. Diese Zielgruppe ist einerseits nicht zahlungsfähig, andererseits sind ihre Renditeerwartungen vergleichsweise gering. Ferner sind entsprechende Maßnahmen mit hohen Kosten verbunden. Dass die öffentliche Hand an den Erträgen besonders partizipiert, spricht für eine öffentliche Förderung.

Dieser quantitative Ausbau ist insgesamt mit beträchtlichen Kosten verbunden. Eigene Berechnungen kommen zu einem Bruttofinanzbedarf von über 100 Mrd. Euro für den Zeitraum bis 2020. Werden mögliche Effizienzgewinne durch Einsparungen in anderen Bereichen des Bildungssystems berücksichtigt, die häufig aber durch andere föderale Ebenen bzw. die Bundesagentur für Arbeit finanziert werden, reduzieren sich die Nettokosten deutlich; in welchem Umfang dies letztlich der Fall ist, hängt davon ab, wie stark der Zusammenhang zwischen den Reformmaßnahmen und den erreichten Leistungsverbesserungen ist, was bisher allenfalls bezogen auf einzelne Maßnahmen spezifiziert werden kann.

#### Qualitative Reformen

Eine bessere Förderung benachteiligter Kinder kann neben dem Kita- und Ganztagschulausbau auch durch flexiblere Klassengrößen erreicht werden. Während eine generelle Verringerung der Klassengröße bzw. Schüler-Lehrer-Relation keine zwingend erforderliche,

sondern eher eine kostenintensive Strategie ist, weisen internationale Untersuchungen darauf hin, dass kleinere Klassen oder Gruppen vor allem in frühen Bildungsphasen und bei benachteiligten Schülern vorteilhaft sind, wenn sie über einen längeren Zeitraum eingesetzt werden.<sup>10</sup> Derzeit sinkt die Klassengröße bzw. Schüler-Lehrer-Relation aber eher mit der Verweildauer bzw. dem Bildungsniveau der Schule; Grundschulklassen sind oft deutlich größer als Oberstufenkurse. Darüber hinaus sollte der Unterricht individualisiert an die konkreten Bedürfnisse der einzelnen Schüler angepasst werden. Auch eine stärkere Einbindung praxisnaher Elemente, wie produktives Lernen, Handwerk-Lernen etc. ist, insbesondere für leistungsschwächere Schüler, vorteilhaft.

Eine zentrale Stellung im Bildungssystem haben Erzieher und Lehrkräfte, deren Aus- und Fortbildung den hohen Anforderungen, die an sie gestellt werden, nur bedingt gerecht wird. Auch die Reformen der letzten Jahre bleiben – insbesondere bei den Lehramt-Studiengängen – weiterhin zu stark auf die fachliche Ausbildung und zu wenig auf die pädagogischen, insbesondere auch diagnostischen Anforderungen ausgerichtet. Sinnvoll wäre stattdessen für beide Gruppen eine konsequente duale Ausbildung auf Hochschulniveau, die vom ersten Semester an gleichzeitig in Hochschule und Schule bzw. Kita stattfindet.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Vgl. zusammenfassend Dieter Dohmen et al.: Analyse vorliegender Meta- und Längsschnittstudien zur Erstellung einer Bildungsfinanzierungsgesamtrechnung (unveröff.), Berlin 2007.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Dieter Dohmen, Bildung für die Zukunft – Herausforderung für Schule und Wirtschaft, Eröffnungsreferat zur Schulewirtschaft – Tagung 2007, in: Bildungswerk der bayerischen Wirtschaft (Hrsg.): Tür auf! Schule und Wirtschaft im Austausch, Infodienst 21/2008, München, S. 30-35.

Die Ausbildung der Erzieher könnte an die Fachhochschulen verlagert werden, um das Kompetenzniveau zu erhöhen. Dies hat selbstverständlich Auswirkungen auf das Gehaltsniveau. Die Mehrausgaben wären vor allem von den Kommunen zu finanzieren, die allerdings an den Vorteilen einer höherwertigen frühkindlichen Bildung und Erziehung kaum partizipieren<sup>12</sup> und deshalb diesbezüglich sehr zurückhaltend sind.

Geht man davon aus, dass die Unternehmen in den kommenden Monaten Arbeitskräfte entlassen werden, könnte im Übrigen die derzeitige Finanzkrise genutzt werden, um qualifiziertes Personal für das Bildungssystem zu gewinnen. Die entsprechenden Maßnahmen könnten in Teilen über das Konjunkturpaket bzw. durch entsprechend angepasste Maßnahmen finanziert werden. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass das derzeitige Besoldungsrecht die Kompetenzen unzureichend berücksichtigt; die meisten Wechsler würden als Berufsanfänger behandelt. Insbesondere der skizzierte quantitative Ausbau ist mit einem erheblichen Personalbedarf verbunden und könnte als zukunftsorientiertes Beschäftigungsprogramm genutzt werden.

### **Effizienz- und Einsparpotenziale**

In den vorangegangenen Abschnitten wurden verschiedene Maßnahmen skizziert, die zur Verbesserung oder zum Ausbau des Bildungswesens erforderlich sind und die deshalb meist mit zusätzlichen Ausgaben verbunden waren. Auf der anderen Seite ergeben sich kurz-, mittel- und langfristig aber auch erhebliche Effizienz-, Ein-

<sup>12</sup> Vgl. hierzu ausführlich Dieter Dohmen: Bedarf, Kosten und Finanzierung des Kita-ausbau für die unter 3-jährigen. In: FIBS-Forum, Nr. 38, Berlin 2007.

spar- und insbesondere Refinanzierungspotenziale.

Ein Großteil der Maßnahmen ist mit Umschichtungen im Bildungsbereich verbunden, so dass letztlich nur in begrenztem Umfang zusätzliche Mittel bereitgestellt werden müssen. In welchem Umfang dies in den einzelnen Jahren der Fall ist, hängt von der Umsetzungsstrategie ab und kann daher kaum konkret spezifiziert werden.

Allein wenn man unterstellt, dass ein Teil der heute Geringqualifizierten durch weitere Bildungsmaßnahmen beschäftigungsfähig würde, ergäben sich Renditen von deutlich über 10%. Eine vereinfachte Rechnung verdeutlicht dies: Ein durchschnittlicher Arbeitsloser kostet den Steuer- und Beitragszahler jährlich rund 18 000 Euro. Findet er Beschäftigung und zahlt Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, ergibt sich bereits bei einem monatlichen Einkommen von 1500 Euro eine Differenz von über 26 000 Euro, bedingt durch die nicht erforderlichen Zahlungen sowie durch Steuer- und Sozialversicherungszahlungen von 725 Euro monatlich. Bei einem Einkommen von 2000 Euro steigt die Differenz auf 33 000 Euro pro Jahr. Zum Vergleich: die Kosten für Maßnahmen im Übergangssystem belaufen sich auf über 10 000 Euro je Jahr und Schüler, für die gymnasiale Oberstufe ca. 15 000 Euro insgesamt.

Der Ausbau des frühkindlichen Bereichs verbessert die Erwerbsmöglichkeiten der Eltern, insbesondere der Mütter. Hierbei sei darauf hingewiesen, dass insbesondere die Betreuungssituation nach der Einschulung unzureichend ist, und oft die positiven Effekte des Kita-Ausbau wieder zunichte macht. Nicht übersehen werden dürfen dabei die insbesondere mit dem quantitativen Ausbau verbunde-

nen unmittelbaren Erwerbseffekte, da zusätzliche Erzieher, Lehrkräfte und Hochschullehrer eingestellt werden müssten. Allein für den vereinbarten Krippenausbau werden 100 000 Erzieher benötigt.

Einsparungen könnten auch durch eine Veränderung des Familienleistungsausgleichs erzielt werden. Es kann juristisch nicht begründet werden, warum Eltern, deren Kinder eine Ausbildungsvergütung von bis zu 900 Euro pro Monat (brutto) erhalten, als unterhaltspflichtig angesehen werden sollten. Diese pauschalierte Gleichbehandlung mit Eltern, deren Kinder in der gymnasialen Oberstufe sind oder studieren, und die beträchtliche Ausgaben finanzieren müssen, verstößt daher gegen den Grundsatz der horizontalen Steuergerechtigkeit.<sup>13</sup> Hieraus resultierten Einsparungen der öffentlichen Hand von ca. 2,4 Mrd. Euro pro Jahr.

Weitere Effizienzgewinne können durch eine Verkürzung der Verweildauer im Bildungssystem erzielt werden, sofern dadurch nicht die Qualität verringert wird. Dies bezieht sich nicht nur auf die langen Studienzeiten, sondern es haben auch viele Auszubildende vorher ein Berufsgrundbildungs- oder -vorbereitungsjahr durchlaufen oder eine Berufsfachschule besucht; knapp 25% der Studienanfänger haben vorher eine Berufsausbildung im dualen System absolviert. Vor allem die Verringerung von Umwegen, Nachqualifizierungen und Mehrfachausbildungen führt zu kürzeren Bildungszeiten und Kosteneinsparungen. Unter Einbeziehung der Studienfachwechsler dürften jedes Jahr fast doppelt so viele Jugendliche eine Ausbildung bzw. ein Studium beginnen, wie

<sup>13</sup> Vgl. hierzu grundsätzlich Dieter Dohmen: Ausbildungskosten, Ausbildungsförderung und Familienlastenausgleich. Eine ökonomische Analyse und Berücksichtigung rechtlicher Rahmenbedingungen, Berlin 1999.

einem Altersjahrgang entsprechen würde.

