

Raddatz, Guido

**Research Report**

## Chancengerechtigkeit, Bildung und Soziale Marktwirtschaft

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 118

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

*Suggested Citation:* Raddatz, Guido (2012) : Chancengerechtigkeit, Bildung und Soziale Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 118, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99883>

**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.*

# CHANCENGERECHTIGKEIT, BILDUNG UND SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT

Argumente  
zu Marktwirtschaft  
und Politik

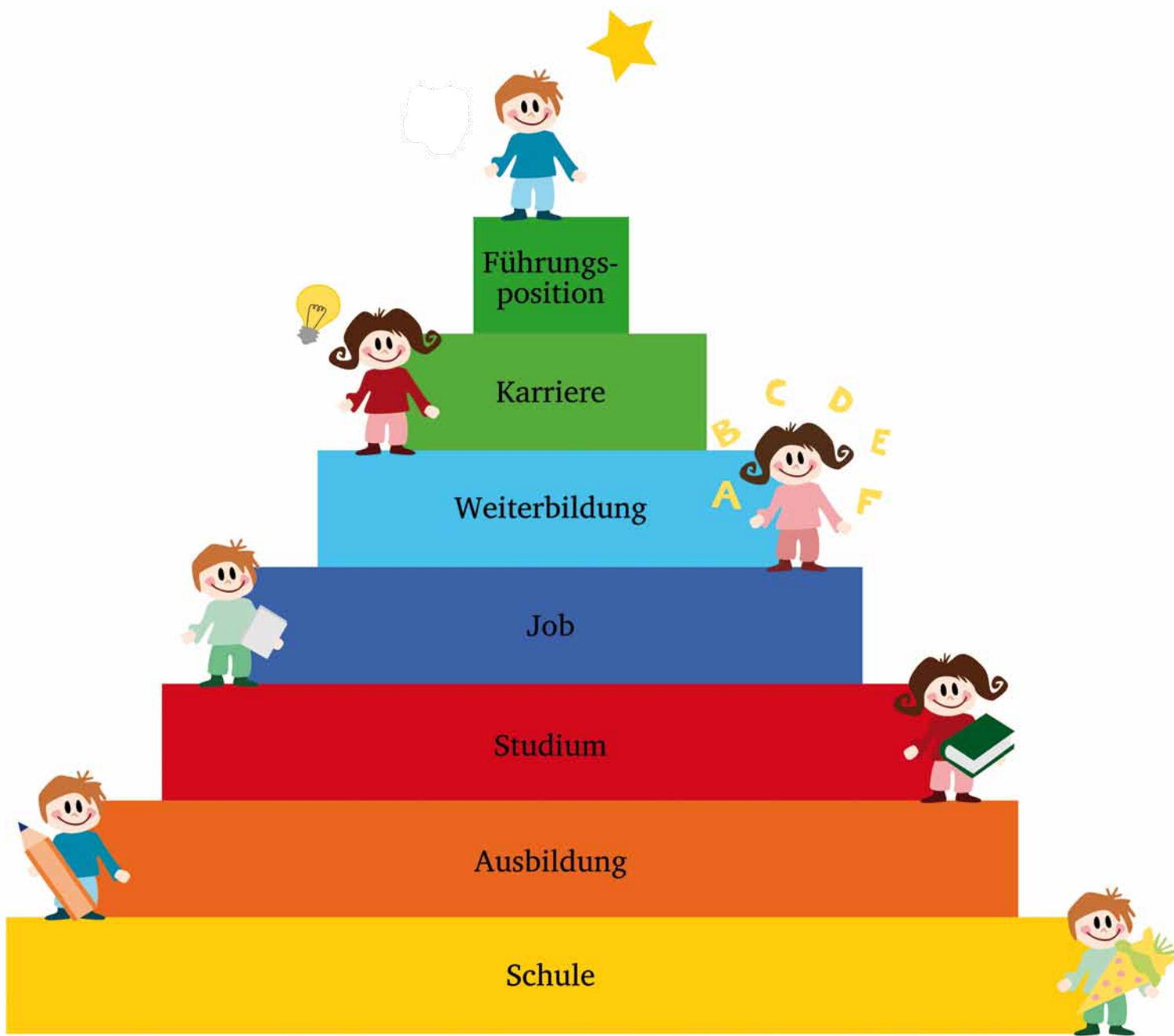
Nr. 118 | November 2012

30

JAHRE

STIFTUNG MARKTWIRTSCHAFT  
Kronberger Kreis 1982 - 2012

Guido Raddatz



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Chancengerechtigkeit – Grundpfeiler der Sozialen Marktwirtschaft  
und Voraussetzung für fairen und erfolgreichen Wettbewerb 04
- 2 Die ökonomische Bedeutung von Bildung in der Sozialen Marktwirtschaft 05
  - 2.1 Einzelwirtschaftliche Effekte „guter Bildung“ 05
  - 2.2 Gesamtwirtschaftliche Effekte „guter Bildung“ 08
- 3 Defizite und Herausforderungen im Bildungsbereich 11
  - 3.1 Defizite beim vermittelten durchschnittlichen Bildungsniveau 12
  - 3.2 Defizite bei der Chancengerechtigkeit im Bildungssystem 14
- 4 Was ist zu tun? Ausgewählte Ansätze  
für ein besseres und chancengerechteres Bildungssystem 17

Literatur 22

Executive Summary 24

© 2012

Stiftung Marktwirtschaft  
Charlottenstraße 60  