Wichtig sind ferner die Übergangszeiten zwischen den Bildungsmaßnahmen. Wenn etwa die Verkürzung der Schulzeit bei doppelten Abiturjahrgängen mit längeren Wartezeiten auf einen Studienplatz verbunden ist, gehen die angestrebten Effizienzgewinne wieder verloren.

### Zusammenfassung

Eine Umsteuerung im Bildungswesen ist dringend geboten. Die hier skizzierte Qualifizierungsstrategie wird nicht kostenneutral zu haben sein, sich aber nicht erst langfristig auszahlen, auch wenn die langfristigen Erträge am größten sind. Wenn es nicht gelingt, die Potenziale der jungen Menschen auszuschöpfen, werden Deutschlands Unternehmen vor beträchtlichen Problemen stehen. Sie werden nicht nur einen Teil der Fachkräfte nicht ersetzen können und damit an Produktivität einbüßen, sondern auch in größerem Umfang ihre Betriebsstätten in Länder verlagern müssen, die ihnen qualifi-

zierte Fachkräfte in ausreichendem Maße bieten können. Unterbleibt die Umsteuerung, werden die Folgekosten deutlich höher sein.

Das Konjunkturpaket hätte dazu genutzt werden können, zukunftsrelevante Investitionen mit kurzfristig wirksamen Impulsen zu verbinden.<sup>14</sup> Dass dies nicht geschehen ist, liegt daran, dass die Verschärfungen beim Bildungsföderalismus, die in der ersten Föderalismuskommission vereinbart wurden, weitergehende (finanzielle) Unterstützungsmaßnahmen des Bundes nicht mehr zulassen. Da aber Kosten und Erträge des Bildungssystems auseinander fallen, kann eine ökonomische Forderung nur lauten, zumindest die Finanzierung des Bildungssystems stärker an den Ertragsempfängern auszurichten. Die Alternative bestünde darin, die Verteilung der Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen deutlich stärker an den Kostenträgern des Bildungssys-

<sup>14</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Dieter Dohmen: Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zum Konjunkturpaket II am 11. Februar 2009, Bundestags-Drucksache 16(18)435e.

tems auszurichten. Der Bildungsministerin muss man daher zugute halten, dass sie die rechtlichen Spielräume genutzt hat. Dass dies unzureichend im Hinblick auf zukünftige Anforderung ist, bleibt davon unberührt.

Mit Blick auf die im Wesentlichen schuldenfinanzierten Konjunkturprogramme, die Risiken der Bürgschafts- und Absicherungsprogramme für Banken und andere Unternehmen, die krisenbedingten Einnahmefälle in diesem und in den kommenden Jahren steht allerdings zu befürchten, dass in den öffentlichen Haushalten das Geld für entsprechende Reformen im Bildungssystem fehlen wird. Als Ausweg könnte die Vorfinanzierung entsprechender Maßnahmen durch private Finanziers, u.a. Investoren, Stiftungen etc., dienen, deren Investment anschließend durch eine Beteiligung an den staatlichen Erträgen refinanziert wird. Eine garantierte Verzinsung von 6 oder 7% dürfte für viele langfristig orientierte Investoren durchaus attraktiv sein; die staatliche Rendite der Maßnahmen wird deutlich höher sein.

---

Birger P. Priddat

## Universitäten des 3. Jahrtausends?

Niemandem ist bewusst, dass wir uns zu Beginn des 3. Jahrtausends befinden. Für welche Entwicklungen brauchen wir welche Universitäten? Was sollte gelehrt werden? Ist „lehren“ noch die angemessene Form der Bildung bzw. sind Universitäten überhaupt die angemessene Bildungsform? Allein diese Fragen so zu stellen, fällt uns in den aktuell laufenden Debatten kaum ein. Die vornehm-

lich strategischen Impulse lauten: Mehr Geld. Aber wofür?

Eine eigenständige europäische oder deutsche Idee der Bildung für das 3. Jahrtausend fehlt; wir kaprizieren uns darauf, US-amerikanische Muster für gut zu finden. Dabei geht es vornehmlich um Verwaltungseffizienz, neue Organisationsmodi, Programmstrukturen der Lehre, Koordination im internatio-

nen Kontext. Zudem um Anpassungen an die Forschungsexzellenz amerikanischer Top-Institute. Das sind natürlich Schritte der Reform. Aber nach welchen Kriterien, welchem Bildungsideal?

Die Lehre bleibt dort, wo sie bereits angelangt war: unten, in den Niederungen der universitären Pflichtenkataloge. Und die Forschung wird nach amerikanischen

Ranking-Standards bewertet. Über die Inhalte – darüber, was für das 3. Jahrtausend an Forschung und Lehre relevant sein könnte – wird nur nebenbei gestritten.

### **Ergebnisse des Bologna-Prozesses**

Einer dieser Trends, scheinbar inzwischen selbstverständlich geworden, lautet: erhöhte wissenschaftliche Arbeitsteilung und fachliche Spezialisierung. Das soll auch keineswegs bestritten werden: für den elaborierten Forschungsbetrieb. Aber als Idee für das Studium ist es kontraproduktiv: Bildung wird zur Ausbildung, zur vorschleunigen Festlegung auf Fachlichkeiten, ohne dass die jungen Menschen ihre Potentiale ausprobieren können, ihre Kompetenzen wirklich entdecken, und eine nachhaltige Phase der Reflektion durchlaufen. Universitäten lehren Wissen sinnvoll nur im Kontext der Auseinandersetzung und Reflektion dieses Wissens. Das kann nur in akademischer Freiheit und breiter Aneignung geschehen. Und im längeren Diskurs über das, was dieses Wissen bedeutet.

So bekommt die neuere Entwicklung eine eigene Logik: das Bachelorstudium wird, wie in den USA, zu einer College-Stufe (mit dem Unterschied, dass die Colleges im Grunde nichts anderes sind als die gymnasiale Oberstufe). Erst in der Graduate-Stufe (Master (MA)) wird eigentlich studiert. Indem man den BA als selbständiges Studium deklariert (wie auf dem Junior-College der USA, in dem die meisten amerikanischen Studenten studieren; nur mit dem undergraduate kann man in den MA gelangen), entkoppelt man das Studium von der Forschung. Die Lehrer machen Lehrer, keine Forscher. Das ist in Deutschland das Fachhochschulmodell. Folglich werden wir eine

verstärkte Integration von Fachhochschulen und Hochschulen erleben mit dem Ziel, den BA an die Fachhochschulabteilungen zu delegieren, als Auskopplung von Colleges aus den Universitäten, oder zumindest als nachrangig im universitären Kontext.

Indem man die Lehre standardisiert (das Modulsystem des Bologna-Prozesses geht in diese Richtung), landet man bei reiner Wissensvermittlung, ohne Intention des „längeren Gedankenspiels“, das Universitäten auszeichnet. Die BA-Fraktionen der Universitäten werden Zertifizierungsanstalten; das muss nicht gegen gelegentliche hochwertige Lehre sprechen, aber die wissenschaftliche und die Reflektionsdimension werden ausgemeldet. Deswegen werden auch große Segmente des Unterrichtes über das Internet laufen, wie auch das Fernstudium blühen wird – alles Formen der Lehre, die das Gespräch, die Reflektion und komplexe Themen eher ausblenden (und die Dozentenkosten senken). Dass dann die Idee des „lebenslangen Lernens“ anknüpft, erscheint folgerichtig. Eine stark wissensvermittelnde Ausbildung weiß um die Halbwertszeiten von Wissen und muss ständig nachliefern. Unter Gesichtspunkten der Effizienz lassen sich dann die Primäranwesenheitszeiten des BA noch reduzieren (bessere Kapazitätsauslastung).

Was momentan gerade wieder kritisch gesehen wird: der BA mit sechs Semestern sei zu eng gestrickt (Frau Wintermantel, Vorsitzende der Hochschulrektorenkonferenz, plädiert auf Erweiterung auf acht Semester – das ist fast wieder das alte Diplom), er kann sich im Rahmen der Separationsstrategie des BA noch wieder wandeln. In Großbritannien gibt es hingegen

eine Bewegung zu noch kürzeren BA. Hier sind Spielräume.

Man darf sich erinnern, dass der Bologna-Prozess wesentlich von der Politik vorangetrieben wurde, nicht von den Universitäten, und zwar mit dem Ziel, die Kapazitäten der vorhandenen Universitäten besser auszulasten. Die Zahl der Studierenden sollte insofern gesenkt werden, als man kalkulierte, nur ca. 30% der Bachelor-Absolventen in die Master-Studiengänge aufzunehmen. Damit wurde realistisch planbar, die Budgets für die Hochschulbildung nicht zu erhöhen. Das strategische Referenzmaß für den Bologna-Prozess war die Kapazitätsverordnung.

Die Konsequenzen: Bildungsabschlüsse sind, informationsökonomisch argumentiert, Signale für Arbeitsmärkte – Komplexitätsreduktion für heterogene Individuen, Inhalte und Institutionen. Bildungssysteme mit hoher Diversität weisen reputative Marken mit Pfadabhängigkeit auf. Der Bologna-Prozess lässt eine neue Reputationspyramide institutioneller und abschlussbezogener Art entstehen. Die Promotion bleibt der Wissenschaft vorbehalten, der forschungsorientierte Master wird das neue Qualitätssignal werden.