10117 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 206057-0  
Telefax: +49 (0)30 206057-57  
[www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)

ISSN: 1612 – 7072

Titelfoto: © thingamajiggs - Fotolia.com

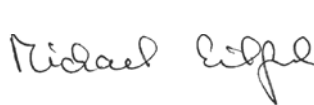
## Vorwort

Was macht den Wesenskern der Sozialen Marktwirtschaft aus? Diese Frage zufriedenstellend zu beantworten, ist allein deshalb kein einfaches Unterfangen, weil es sich dabei um ein höchst unscharfes Begriffspaar handelt. Der damit verbundene große Interpretationsspielraum lässt durchaus unterschiedliche Ausformulierungen bzw. Umsetzungen der Sozialen Marktwirtschaft in der Realität zu – jeder kann etwas anderes darunter verstehen und andere Teilaspekte in den Vordergrund rücken. Dennoch lassen sich einige Fixpunkte benennen, die als elementar für die Soziale Marktwirtschaft angesehen werden müssen. Dazu gehören einerseits Freiheit, Eigenverantwortung und Wettbewerb, andererseits aber auch Chancengerechtigkeit, sozialer Ausgleich und staatliche Hilfe in Notlagen. Die besondere gesellschaftspolitische Herausforderung besteht darin, diese unterschiedlichen Teilelemente so zu gewichten und zusammenzuführen, dass sie in einem produktiven Verhältnis zueinander stehen und sich gegenseitig positiv verstärken: Während beispielsweise der durch Freiheit und Wettbewerb erwirtschaftete Wohlstand den sozialen Ausgleich erst möglich macht, erhöht umgekehrt das Wissen um staatliche Unterstützung in Notlagen die Risiko- und Innovationsbereitschaft und trägt so zu Wachstum und steigendem Wohlstand bei.

Ein entscheidendes Scharnier im Gefüge der Sozialen Marktwirtschaft stellt die Chancengerechtigkeit dar. Sie ist einerseits Voraussetzung dafür, dass die Soziale Marktwirtschaft für alle Menschen ein offenes, nicht determiniertes Wirtschaftssystem ist, in dem es lohnt, sich während des Berufs- bzw. Erwerbslebens für den eigenen ökonomischen Erfolg anzustrengen. Zum anderen spricht sie aufgrund ihrer Nähe zur Leistungsgerechtigkeit wichtige Gerechtigkeitsbedürfnisse der Menschen an. Allerdings ist die Verwirklichung von Chancengerechtigkeit kein Selbstläufer, sondern es bedarf einer adäquaten staatlich gesetzten Rahmenordnung, um Chancengerechtigkeit immer wieder aufs Neue herzustellen. Da die Weichen für das Erwerbsleben größtenteils während der Schul- und Ausbildungszeit, also lange vor dem tatsächlichen Berufseintritt gestellt werden, kommt dem Bildungssystem eine gewichtige Rolle bei der Verwirklichung von Chancengerechtigkeit zu.

Vor diesem Hintergrund analysiert die vorliegende Studie nicht nur die Bedeutung von „guter Bildung“ für Wohlstand und sozialen Aufstieg in der Sozialen Marktwirtschaft. Sie geht darüber hinaus auch der Frage nach, inwieweit es dem deutschen Bildungssystem gelingt, alle Kinder und Jugendlichen entsprechend ihrer jeweiligen Begabungen und Potentiale und unabhängig von ihrer sozialen Herkunft auf das spätere Erwerbsleben vorzubereiten. Dabei zeigt sich, dass trotz erster messbarer Verbesserungen in den letzten Jahren nach wie vor erheblicher Veränderungsbedarf im deutschen Bildungssystem besteht. Sich diesem auf sachlich fundierter Basis zu stellen und die notwendigen Reformschritte mutig anzugehen, gehört zu den Herausforderungen, denen sich unsere Gesellschaft dringend zuwenden sollte. Das liegt in unserem Interesse, aber vor allem auch im Interesse unserer Kinder und Enkel. Mit dieser Publikation wollen wir einen Beitrag dazu leisten.

Wir danken der Commerzbank-Stiftung und weiteren Unterstützern für die finanzielle Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft

# 1 Chancengerechtigkeit – Grundpfeiler der Sozialen Marktwirtschaft und Voraussetzung für fairen und erfolgreichen Wettbewerb

Eine der zentralen Grundideen einer marktwirtschaftlichen Ordnung besteht darin, dass sie allen Menschen gleichermaßen die Chance auf ökonomischen Erfolg bietet. Nicht soziale Herkunft, Geschlecht oder staatlicher Dirigismus bzw. staatlich gewährte Privilegien sollen über wirtschaftliche Ergebnisse entscheiden, sondern in erster Linie die eigenen Fähigkeiten und Leistungen in einem fairen Wettbewerbsprozess, in dem sich jeder immer wieder aufs Neue beweisen muss. Eine funktionierende marktwirtschaftliche Ordnung schafft nicht nur Wohlstand und fördert Innovation, sie ist vor allem auch inhärent privilegienfrei und damit dem Prinzip der Chancengerechtigkeit verpflichtet. Die ordoliberalen Väter der Sozialen Marktwirtschaft haben dementsprechend die Idee des „Leistungswettbewerbs“ betont und diesen scharf von anderen, unproduktiven Formen des Konkurrenzkampfes und des „Behinderungswettbewerbs“ abgegrenzt (vgl. Eucken, 1952/2004). Leistungswettbewerb orientiert sich am Freiheitsideal und lässt den Menschen Raum zur Selbstverwirklichung, fordert aber auch Eigenverantwortung und die Bereitschaft, sich bietende Chancen zu ergreifen. Neben den Grundprinzipien Freiheit, Gleichheit vor dem Gesetz und sozialer Schutz in Notlagen gehört Chancengerechtigkeit somit zu den elementaren Leitideen der Sozialen Marktwirtschaft.