Ob dieser Trend angemessen ist im 3. Jahrtausend, bleibt eine offene Frage. Vornehmlich ist es eine Kopie des US-amerikanischen Ausbildungssystems, das im vorlaufenden Bereich durchschnittlich schlechter bewertet wird als das deutsche System (weshalb die US-Universitäten eine intensive Immigration des wissenschaftlichen Nachwuchses fördern). Die nationalen und kulturellen Bedingungen des US-Systems lassen sich kaum übertragen; eigene Dimensionen aber werden bei uns kaum entfaltet.

**Politik  
produziert Exzellenzcenter**

Neben dem Bologna-Prozess hat die Universitätsreform die Exzellenzcenter beschert. Die Exzellenzcenter, die von einem Wissenschaftlergremium unter Umgehung der üblichen Proporzverteilungen der Politik ausgewählt wurden, beginnen, die deutsche Hochschullandschaft zu ändern. Es bewegt sich etwas.

Plötzlich kann die deutsche Universität sich auf Forschung umstellen, und zwar in der konzentriertesten Form eines fakultätsübergreifenden Centers. Alle Forscher werden von der Lehre befreit (was Studenten an forschungsintensiven Universitäten insofern nicht auffällt, als die Lehre nichts von der Exzellenz versprüht, die die Forschung zugeschrieben bekommen hat), mit der Folge der Viergliederung des Hochschulsystems:

- (I) In den Exzellenzcentern wird exzellente Forschung betrieben.
- (II) In den Phd-Studies wird der wissenschaftliche Nachwuchs ausgebildet, mit ausgewählten Elitestudenten.
- (III) Die Master-Kurse werden noch an der Universität gehalten, gleichsam als Propädeutikum für die Phd-Wissenschaft.
- (IV) Das Bachelorstudium, mengenmäßig der größte Teil, wird an die Fachhochschulen delegiert (und an jene Universitäten, die man jetzt schon als „für den regionalen Bedarf ausbildend“ zu bezeichnen beginnt), oder schon vermehrt mit Lecturern, wo man die neue Kategorie gerade einführt, die die Trennung von Forschung und Lehre personell zum Ausdruck bringen wird.

Nun hat die Politik etwas bewerkstelligt, was zum einen als Kostensenkungsstrategie läuft:

wenn die Studiendauer verkürzt wird und wenn der Übergang in die MA-Studien erschwert ist, fallen viele Studenten heraus und entlasten die Hochschulen, in der Folge die Bildungsbudgets. Der relative Anstieg der Forschungsbudgets ist marginal. Im weltweiten Vergleich ist die Investitionssumme für die Exzellenz-Initiative klein und kaum wirklich forschungstreibend. Die Politik hat aber jetzt, indem sie die Exzellenz-Auswahl vorgenommen hat, erstklassig beglaubigte Adressen für gezielte Forschungssubvention. Jetzt bietet sich ihr die Chance, vom gießkannenartigen Wässern der Hochschullandschaft abzurücken und nur solche Projekte zu forcieren, die andere für exzellent befinden. Eine neue, audit-gelenkte Bildungspolitik kann entstehen, mit negativen Folgen für die regionalen Flächen-Massenuniversitäten, wenn sie nicht sowieso mit Fachhochschulen fusionieren. (Diese Mergers haben schon begonnen). Der Staat kann jetzt – aus seiner Sicht rational – die Bildungsbudgets gezielter dort einsetzen, wo sie schneller positive Wirkungen entfalten.

Wenn allerdings die Politik wieder beginnt, ihre Proporzspiele zu spielen, wird der qualitätssichernde externe Audit absinken zur gewöhnlichen Netzwerkumverteilung, ohne Relevanz für die Forschungsexzellenz. Hier ist die Politik in eine Selbstmäßigungsanforderung hineingekommen, die sie so eigentlich nicht mehr kennt. Wird sie standhalten? Wahrscheinlich ja, aber anders, als man meint: mit einer politischen Proporzbesetzung der Wissenschaftlerbegutachtungsgremien, was man nur verhindern kann mit einer Regel, mindestens zwei Drittel der Gutachter aus dem Ausland zu besetzen.

Unter den Tisch fällt allemal die Förderung der Bildung. Unter dem

Mantel der Forschungs-Exzellenz leisten wir uns in deren Schatten eine Umstellung von Rest-Bildung auf Ausbildung, mit verkürzten Kurszeiten, in Herstellung unreifer junger Menschen. Denn die Forschungsfinanzierung ist keine Bildungsfinanzierung. Und der Bolognaprozess wird seltsamerweise als Reorganisation/Zertifikationsangleichungsprozess interpretiert, wo er doch die Form der Lehre neu definieren müsste: die Frage, was die jungen Leute lernen sollen in Hinblick auf welche Kompetenzen. Für die Praxis auszubilden ist ein eher untaugliches Ansinnen, weil Universitäten dafür natürlich nicht geeignet sind: sie sind Wissensorganisationen, keine Lehrwerkstätten. Vor allem ist die Praxis im Jahre x eine andere, als wenn die Studenten fertig sind im Jahre xy: die Differenz ist kaum zu ermessen, jedenfalls nicht von den Universitäten selber, und vor allem nicht in der Ausbildung dynamisch mitzuvollziehen. Hier läuft die politische Strategie leer: man hat reformiert, weiß aber letztlich nicht, wozu. Nur Zeit und Geld werden gemindert: ein Knappes-Budget-Argument, aber keine politische Bildungsstrategie.

So werden die leuchtenden Sterne der Exzellenz zu schwarzen Löchern, die alle Energie absorbieren, die für die flächendeckenden Universitäten nicht mehr übrig bleibt. Da helfen dann wahrscheinlich nur Privatuniversitäten.

**Strategische Potentiale**

George Steiner<sup>1</sup>, der humanistische Literaturkritiker und Philosoph, hat einen Vorschlag für ein Kerncurriculum, der in zweierlei Hinsicht fundamental ist: 1. knüpft er an die europäischen Traditionen

<sup>1</sup> George Steiner: Bildungsideale. Plädoyer für ein neues Curriculum aus Mathematik, Musik, Architektur und Genetik, in: Lettre internationale, 77, Sommer 2007.

an und ist 2. schlicht modern. Seine „Bildungsideale“ fokussieren sich auf vier Bereiche: Mathematik, Musik, Architektur und Genetik. Er besteht auf humanistischer Bildung und reformiert sie zugleich, indem er die Grenzen zwischen Geistes- und Naturwissenschaft stärker interdisziplinär austauscht. Mathematik weist auf eine Interferenz von Mathematik, Ästhetik und Physik, Musik auf eine von Musik, Kunst und Organisation, Architektur auf eine von Architektur, Kunst, Ethik und Ökonomie, Genetik auf eine von Biologie, Chemie, Lebenswissenschaften und Ethik. Erst danach studiert man die spezifischen Fächer: er plädiert hier für ein für alle verbindliches „studium fundamentale“.

Es geht hier nicht darum, Steiners Idee zu verteidigen, sondern sie als Indikator für mögliche Neugestaltungen der Universität zu betrachten, die die laufenden Trends neu reflektieren und eine moderne Antwort zu geben versuchen auf die Frage: wozu Universität?

Steiner entfaltet die Idee eines „studium fundamentale et generale“, das, selber noch radikalisiert, bedeuten kann: man studiert nicht Fächer, sondern Universität. Es geht hierbei nicht um blinde Utopien, sondern um die Idee einer Bildungsarena, die als intellektuelle Anregung und Herausforderung zugleich zu verstehen wäre. Natürlich wird man in Fächern geprüft (am Ende), aber der Spielraum für die intellektuelle Neugierde kann nicht vor dem Studium durch eine Entscheidung eingeengt werden, die faktisch niemand wirklich treffen kann, bevor er sich nicht „in universitas“ geübt hat.

Akademische Freiheit ist nicht auf die Forscher begrenzt, sondern von vornherein ein Qualitätsmerkmal des Studiums selber. Ein

solcher Gedanke setzt voraus, dass man Bildung vor Ausbildung stellt: im klassischen Modus der Entwicklung von selbstbewussten Persönlichkeiten, die sich im Wissensfeld dynamisch bewegen können. Natürlich wird das nicht jeder können und wollen; aber heute schon ist das Abitur kein Ausweis für tatsächliche Studierfähigkeit. Und dafür gibt es ja bereits die Fachhochschulen, Berufsakademien etc. Ist es dann aber nicht angebracht, mehr Fachhochschulen zu gründen und die Universitäten wieder zu Universitäten zu machen?