Was die dauerhafte Funktionsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft betrifft, waren sich ihre Vordenker vor allem in Bezug auf den Unternehmensbereich der Tatsache bewusst, dass es eines starken Staates bedarf, um einen privilegienfreien Wettbewerb dauerhaft zu erhalten und vor der Einflussnahme durch Monopole, Kartelle oder andere Formen schädlicher wirtschaftlicher Vermachtung zu schützen. Denn indem wirtschaftlicher Erfolg grundsätzlich für jeden erreichbar ist, aber auch immer wieder neu erarbeitet werden muss, ist die Marktwirtschaft eine für alle Beteiligten unbequeme Wirtschaftsordnung: So birgt beispielsweise unternehmerischer Schlendrian oder auch nur das Ausruhen auf bisher Erreichtem für Unternehmen die permanente Gefahr, von Konkurrenten überholt oder gar vom Markt verdrängt zu werden. Der Wettbewerbsdruck lässt es für etablierte Marktakteure attraktiv erscheinen, für sich selbst wettbewerbliche „Schutzzonen“ auf Kosten unliebsamer Konkurrenten zu errichten. Dementsprechend wurde von ordoliberaler Seite vor allem die Notwendigkeit einer staatlichen Rahmenordnung

zur Eindämmung wettbewerbsverhindernder Vermachtungsstrategien herausgestellt.

Einer zweiten, auch jenseits des Unternehmenssektors wichtigen Voraussetzung für fairen, chancengerechten Wettbewerb ist hingegen in der Vergangenheit aus ordnungswirtschaftlicher Perspektive deutlich weniger Aufmerksamkeit zu Teil geworden: der Bildung.<sup>1</sup> Dabei hängen die Startchancen im marktwirtschaftlichen Wettbewerbsprozess in erheblichem Maße vom individuellen Bildungsniveau ab<sup>2</sup> – heute wohl noch stärker als in früheren Jahren. Nicht zuletzt die mit der Globalisierung einhergehende intensiver werdende internationale Arbeitsteilung bringt seit längerem die Verdienstmöglichkeiten in Tätigkeiten mit geringen qualifikatorischen Anforderungen in Deutschland unter Druck. Nur wer durch Bildung und Sozialkompetenzen auf die Anforderungen unserer modernen Gesellschaften vorbereitet ist, hat eine gute Chance, im ökonomischen Wettbewerbsprozess erfolgreich zu bestehen. Bildung und Qualifikationen werden in der modernen Wissensgesellschaft zu immer wichtigeren „Produktionsfaktoren“.

Das Versprechen der Sozialen Marktwirtschaft, „Wohlstand für alle“ zu schaffen, basiert letzten Endes auf dem Grundsatz „Aufstiegchancen für alle“. Gerät hingegen die Chancengerechtigkeit unter die Räder, wird auch das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit entwertet. Es ist nicht nur die mit Umverteilung einhergehende Absicherung gegen Lebensrisiken und soziale Notlagen, welche die Soziale Marktwirtschaft für die Bürger attraktiv macht. Vor allem die Aussicht, durch eigenverantwortliches Handeln und eigene Anstrengungen die persönlichen Lebensumstände positiv beeinflussen zu können und an den Früchten der eigenen Leistungen teilzuhaben, macht die Soziale Marktwirtschaft in den Augen der Bürger zu einer dauerhaft attraktiven Wirtschaftsordnung und ist zugleich Triebfeder für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung (Eilfort/Raddatz, 2011).

Bildung beeinflusst in erheblichem Maß die individuellen Startchancen beim Eintritt in das Berufsleben und entscheidet damit maßgeblich über den beruflichen und ökonomischen Lebensweg eines Menschen. Internationale Vergleichsstudien zeigen, dass ungleiche Bildungsergebnisse eng mit einer ungleichen Einkommensverteilung korreliert sind (vgl. Wößmann, 2009b, S. 27). Zwar ist unstrittig, dass sich die Menschen in ihren intellektuellen Fähigkeiten und Qualifikationspotentialen un-

1 Diesen Punkt betonte Prof. Dr. Ludger Wößmann in seinem Vortrag „Bildungspolitik für gleiche Startchancen – Eine sträflich vernachlässigte Säule der Sozialen Marktwirtschaft“ auf einer Veranstaltung der Stiftung Marktwirtschaft am 10. November 2010; vgl. für eine kurze Zusammenfassung seines Vortrags Stiftung Marktwirtschaft (2011). Anders als die Ordoliberalen hat hingegen bereits Adam Smith (1776/1981), einer der Begründer der klassischen Volkswirtschaftslehre, die Bedeutung einer guten (Grund-)Bildung deutlich stärker thematisiert und in ihr nicht zuletzt eine wichtige Aufgabe für den Staat gesehen, vgl. dazu auch Klump/Wörsdörfer (2010), die im Smith'schen Ideal von Bildung eine Ergänzung zu Euckens Wettbewerbsordnung sehen.

2 Unter Verweis auf Wilhelm Röpke und Alexander Rüstow argumentiert Wörsdörfer (2011), S. 224, dass zumindest im erweiterten ordoliberalen Kreis durchaus die Bedeutung der Bildungspolitik für die Herstellung vergleichbarer Startchancen gesehen wurde.

terscheiden und dementsprechend unterschiedliche Bildungsabschlüsse bzw. Qualifikationsniveaus erreichen werden – nicht jeder hat Aussicht auf einen Nobelpreis. Eine chancengerechte, privilegienfreie Gesellschaftsordnung setzt aber voraus, dass Menschen mit vergleichbarer Begabung und vergleichbaren Potentialen auch gleiche Möglichkeiten haben, ein bestimmtes Qualifikationsniveau zu erreichen. Als Minimalanforderung für eine chancengerechte Gesellschaft können daher gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Bildung bzw. zum Bildungssystem angesehen werden.

Chancengerechtigkeit im Sinne vergleichbarer Bildungschancen ist allerdings nicht die einzige Anforderung an das Bildungssystem – schließlich wird damit noch nichts über seine Effizienz und das vermittelte Leistungsniveau ausgesagt. Ebenso bedeutsam ist die Qualität des Bildungssystems im Sinne einer guten Wissens- und Kompetenzvermittlung. Gerade in einem an natürlichen Rohstoffen armen Land wie Deutschland, dessen ökonomischer Erfolg in hohem Maße von gut ausgebildeten, kreativen und innovativen Fachkräften abhängt, ist ein leistungsfähiges Bildungssystem, das die Voraussetzung für die Ressource Humankapital schafft, eine wichtige Voraussetzung für wirtschaftliche Prosperität und Wettbewerbsfähigkeit. Die Stiftung

Marktwirtschaft hat daher schon vor mehr als zehn Jahren – damals durchaus provokant – vom „Rohstoff Bildung“ gesprochen (Morath, 2000).

Doch wie steht es heute um das deutsche Bildungssystem? Bringt es in der Breite gute und überzeugende Bildungsergebnisse hervor und kann es für alle Kinder und Jugendlichen seine Funktion als Chancenbereiter für das spätere Erwerbsleben erfüllen? Spätestens mit den Ergebnissen der von der OECD durchgeführten internationalen PISA-Vergleichsstudien (Programme for International Student Assessment) ist es stark in die Kritik und vor allem auch in das Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit gerückt.<sup>3</sup> Welche bildungspolitischen Schlussfolgerungen sind aus diesen Ergebnissen zu ziehen? Im weiteren Verlauf dieses Beitrags sollen zunächst einige ökonomische Implikationen von fehlender oder unzureichender Bildung dargestellt werden – sowohl auf einzelwirtschaftlicher als auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene (Kapitel 2). Daran anschließend werden zentrale Probleme des deutschen Bildungssystems überblicksartig skizziert – auch was die Verwirklichung vergleichbarer Startchancen betrifft (Kapitel 3). Das abschließende vierte Kapitel fasst schließlich einige zentrale bildungs- und gesellschaftspolitische Schlussfolgerungen und Empfehlungen zusammen.