### Legen wir ein paar Kriterien fest

1. Universitäten sind Ort des längeren Gedankenspiels: die einzigen oft in einer Gesellschaft.
2. Das wäre eine Qualität als Maß für die Universitätsentwicklung: nicht größer werden, sondern konzentrierter, universaler, gedankenvoll.
3. Organisatorisch folgt dem dies: Zerfällung aller großen Universitäten in viele kleine. Jedes Seminar hat sein eigenes Gebäude innerhalb der Stadt, in urbaner Umgebung (niemals wieder out-of-area-universities. Oder abgeschottete campi).
4. Die Architektur und die Organisation sind mindestens so entscheidend wie die inhaltliche Textur. Universitätsgebäude müssen architektonisch so gestaltet sein, dass man erhabenen Hauptes eintreten und sich in ihnen bewegen kann.
5. Der Rest ist Qualität: des Denkens. Nicht lehren (im blinden Weitergeben), sondern ins Denken bringen: wäre ihre Aufgabe. Der Lehr-/Denkstuhl denkt über die Art und Weise nach, wie er Denken erzeugen kann: als Induktionsphänomen.
6. Dass man Denken lernt, ist nur ein Teil der Kompetenz, sich gleichzeitig mit anderen, die es ebenfalls lernen, auseinanderzusetzen. Denken, lehrt eine Universität en passant, ist ein modus collectivus, kein geniehafter Autismus. Also Kommunikation.
7. Dass man zusammen lernt, ist eine Prägung/Investition fürs Leben: ein Netzwerkmodus, wenn er verstanden wird. Universitäten sind sich eröffnende Netzwerke von potentiellen Denkern und Entscheidern, die sich ihrer Verantwortung bewusst werden können, weil sie mehr als Fächer beherrschen.
8. Nicht dass Wissenschaft betrieben wird, zeichnet eine Universität aus, sondern dass sie das im Kontext von jungen Studenten tut, die jeweils in die Wissensschübe hinein genommen werden. Universitäre Wissenschaft ist Wissenschaft + Attraktion (junger Geister für Wissenschaft bzw. für Freiheit im Denken als Herausforderung).
9. Wissenschaft kann völlig unabhängig von Universitäten geschehen; aber es ist den Universitäten abträglich, wenn die Kollegen nicht mehr die Studenten wie selbstverständlich in ihr elaboriertes Gespräch einbeziehen. Universität ist das Gespräch der Wissenschaftler im Gespräch mit den Studenten.
10. Alles andere ist das Erlangen von Zertifikaten für beglaubigten sozialen Aufstieg. Universitäten hingegen lehren nicht, sondern lassen die jungen Leute Forscher begleiten: im Denken, im Nach-Denken, im Laborieren, etc.

11. Die Universitäten des 21. Jahrhunderts (des 3. Jahrtausends) kultivieren das, was in Gesellschaften knapp ist: gelassener Geist, lange Gespräche und Freude am Denken und Nach-Denken als Herausforderung. Alles andere folgt daraus.

Warum sollen wir im 3. Jahrtausend junge Menschen ausbilden, die durch frühzeitige fachliche Engführung unterfordert werden? Es gibt in der Gesellschaft keine Instanz, die deutlich sagen kann, was einer studieren soll. Das müssen die jungen Menschen selber herausfinden können: nicht vor der

Universität, sondern in ihr. Dafür muss sie sich neu organisieren: als Attraktor intellektueller Avantgarden, in neuen Formen Wissenssynthesen herzustellen. Andernfalls entwerten wir unser intellectual capital – eine der größten möglichen Desinvestitionen in einer Wissensgesellschaft.

Ludger Wößmann

## Bessere Bildungsergebnisse durch bessere institutionelle Rahmenbedingungen des Bildungssystems

Im Rahmen des Konjunkturpakets II hat die Bundesregierung Milliardeninvestitionen in die Bildungsinfrastruktur, vor allem zur Sanierung von Schul- und Hochschulgebäuden, vorgesehen. Können wir damit auf eine „Wende in der Bildungspolitik“ hoffen, die greifbare Verbesserungen im Bildungsbereich verspricht? Die Ergebnisse der bildungsökonomischen Forschung lassen daran höchsten Zweifel aufkommen, selbst wenn sich die Milliardeninvestitionen tatsächlich realisieren sollten. Die vorliegenden Ergebnisse zahlreicher empirischer Studien deuten darauf hin, dass das wirkliche Problem nicht in erster Linie in einer mangelnden Finanzierung liegt, sondern in den mangelhaften institutionellen Strukturen des Bildungssystems, die keine effektive Nutzung der Mittel und damit keine ausreichende Qualität der Bildungsergebnisse sicherstellen.

Es kommt auf die institutionellen Rahmenbedingungen an, unter denen die Menschen im Bildungssystem arbeiten. Denn die Rahmenbedingungen bestimmen die Anreize: Wir benötigen institutionelle Reformen, die für alle Beteiligten Anreize setzen, damit sich ihre Anstrengung

für bessere Bildungsergebnisse lohnt. Damit es im Schulsystem zu erfolgreicher Kompetenzvermittlung kommt, müssen alle Beteiligten für ihre Aufgaben motiviert sein – Schülerinnen und Schüler zum Lernen und Lehrerinnen und Lehrer zum Lehren. Darum sind Anreize so wichtig – Anreize im weitesten Sinne des Wortes: Wenn es sich lohnt, sich beim Lernen und Lehren anzustrengen, dann wird es auch dazu kommen. Analysen der internationalen Schülervergleiche zeigen, dass im Bereich der schulischen Bildung dafür vor allem drei Dinge wichtig sind: mehr Wettbewerb unter den Schulen, mehr Selbständigkeit für Schulen und Lehrer und externe Leistungsüberprüfung.

### **Bessere Bildungsleistungen schaffen Wachstumspotential**

Bevor wir diese Reformalternativen näher durchleuchten, soll kurz darauf eingegangen werden, worum es aus (durchaus nicht nur) wirtschaftlicher Sicht bei den Bildungsreformen vor allem gehen muss. Neuere bildungsökonomische Forschungsergebnisse belegen, dass es für die langfristigen Wachstumswirkungen nicht auf die Inputs im Bildungssystem oder den quan-

titativen Output an Bildungsjahren ankommt, sondern einzig auf die erzielte Bildungsqualität – auf das, was die Schülerinnen und Schüler tatsächlich gelernt haben. Dementsprechend müssen erfolversprechende Bildungsreformen auch an der Frage ansetzen, wie sich die Qualität der Bildungsergebnisse verbessern lässt.

Aus theoretischer Sicht wird dem Humankapital der Bevölkerung seit längerer Zeit eine wesentliche Rolle für das langfristige volkswirtschaftliche Wachstum zugeschrieben.<sup>1</sup> Erweiterte neoklassische Wachstumsmodelle modellieren Humankapital als einen akkumulierbaren Produktionsfaktor, der das Wachstum zumindest im Übergang zu einem höheren Produktionsniveau erhöht. Endogene Wachstumsmodelle betonen die Rolle des Humankapitals als Motor für Innovationen und technischen Fortschritt, der die langfristigen Wachstumsraten erhöht.

Um solche Vorhersagen empirisch testen zu können, haben wir in einer neueren Arbeit mit Eric A.

<sup>1</sup> Für einen Überblick vgl. etwa P. Aghion, P. Howitt: *The Economics of Growth*, MIT Press, Cambridge, MA, 2009.

Hanushek<sup>2</sup> die zahlreichen seit Mitte der 1960er Jahre durchgeführten internationalen Vergleichstests von Schülerleistungen in Mathematik und Naturwissenschaften auf eine gemeinsame Skala gebracht. Dies ermöglicht es, die durchschnittlichen schulischen Leistungen der Bevölkerung für 50 Länder, für die auch international vergleichbare Daten über das langfristige Wirtschaftswachstum vorliegen, abzubilden. Nimmt man das Maß der schulischen Leistungen in übliche Modelle des volkswirtschaftlichen Wachstums auf, dann ist der eindeutige Zusammenhang frappierend: Je besser die Leistungen in den PISA-Vorgängertests, desto höher ist das zwischen 1960 und 2000 gemessene Wachstum des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf.<sup>3</sup>

In das einfachste Modell gehen als weitere Erklärungsfaktoren lediglich die Ausgangsniveaus des Pro-Kopf-Einkommens sowie die in Jahren gemessene Quantität der Bildung ein. Ohne Berücksichtigung der schulischen Leistungen kann dieses Modell nur ein Viertel der langfristigen Wachstumsunterschiede zwischen den Ländern erklären. Die Berücksichtigung der schulischen Leistungen erhöht die Erklärungskraft auf drei Viertel der gesamten internationalen Wachstumsunterschiede. Und: Sobald das Maß der kognitiven Leistungen berücksichtigt wird, verschwindet jeglicher Effekt der Anzahl der Bildungsjahre. Anders ausgedrückt: Schulbildung wirkt sich nur in dem Maße wirtschaftlich aus, wie sie auch tatsächlich kognitive Kompetenzen vermittelt. Es reicht nicht,

nur die Schul- oder Universitätsbank zu drücken; auf das Gelernte kommt es an.

Die Größe dieses Effektes ist beträchtlich: Langfristig gehen 50 zusätzliche PISA-Punkte – grob der Abstand zwischen Deutschland und den PISA-Spitzenreitern in Finnland, Korea oder Hongkong – mit einem zusätzlichen jährlichen Wachstum von gut 0,6 Prozentpunkten einher. Das hätte unser Wachstum über das letzte Jahrzehnt etwa um die Hälfte erhöht. Über die untersuchten 40 Jahre gerechnet könnte unser Pro-Kopf-Einkommen heute also um 30% höher sein.