## 2 Die ökonomische Bedeutung von Bildung in der Sozialen Marktwirtschaft

Das individuelle Bildungsniveau ist zwar nicht der einzige Faktor, der Einfluss auf die Berufs- bzw. Erwerbschancen eines Menschen hat. Neben zahlreichen anderen menschlichen Charakteristika wie Ideenreichtum, Ehrgeiz oder Motivation spielt nicht zuletzt der Zufall eine erhebliche Rolle. Dennoch kann man den Einfluss des Bildungsniveaus kaum überschätzen, schafft Bildung in vielen Fällen doch überhaupt erst die Voraussetzung, bestimmte Berufe ausüben zu können.<sup>4</sup> Mit anderen Worten: Bildung ist die Eintrittskarte, um im Wettbewerbsprozess der Sozialen Marktwirtschaft erfolgreich mitwirken und die eigenen Ziele verfolgen zu können. Allerdings wird die gesamte ökonomische und gesellschaftliche Bedeutung des Bildungssystems angesichts eines komplexen, vernetzten und interagierenden Wirtschaftssystems erst deutlich, wenn man auch die gesamtwirtschaftliche Ebene berücksichtigt.

### 2.1 Einzelwirtschaftliche Effekte „guter Bildung“

Auf individueller Ebene zeigt sich die ökonomische Bedeutung guter Bildung vor allem anhand der damit verbundenen Vorteile auf dem Arbeitsmarkt – sowohl was die Chancen betrifft, einen Arbeitsplatz zu finden, als auch im Hinblick auf die zu erzielende Entlohnung. Abbildung 1 zeigt anhand qualifikationsspezifischer Arbeitslosenquoten, dass in Deutschland das durchschnittliche Arbeitslosigkeitsrisiko mit höheren Bildungsabschlüssen deutlich abnimmt.<sup>5</sup>

Vor allem Geringqualifizierte ohne Berufsabschluss haben die mit Abstand schlechtesten Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Im Jahr 2009 lag ihre qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote nach Berechnungen des IAB (2011) bei 21,9 Prozent und damit mehr als zweieinhalbmal so hoch

<sup>3</sup> Allerdings gab es schon lange vor den PISA-Studien deutliche Kritik an der Leistungsfähigkeit wie auch der Chancengerechtigkeit des deutschen Bildungssystems, vgl. u.a. Dahrendorf (1965), Picht (1964), zusammenfassend auch Wößmann (2008a), S. 25.

<sup>4</sup> Von anderen positiven Effekten der Bildung, die außerhalb einer vergleichsweise eng gefassten ökonomischen Betrachtung liegen, soll hier abgesehen werden, ohne dass damit weitergehende positive Auswirkungen guter Bildung auf die Gesellschaft in Abrede gestellt werden sollen.

<sup>5</sup> Vgl. zum Folgenden IAB (2011) und Bundesagentur für Arbeit (2012), S. 17ff.