Der Effekt erweist sich in zahlreichen Modellspezifikationen, die unter anderem auch zahlreiche weitere mögliche Wachstumsdeterminanten berücksichtigen, als überaus robust. Neben dem Ausgangsniveau des Pro-Kopf-Einkommens und Maßen der institutionellen Rahmenbedingungen der Volkswirtschaften gehören die in PISA und ähnlichen Tests gemessenen kognitiven Basiskompetenzen zu den wichtigsten Ursachen volkswirtschaftlichen Wachstums überhaupt. Dabei ergibt sich sowohl für eine gute Bildungsbasis in der breiten Bevölkerung als auch für den Anteil der Überflieger ein separat signifikanter Einfluss auf das Wirtschaftswachstum – es kommt also sowohl auf die Spitze als auch auf die Breite an.

Aber könnte es nicht sein, ließe sich einwenden, dass Länder, die aus ganz anderen Gründen schneller wachsen, auch bessere Schülerleistungen aufweisen? Zahlreiche zusätzliche Untersuchungen legen nahe, dass es sich bei der Korrelation tatsächlich auch um einen kausalen Zusammenhang han-

delt.<sup>4</sup> Zunächst können wir die Analyse zeitlich auseinander ziehen: Betrachten wir nur die bis Anfang der 1980er Jahre durchgeführten Tests, so haben diese den gleichen signifikanten Effekt auf das spätere Wirtschaftswachstum wie die seit Anfang der 1980er Jahre. Eine umgekehrte Kausalität von Wachstum auf Schülerleistungen ist auch deshalb wenig wahrscheinlich, weil sich zeigt, dass zusätzliche Ressourcen im Schulsystem, die vielleicht durch schnelleres Wachstum möglich wären, nicht systematisch mit besseren PISA-Leistungen einhergehen.

In einem weiteren Untersuchungsschritt nutzen wir nur denjenigen Teil der Variation in den schulischen Leistungen, der sich aus institutionellen Unterschieden zwischen den Schulsystemen wie etwa dem Anteil privat geleiteter Schulen, der Schulautonomie und Zentralabitur ergibt. Damit können sonst mögliche Verzerrungen aufgrund unbeobachtet bleibender Länderunterschiede ausgeschlossen werden. Die Ergebnisse belegen eine Kausalität von im Schulsystem generierten Leistungen auf das Wirtschaftswachstum.

Schließlich können wir auch alle Niveauunterschiede zwischen Ländern, die mit unbeobachteten Ländereigenschaften zusammenhängen könnten, außer Betracht lassen und uns mit unserem über die Zeit vergleichbaren Testmaß nur die Veränderungen in Testleistungen und Wachstumsraten anschauen. Eine solche Betrachtungsweise eliminiert jegliche Niveaueffekte, die mit länderspezifischen Institutionen und Kulturen verbunden sein könnten. Für die zwölf OECD-Länder,

<sup>2</sup> E.A. Hanushek, L. Wößmann: The Role of Cognitive Skills in Economic Development, in: Journal of Economic Literature, Vol. 46 (2008), S. 607-668.

<sup>3</sup> Dieser und weitere Teile des vorliegenden Beitrags basieren auf L. Wößmann: Bildungssystem, PISA-Leistungen und volkswirtschaftliches Wachstum, in: ifo Schnelldienst, Heft 10 (2009), S. 23-28.

<sup>4</sup> Vgl. zum Folgenden E. A. Hanushek, L. Wößmann: Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation, NBER Working Paper 14633, National Bureau for Economic Research, Cambridge, MA, 2009.

für die wir sowohl sehr frühe Testleistungen (mindestens seit 1971) als auch neuere Testleistungen (bis 2003) haben und somit längerfristige Trends in den Schülerleistungen berechnen können, ergibt sich das eindeutige Ergebnis, dass diejenigen Länder, die es geschafft haben, ihre schulischen Leistungen zu verbessern, auch eine signifikante Erhöhung ihrer Wachstumsrate erfahren haben.

### **Geld allein reicht nicht – Reformen müssen Anreize schaffen**

Die berichtete Evidenz belegt, dass Reformen, die die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler verbessern, langfristig der wichtigste Hebel für höheres Wirtschaftswachstum sind. Wie müssten solche Bildungsreformen, die die schulischen Leistungen tatsächlich verbessern, konkret aussehen?<sup>5</sup>

Zahlreiche Studien auf der Grundlage der internationalen Schülervergleichstests belegen, dass bloße Erhöhungen der Bildungsausgaben und Verkleinerungen der Klassengrößen innerhalb des Systems, wie es derzeit strukturiert ist, für die Kompetenzentwicklung der Schülerinnen und Schüler kaum etwas bringen. Mehr Geld bringt nicht automatisch bessere Leistungen hervor. Schon allein deshalb sind von den derzeitigen Maßnahmen zur Sanierung von Schulen im Rahmen des Konjunkturpaketes der Bundesregierung keine wesentlichen langfristigen Wachstumseffekte zu erwarten, zumal das zusätzliche Geld nicht einmal direkt der Bildung zugute kommt, sondern auf reine Infrastrukturmaßnahmen zielt.

Stattdessen kommt es, wie eingangs erläutert, auf Reformen der institutionellen Rahmenbedingungen an, die allen Beteiligten Anreize setzen, die zum Einsatz für bessere Bildungsergebnisse motivieren. Solange sich die bestehenden Rahmenbedingungen unseres Schulsystems und die Anreize, die es bietet, nicht verändern, werden unsere Kinder nicht mehr lernen, wenn wir einfach nur mehr Geld ins System stecken. Konkret deuten die vorliegenden empirischen Befunde darauf hin, dass es vor allem um Wettbewerb, Schulautonomie und externe Prüfungen gehen muss.

### **Wettbewerb der Schulen**

In den Sekundäranalysen der internationalen Schülervergleichstests erweist sich Wettbewerb der Schulen um die besten Ideen, der durch größere Wahlmöglichkeiten der Eltern entsteht, als ein entscheidender Einflussfaktor auf die Bildungsergebnisse. Müssen die Schulen um die Gunst der Eltern konkurrieren, dann können diese die aus ihrer Sicht beste Alternative wählen, und schlechte Schulen verlieren ihre Schüler. Das schafft Anreize, die Sache möglichst gut zu machen. Dies ist besonders dann der Fall, wenn es viele Schulen in freier Trägerschaft gibt, die echte Alternativen bieten. Umfassende Analysen der internationalen Vergleichsstudien – sei es TIMSS oder die verschiedenen PISA-Studien – haben wiederholt belegt, dass Schulsysteme mit mehr Schulen in freier Trägerschaft wesentlich bessere Schülerleistungen erzielen.

Dazu ist aber – ganz im Gegensatz zur Trägerschaft – bei der Finanzierung der Staat gefragt: Die Ergebnisse belegen, dass öffentliche Finanzierung zu besseren Ergebnissen führt – insbesondere dann, wenn sie privat geleitete Schulen finanziert. Denn wenn sich

aufgrund von hohem Schulgeld nur die oberen Zehntausend den Besuch von Privatschulen leisten können, entsteht ja kaum Wettbewerb: Die meisten Eltern haben keine Alternative. Erst wenn durch staatliche Finanzierung alle Schüler unabhängig von ihrem Hintergrund die gleichen Wahlmöglichkeiten haben, entsteht ein Wettbewerb der Schulen um die besten Konzepte, der allen Schülern zugute kommt. Deshalb schneiden Länder, die relativ hohe Anteile privater Schulträgerschaft mit relativ hohen Anteilen staatlicher Finanzierung verbinden, am besten ab, während Länder mit rein staatlicher Trägerschaft und relativ großer privater Finanzierung systematisch am schlechtesten abschneiden.

Das Paradebeispiel für die Kombination aus freier Trägerschaft und öffentlicher Finanzierung sind die Niederlande: Drei Viertel der Schüler gehen dort auf privat geleitete Schulen, die gleichzeitig vom Staat finanziert werden. So haben Eltern mehr Wahlmöglichkeiten. Das zwingt Schulen dazu, sich gute Konzepte einfallen zu lassen. Gleichzeitig gibt es durch die öffentliche Finanzierung keine Diskriminierung ärmerer Familien, da auch an den freien Schulen keine Schulgebühren anfallen. Die international vergleichenden Studien zeigen, dass in solchen Systemen nicht nur die Leistungen insgesamt besser sind, sondern vor allem Kinder aus bildungsfernen Schichten profitieren.

Derzeit bekommen Schulen in freier Trägerschaft in Deutschland zumeist in den ersten drei Jahren gar keine öffentliche Förderung. Danach ersetzt der Staat ihnen nur einen Teil der Personalkosten und zumeist keine Sachkosten. Das führt dazu, dass nur sehr wenige neue Schulen entstehen. Außerdem müssen diese Schulen Schul-

<sup>5</sup> Vgl. zum Folgenden überblicksartig L. Wößmann: Letzte Chance für gute Schulen: Die 12 großen Irrtümer und was wir wirklich ändern müssen, München 2007; sowie L. Wößmann, E. Lüdemann, G. Schütz, M. R. West: School Accountability, Autonomy and Choice around the World, Cheltenham 2009.

gebühren erheben – wodurch wiederum nur Eltern mit höheren Einkommen sie sich leisten können. Stattdessen sollte der Staat jeder Schule in freier Trägerschaft den gleichen Satz pro Schüler erstatten, den auch die öffentlichen Schulen bekommen. Gleichzeitig müssen sich die freien Schulen unter die staatliche Schulaufsicht und bundeseinheitliche Prüfungen stellen und dürfen bei staatlicher Vollfinanzierung weder zusätzliche Schulgebühren erheben noch Schüler selektiv zurückweisen. In einem solchen System merken auch die öffentlichen Schulen, dass die Eltern die Schüler abziehen, wenn sie keinen guten Unterricht machen. Das ist zwar unbequem, aber zugleich ein Ansporn. Die internationalen Analysen belegen, dass es gerade die öffentlichen Schulen sind, die besser werden, wenn es in ihrem Land mehr Schulen in freier Trägerschaft gibt.

### **Externe Überprüfung selbständiger Schulen**

Ein weiterer zentraler Aspekt für die Motivation von Lehrern und Schulleitern besteht darin, dass sie selbständig entscheiden dürfen. Die internationalen Leistungsvergleiche belegen, dass die Schüler dort signifikant mehr lernen, wo Lehrer und Schulen in verschiedenen Entscheidungsbereichen mehr Selbständigkeit haben. Vor allem in Personalfragen und in Fragen des Tagesgeschäfts benötigen die Schulen viel mehr Freiheit. So ist die planwirtschaftlich organisierte Zuweisung von Lehrern auf die öffentlichen Schulen durch Schulbehörden ein Anachronismus, der die Schulen in Deutschland darin behindert, das Beste aus dem Potential ihrer Lehrer und Schüler herauszuholen.

Außerdem sollten Schulen und Lehrer selbst darüber entscheiden

können, wie sie das ihnen zustehende Budget verwenden wollen. Dort, wo Schulen selbst über den Einkauf von Materialien entscheiden und Lehrer die Ressourcenanschaffung beeinflussen können, lernen Schüler mehr. Es motiviert, wenn man als Fachmann für die Kompetenzvermittlung angesehen wird und echte Verantwortung übertragen bekommt.

Zu einem erfolgreichen Einsatz von Schulautonomie gehört aber auch eine externe Kontrolle der erzielten Bildungsleistungen. So gehören Selbständigkeit von Schulen und externe Leistungsüberprüfungen zusammen. Eine erfolgreiche Bildungspolitik legt Standards extern fest und überprüft ihr Erreichen extern, überlässt es dann aber den Schulen selbst, wie sie diese am besten erreichen können. Denn externe Prüfungen führen dazu, dass sich Schulautonomie positiver auf die erzielten Bildungsleistungen auswirkt.

Auch unabhängig vom Autonomiegrad der Schulen erweisen sich externe Prüfungen als leistungsfördernd. Sowohl der Bundesländer- als auch der internationale Vergleich belegen, dass Schülerleistungen dort wesentlich besser sind, wo es externe Prüfungen der verschiedenen Abschlüsse wie das Zentralabitur gibt. Bei externen Abschlussprüfungen lohnt es sich für die Schülerinnen und Schüler viel mehr, sich für gute Noten anzustrengen, denn diese werden später spürbarere Konsequenzen haben, weil sie potentiellen Arbeitgebern ein klareres Signal über die tatsächlichen Leistungen der Bewerber geben.

Durch den Maßstab der externen Prüfungen können auch die Lehrer sehen, wie sehr sich ihr Einsatz gelohnt hat. Eltern und Schulleiter können besser beurteilen, ob Leh-

rer eine erfolgreiche Wissensvermittlung leisten. Damit entstehen für die Lehrer verstärkte Anreize, den Schülern möglichst viel des erwarteten Stoffes beizubringen. So machen externe Prüfungen alle Beteiligten für das Erreichte verantwortlich. Deshalb sollten die derzeit entstehenden nationalen Bildungsstandards schleunigst durch nationale Prüfungsbestandteile ergänzt werden.

Die vergleichende Prüfung der Bundesländer löst weitere Anreizwirkungen aus: Im neuesten PISA-Bundesländervergleich haben sich die Schlusslichter aus dem Jahr 2000 – Bremen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg – bis 2006 am meisten verbessert, während sich die Spitzenreiter eher auf ihren Lorbeeren ausgeruht haben. Bei den Schlusslichtern hat der Leistungsvergleich gewirkt, sie haben mehr als die Hälfte ihres Rückstandes zu den Spitzenreitern aufgeholt. Hier zeigt sich die Macht von PISA: Bei den Landesregierungen, die am schlechtesten abschneiden, entsteht ein gewaltiger politischer Druck, endlich etwas zu ändern und besser zu machen. Da sieht man, was allein das Publikmachen von Bildungsergebnissen für Anreize auslösen kann. Auch Kultusminister reagieren auf Anreize. Umso verheerender ist das Signal, dass die Kultusministerkonferenz beschlossen hat, schon in der in diesem Jahr stattfindenden nächsten PISA-Runde keinen Vergleich zwischen den Bundesländern mehr durchzuführen.

### **Fazit**

In Zeiten des globalen Wettbewerbs, der andauernde technische und strukturelle Veränderungen mit sich bringt, können wir letztlich nur durch besseres Wissen und bessere Kompetenzen der Bevölkerung bestehen.

Darum bedürfen wir einer echten „Wende in der Bildungspolitik“, die sich an der Qualität der erzielten Bildungsergebnisse messen lässt. Die empirischen Ergebnisse der bildungsökonomischen For-

schung belegen, dass bessere Bildungskompetenzen weniger durch bloße Ausgabenerhöhungen als vielmehr durch Reformen der institutionellen Rahmenbedingungen zu erreichen sind. Deshalb

muss die Bildungspolitik sich der Förderung des Wettbewerbs unter den Schulen, der Selbständigkeit von Schulen und der externen Überprüfungen der erzielten Leistungen zuwenden.

---

C. Katharina Spieß

## Achillesferse „frühkindliche Bildung“

---

In den letzten Jahren wird vermehrt auf die Bedeutung der frühen Kindheit für die Bildung im Jugend- und Erwachsenenalter bzw. für Bildungsprozesse schlechthin hingewiesen. Dies wird unterlegt mit Forschungsergebnissen aus der neuronalen Hirnforschung, der Entwicklungspsychologie, der Erziehungswissenschaft und vermehrt auch aus dem Bereich der Bildungsökonomie. Nicht zuletzt weist in jüngster Vergangenheit der Ökonomienobelpreisträger James Heckman in unterschiedlichen Arbeiten immer wieder darauf hin, dass die Rendite von Investitionen in das Humanvermögen in den frühen Jahren am höchsten ist, insbesondere, wenn Kinder aus benachteiligten Familien betrachtet werden.

Dem frühkindlichen Bildungsbereich sollte von daher eine besondere Bedeutung zukommen, denn frühkindliche Bildungsinvestitionen sind volkswirtschaftlich außerordentlich rentabel. Dies haben auch Kosten-Nutzen-Analysen aus dem anglo-amerikanischen Raum belegt. Dabei umfasst das Kosten-Nutzen-Verhältnis eine Bandbreite von 1:3 bei der Carolina Abecedarian Study bis zu 1:17 beim Perry Preschool Project. Auch in Deutschland gibt es zunehmend Kosten-Nutzen-Berechnungen. Nicht zuletzt aufgrund einer schlechteren Datenlage sind diese Berechnungen allerdings we-

niger differenziert, sie kommen jedoch zu ähnlichen Ergebnissen.<sup>1</sup>

### Zu wenig öffentliche Ressourcen

Im Vergleich der unterschiedlichen Bildungsbereiche kommt der frühkindlichen Phase bildungspolitisch immer noch ein sehr geringer Stellenwert zu, auch wenn ihre bildungspolitische Bedeutung in den letzten Jahren zugenommen hat. Im Durchschnitt der OECD Staaten betragen die Ausgaben für die Betreuung von Kindern, die noch keine Schule besuchen, 0,6% des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Anderen Bildungsbereichen, wie dem Primarbereich, kommen im OECD-Mittel mit 1,4% bzw. dem Sekundarbereich mit 2,2% des BIP mehr öffentliche Mittel zu.

Insbesondere in Deutschland sind die Ausgaben für die Betreuung und Bildung von Kindern unter drei Jahren sehr niedrig: Insgesamt gibt Deutschland nur 0,1% seines BIP für diesen Bereich aus, der entsprechende Anteil für Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt ist mit 0,3% des BIP nicht sehr viel höher. Im Primarbereich betragen die Ausgabenanteile immerhin 0,7%

<sup>1</sup> Für eine zusammenfassende Darstellung vgl. C. K. Spieß: Volkswirtschaftliche Bedeutung der Kinderbetreuung: Wie ist diese zu bewerten und was können wir dabei aus dem Ausland lernen?, in: U. von der Leyen, V. Spidla (Hrsg.): Voneinander lernen – miteinander handeln. Aufgaben und Perspektiven der Europäischen Allianz für Familien, Baden-Baden 2009, S. 251-263.

und im Sekundarbereich 2,3% des BIP. Jedoch nicht nur aufgrund der relativ geringen öffentlichen Ausgaben in den frühkindlichen Bereich ist er eine, wenn nicht sogar die Achillesferse des deutschen Bildungssystems. Im Folgenden soll dies weiter erläutert werden.

### Bundesbeteiligung ökonomisch sinnvoll

Wenn die grundsätzlich mögliche Bildungsrendite früher Jahre ausgeschöpft werden soll, muss Deutschland mehr in die frühkindliche Bildung investieren. Dies haben die politischen Verantwortlichen auf unterschiedlichen Ebenen, des Bundes, der Länder und vieler Kommunen in den letzten Jahren vermehrt erkannt. Auch der Bund hat sich erstmalig zu einer expliziten Mitverantwortung an der Finanzierung der frühen Förderung von Kindern bereit erklärt: In Ansätzen geschah dies bereits mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) aus dem Jahr 2004.

Mit noch mehr Nachdruck wurde dies im Kinderförderungsgesetz (KiFöG), das am 1. Januar 2009 in Kraft trat, festgehalten. Gemäß dem KiFöG beteiligt sich der Bund mit insgesamt 4 Mrd. Euro an dem Ausbau der Betreuung für Kinder unter drei Jahren („U3-Ausbau“). Es stehen 2,15 Mrd. Euro über ein Sondervermögen für Investitionskosten bereit. Außerdem beteiligt sich der

Bund in der Aufbauphase bis 2013 mit 1,85 Mrd. Euro an den Betriebskosten für die Einrichtungen, danach dauerhaft mit jährlich 770 Millionen Euro im Jahr. Diese Ausgaben werden durch eine Umschichtung in der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder finanziert.

Eine Beteiligung des Bundes ist ökonomisch sinnvoll und notwendig, denn auch der Bund hat einen hohen Nutzen aus einer frühkindlichen Förderung. Allerdings ist nicht explizit sichergestellt, dass die Länder ihre höheren Umsatzsteueranteile tatsächlich in den Ausbau von Kindertageseinrichtungen investieren, dazu kann sie letztlich keiner verpflichtet. Grundsätzlich wäre von daher eine alternative Bundesbeteiligung vorzuziehen. Im Sommer 2007 wurde überlegt, ob der Bund sich über Bundesgutscheine an den Kosten für den „Kita-Ausbau“ beteiligt. Dies ist eine Lösung, die eine Zweckbindung der Mittel explizit garantiert hätte.

**Auch die Länder und Kommunen sind weiterhin gefragt**

Die Ausgaben des Bundes sollen mit dazu beitragen, dass bis zum Jahr 2013 35% der Kinder unter drei Jahren ein Betreuungsplatz zur Verfügung steht. Die ostdeutschen Bundesländer haben mit einer Betreuungsquote von 42,4% diese Zielmarke bereits erreicht, in den westdeutschen Bundesländern ist die Quote mit 12,2% (Stand: März 2008) noch weit unter dem anvisierten Platzangebot. Es muss deshalb insbesondere in Westdeutschland von den für den Betreuungsausbau verantwortlichen Ländern und Kommunen noch einiges mehr investiert werden. Dazu haben sich diese zumindest politisch verständigt. Die bisherigen Träger der Einrichtungen müssen entsprechend mitziehen und ausbauen. Dabei sind die kommunalen Träger ebenso gefragt

wie die Träger der freien Jugendhilfe. Sie sind es, die in Deutschland den frühkindlichen Bildungsbereich dominieren.

**Privat-gewerbliche Anbieter ebenfalls fördern**

Allerdings sollten Länder und Kommunen auch privat-gewerbliche Anbieter fördern. Sie könnten mit dazu beitragen, den Ausbau zu beschleunigen. Bisher haben sie in Deutschland kaum eine Bedeutung. Der Marktanteil der nicht staatlichen Träger, die nicht gemeinnützig wirtschaften, betrug im Jahr 2008 im „U3-Bereich“ in Westdeutschland 4% und in Ostdeutschland 1,2% (dies umfasst sowohl rein privat-gewerbliche als auch betriebliche Einrichtungen). Im Bereich der Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren war der Anteil mit 0,7% (West) und 0,4% (Ost) noch niedriger. Diese geringe Marktpräsenz ist vorrangig darauf zurückzuführen, dass eine Förderung privat-gewerblicher Träger bis zum Jahr 2005 grundsätzlich nicht möglich war. Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz der letzten Bundesregierung hat der Bundesgesetzgeber es den Ländern allerdings freigestellt, andere Regelungen zu treffen. Eine anvisierte bundeseinheitliche Regelung, die in einen Gesetzentwurf zum KiFöG Eingang gefunden hat, hat sich allerdings nicht durchgesetzt. In sechs Bundesländern war die Förderung von sogenannten „Wirtschaftsunternehmen“ allerdings bereits im Jahr 2007 zulässig und in drei weiteren Ländern war dies in Ausnahmefällen möglich. Lediglich fünf Bundesländer lehnen dies grundsätzlich ab.

Insgesamt bestehen immer noch Vorbehalte gegenüber privat-gewerblichen Angeboten. So wird teilweise vermutet, dass eine Aufgabe des Gemeinnützigkeitsstatus als Voraussetzung für eine öffentli-

che Förderung zu Einbußen bei der Qualität führt und Preissteigerungen zu erwarten sind. Für diese Vermutungen gibt es allerdings keine eindeutigen empirischen Belege. Vielmehr können fundierte US-amerikanische Studien belegen, dass auch „For-Profit-Anbieter“ c.p. eine hohe pädagogische Qualität anbieten.<sup>2</sup> Hinzu kommt, dass in Deutschland der Markteintritt von allen Anbietern ohnehin über eine Betriebserlaubnis geregelt ist und staatliche Qualitätssicherungsmaßnahmen bei allen Kindertageseinrichtungen durchgeführt werden – auch bei den bisher nicht bundesweit geförderten privat-gewerblichen Trägern.

Darüber hinaus finden sich im zuständigen Bundesgesetz Regelungen zu der Erhebung von „Kostenbeiträgen“. Die große Mehrheit der Länder regelt die „Preise“ für Kindertageseinrichtungen verbindlich, so dass im Bereich frühkindlicher Bildung ohnehin keine freie Preissetzung möglich ist. Wenn privat-gewerbliche Anbieter öffentliche Fördergelder erhalten, sind auch für sie entsprechende Gebührenordnungen bindend. Von daher sollten noch mehr Länder die Förderung privat-gewerblicher Anbieter nutzen, um die Geschwindigkeit des Ausbaus zu forcieren. Dass darin ein Potential besteht, zeigt der Anteil der privat-gewerblichen Träger am „U3-Ausbau“ in den letzten drei Jahren: Er betrug zwischen 2006 und 2008 immerhin 7% im Bundesmittel und dies, obwohl gewinnorientierte Anbieter keinesfalls bundesweit gefördert werden.

**Auch die Qualität muss verbessert werden**

Allerdings wird ein rein quantitativer Ausbau nicht ausreichen, wenn

<sup>2</sup> D. Blau, J. Currie: Efficient Provision of High-Quality Early Childhood Education: Does the Private Sector or Public Sector Do It Best?, in: DICE REPORT Journal for Institutional Comparisons, 6, 2008, S. 15-20.

die grundsätzlich hohe Rendite frühkindlicher Bildungsinvestitionen ausgeschöpft werden soll. Auch unter qualitativen Gesichtspunkten muss Deutschland weiter aufholen. Hier hat sich in den letzten Jahren einiges getan. Auf Bundesebene hat der Bund z.B. das „Aktionsprogramm Kindertagespflege“ ins Leben gerufen. Damit soll die Kindertagespflege in Deutschland zu einer qualitativ gleichwertigen Alternative für die Betreuung insbesondere junger Kinder werden. Mit dem „Forum frühkindliche Bildung“ will der Bund Impulse für die qualitative Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen geben.

Nach wie vor liegt die originäre Aufgabe der Qualitätssicherung aber bei den Ländern und Kommunen. Auch diese haben in den letzten Jahren vielfältige Anstrengungen unternommen, um die pädagogische Qualität der Bildungs- und Betreuungsangebote zu verbessern. Auf regionaler Ebene oder auch auf der Ebene einzelner Einrichtungen gibt es viele Vorbilder. Allerdings fehlt ein einheitliches bundesweites Konzept.

Immerhin haben sich die Länder auf die Einführung von Bildungsplänen verständigt. Positiv hervorzuheben ist, dass zwischen 2002 und 2006 alle Länder entsprechende Pläne erarbeitet und veröffentlicht haben. Ein genauerer Blick auf die Bildungspläne zeigt jedoch, dass diese extrem heterogen sind, was ihre Inhalte, ihre Implementierung aber insbesondere auch ihre Verbindlichkeit angeht. Wenn im schulischen Bereich große Unterschiede zwischen den Bundesländern beklagt werden, so kann im Elementarbereich von einer noch sehr viel größeren Heterogenität gesprochen werden. Bildungschancen variieren im frühkindlichen Bereich noch sehr viel stärker regional als in anderen Bildungsbereichen. Darüber

hinaus ist häufig nicht erkennbar, welche Anreize gesetzt wurden, um eine Einhaltung der Bildungspläne zu garantieren. Einige Länder, wie z.B. Berlin machen künftige Finanzierungszusagen an die Einrichtungen auch von qualitativen Aspekten abhängig, die über die bisherigen Standards hinaus gehen. Solche Anreize sind insbesondere dann effektiv und effizient, wenn sie mit transparenten, validen und belastbaren Qualitätsfeststellungsverfahren verbunden sind.

In Fachkreisen vielfach diskutiert wird das Ziel, die Qualifikation der Erzieherinnen und Erzieher zu verbessern. Dies ist wichtig, um die pädagogische Qualität der Betreuung zu erhöhen. Auch hier existieren vielfältige Ansätze, die bundesweit noch stärker gebündelt und aufeinander abgestimmt werden sollten.

Fernerhin sollten Qualitätsfeststellungsverfahren weiter vorangetrieben werden, die es auch Eltern ermöglichen, die pädagogische Qualität einer Kindertageseinrichtung besser zu beurteilen. Dies ist aus ökonomischen Überlegungen sinnvoll, um die asymmetrischen Informationsverhältnisse in diesem „Marktsegment“ zu verringern. Verbraucherschutz ist hier notwendig und die Nachfrager brauchen Instrumente, wie beispielsweise ein Qualitätsgütesiegel, um eine fundierte Entscheidung für ihre Kinder und sich treffen zu können.

#### **Zielgruppenorientierung notwendig**

Die potentiell hohe Rendite frühkindlicher Bildungsinvestitionen kann jedoch nicht alleine durch einen quantitativen und qualitativen Ausbau frühkindlicher Förderangebote realisiert werden. Vielmehr sind insbesondere jene Gruppen zu beachten, deren Förderung besonders hohe Renditen verspricht. Dies sind Kinder aus benachteiligten Fa-

milien. Auf der einen Seite gilt der deutsche Elementarbereich international betrachtet als vorbildlich, da er grundsätzlich auf Kinder *aller* Familien ausgerichtet ist und in diesem Sinne als „universal approach“ zu bezeichnen ist. Eine Analyse der Nutzergruppen von Kindertageseinrichtungen zeigt auf der anderen Seite, dass gerade jene Gruppen, die von einer frühkindlichen Förderung besonders profitieren würden, in Kindertageseinrichtungen unterrepräsentiert sind. Dies ist insbesondere für Kinder im „U3-Bereich“ der Fall. Kinder aus einkommensarmen oder auch deprivierten Haushalten sind in Kindertageseinrichtungen weniger vertreten, dies belegen Analysen auf der Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP): In Westdeutschland verringert sich die Wahrscheinlichkeit, eine Kindertageseinrichtung zu besuchen c.p. um etwas mehr als 5%, wenn ein Kind in einer einkommensarmen Familie lebt. In Ostdeutschland beträgt dieser Wert sogar nahezu 10%. Dies trifft in Westdeutschland auch auf Kinder zu, bei denen beide Elternteile einen Migrationshintergrund haben. Sie haben eine um fast 12% verringerte Wahrscheinlichkeit gegenüber Kindern ohne elterlichen Migrationshintergrund.<sup>3</sup>

Ein Bildungssystem, das frühkindlich in das Humanvermögen der Zukunft investieren möchte, darf diese Gruppen von Kindern nicht außen vor lassen. Im frühkindlichen Bereich sollten demnach öffentliche Ressourcen noch gezielter eingesetzt werden, um diese Gruppen zu fördern. Dies darf nicht bedeuten, dass der deutsche Ansatz einer Kindertageseinrichtung für *alle* Kinder obsolet wäre. Im Gegenteil,

<sup>3</sup> Vgl. dazu C.K. Spieß, E. M. Berger, O. Groh-Samberg: Overcoming disparities and expanding access to early childhood services in Germany: Policy Considerations and Funding Options, UNICEF Innocenti Research Centre Working Paper IWP-2008-03, Florenz 2008.

es geht um einen Ansatz, der als „target within universal“ bezeichnet werden kann. Es sollen keine speziellen Einrichtungen für bestimmte Zielgruppen geschaffen werden.

Es ist allerdings auch nicht zu erwarten, dass eine weitere Befreiung der Eltern von „Kita-Gebühren“ diese Probleme löst, da benachteiligte Gruppen ohnehin oft geringe oder keine Beiträge zahlen. In nahezu allen Bundesländern sind einkommensgestaffelte Elternbeiträge die Regel. Lediglich vier Bundesländer geben nur eine Empfehlung zur Staffelung der Elternbeiträge, d.h. dort ist eine Staffelung nicht verpflichtend (Stand 2007). In Härtefällen entfallen die Gebühren häufig oder werden von anderen öffentlichen Stellen übernommen. Insgesamt zahlen nach Berechnungen des Deutschen Jugendinstituts DJI in München 9% der Familien keine Beiträge.<sup>4</sup> Hinzu kommt, dass die Gebühren in Deutschland im internationalen Vergleich relativ gering sind. Standardisiert für eine Familie mit einem zwei Jahre alten Kind, zeigt eine Studie der OECD, dass deutsche Familien mit einem Gebührenanteil von 12% am Einkommen unter dem Durchschnitt anderer OECD Länder von 16% liegen.<sup>5</sup>

Eine stärker zielgruppenspezifische Förderung könnte vielmehr über zweckgebundene Transfers an die Subjekte – in diesem Falle die Eltern – erfolgen. Bildungsgutscheine im frühkindlichen Bereich, die Kinder aus benachteiligten Familien stärker fördern, können ökonomisch begründet werden. Den Ein-

richtungen könnten so indirekt für die Bildung und Betreuung benachteiligter Kinder mehr öffentliche Gelder zukommen. In jedem Fall dürfen Bedarfskriterien für eine Förderung nicht allein auf die Erwerbstätigkeit und Ausbildung von Eltern oder deren Erwerbssuche abstellen. Aus bildungsökonomischen Überlegungen sind insbesondere auch Kinder aus benachteiligten Familien zu fördern.

#### **Beteiligung der Familien in der frühen Kindheit wichtig**

Ein quantitativer, qualitativer und zielgruppenorientierter Ausbau von Kindertageseinrichtungen ist ein zentraler Schritt, um die frühkindliche Bildung in Deutschland zu verbessern. Er kann allerdings in seiner Effektivität und Effizienz noch gesteigert werden, wenn ein weiteres wichtiges Spezifikum der frühkindlichen Bildung mit bedacht wird. So ist es frühkindlichen Bildungsprozessen eigen, dass sie insbesondere dann erfolgreich sind, wenn die Familien miteinbezogen werden. Wenn Unterschiede in den Fähigkeiten von jungen Kindern analysiert werden sollen, ist es nach wie vor die Familie, die am meisten an Varianz erklärt und nur an zweiter Stelle die Kindertageseinrichtung. Dieser Einfluss der Familie wird mit zunehmendem Alter der Kinder geringer. Pädagogisch ambitionierte Bildungsprogramme, die weltweit für ihren Erfolg insbesondere bei Kindern aus benachteiligten Familien bekannt sind, sind darauf hin ausgerichtet: So ist z.B. dem Perry Preschool Program, das nicht zuletzt von Ökonomen wie James Heckman auf seine Wirkung hin analysiert wurde, eine enge Elternarbeit immanent. Eltern werden in das Programm miteingebunden und dies mit einem ei-

gens auf sie zugeschnittenen Programmteil.<sup>6</sup>

Auf den deutschen Kontext übertragen heißt dies, dass neuere Entwicklungen, die bereits in einigen Bundesländern Schule machen, auch aus bildungsökonomischen Gesichtspunkten als sehr sinnvoll einzuschätzen sind. Gemeint ist die Entwicklung hin zu Familienzentren, Eltern-Kind-Zentren oder Dienstleistungszentren für Familien. Konkreter soll es darum gehen, dass Kindertageseinrichtungen über ihre klassischen Bildungs- und Betreuungsprogramme hinaus auch Angebote der Elternbildung und der Elternarbeit anbieten. Von solchen Ansätzen können insbesondere Kinder aus benachteiligten Familien profitieren. Allerdings dürfen sie dann in Kindertageseinrichtungen nicht mehr unterrepräsentiert sein. Diese Ansätze passen darüber hinaus zu jenem Beschluss des Bildungsgipfels im Oktober 2008, der einen Ausbau des Angebotes einer „aktivierenden Elternarbeit“ beinhaltet.

#### **Summa summarum...**

... braucht das deutsche Bildungssystem nicht nur mehr Ressourcen im frühkindlichen Bereich, sondern es braucht auch effektive Instrumente der Qualitätssicherung und eine stärkere Zielgruppenorientierung, um potentiell hohe Bildungsrenditen auch wirklich realisieren zu können. Bei alle dem müssen Strukturen gefunden werden, wie die Familie, die für frühkindliche Bildungsprozesse von besonderer Bedeutung ist, an den Bildungsprozessen beteiligt und unterstützt wird. Nur so kann eine Achillesferse des deutschen Bildungssystems geschützt werden.

<sup>4</sup> Vgl. K. Fuchs-Rechlin: Soziale Hintergründe der Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung und finanzieller Aufwand der Eltern – Auswertungen des Sozio-ökonomischen Panels, in: Deutsches Jugendinstitut (2008): Zahlenspiegel 2007, München, Kapitel 8.

<sup>5</sup> Vgl. H. Immervoll, D. Barber: Can parents afford to work? Childcare Costs, Tax Benefit Policies and Work Incentives, OECD Social, Employment and Migration Working Papers Number 31, Paris 2005.

<sup>6</sup> Vgl. z.B. L. J. Schweinhart, J. Montie, Z. Xiang, W. S. Barnett, C. R. Belfield, M. Nore: Lifetime Effects. The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40, Ypsilanti Michigan 2005.