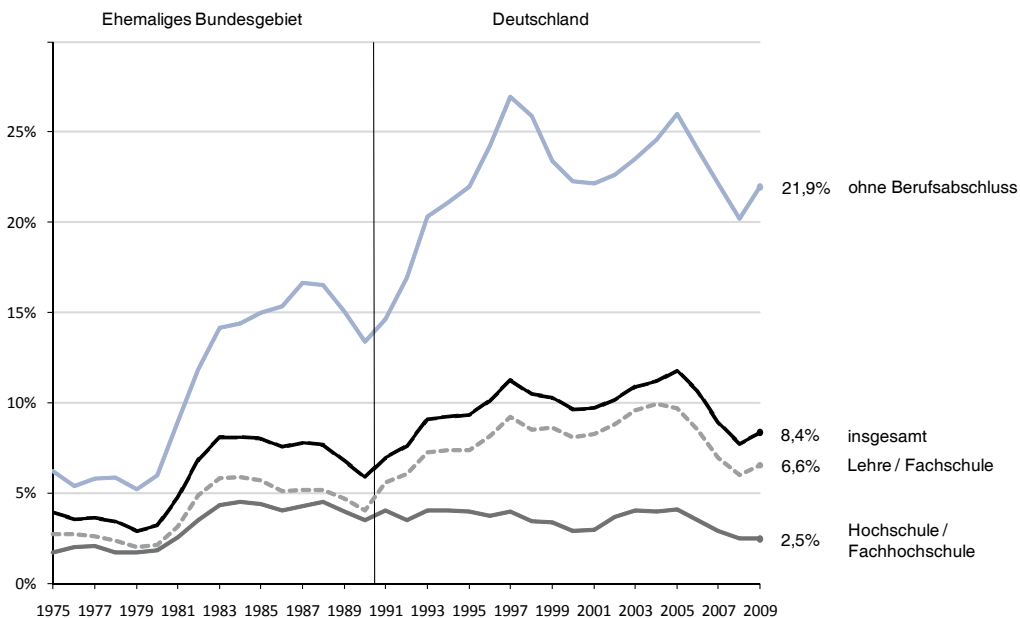


Abbildung 1:  
Bildung schützt  
vor Arbeitslosigkeit  
– Qualifikations-  
spezifische Arbeits-  
losenquoten  
1975 – 2009

Quelle: IAB (2011).

*Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten: Arbeitslose in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen (ohne Auszubildende) gleicher Qualifikation; Erwerbstätige ohne Angabe zum Berufsabschluss wurden nach Mikrozensus je Altersklasse proportional verteilt.*

wie im Durchschnitt aller Erwerbspersonen (8,4 Prozent). Bereits eine abgeschlossene Lehre führt dazu, dass das durchschnittliche Arbeitslosigkeitsrisiko deutlich sinkt und unterhalb des Gesamtdurchschnitts liegt. Bei den Akademikern mit Fachhochschul- oder Hochschulabschluss kann man angesichts einer qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquote von 2,5 Prozent im Jahr 2009 sogar fast von Vollbeschäftigung sprechen.

Weitere Aspekte sind hinsichtlich der qualifikations-spezifischen Arbeitslosigkeitsrisiken hervorzuheben. Zum einen haben sich die Arbeitsmarktchancen für Geringqualifizierte im Zeitablauf deutlich verschlechtert, während sie für Akademiker – trotz einiger Schwankungen – seit 1975 im Wesentlichen gleich gut geblieben sind. Diese Verschiebung in den qualifikatorischen Anforderungen des Arbeitsmarktes spiegelt sich auch in der Beschäftigungsentwicklung wider. Allein seit der Jahrtausendwende hat die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Akademiker um 780.000 bzw. 34 Prozent auf über

3 Millionen zugenommen, während im gleichen Zeitraum bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Berufsabschluss ein Rückgang um 1.178.000 bzw. 24 Prozent zu verzeichnen war.<sup>6</sup> Das bestätigt, dass gute Bildung und Qualifikationen in einer globalisierten Welt mit zunehmender internationaler Arbeitsteilung immer wichtiger werden und auf dem deutschen Arbeitsmarkt zunehmend qualifizierte Fachkräfte nachgefragt werden.

Zum anderen zeigen internationale Vergleichsdaten der OECD, dass die Arbeitsmarktchancen für Geringqualifizierte in Deutschland schlechter als in vielen anderen Industrieländern sind – sowohl was die absolute Höhe ihres Arbeitslosigkeitsrisikos angeht als auch im Vergleich zu hochqualifizierten Erwerbspersonen. In nur wenigen anderen OECD-Ländern unterscheiden sich die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten so stark wie in Deutschland (vgl. Abbildung 2).<sup>7</sup> Bildung ist – insbesondere in Deutschland – eine der besten Versicherungen gegen Arbeitslosigkeit.

<sup>6</sup> Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Berufen, verschiedene Jahrgänge. Zugrundegelegt wurden die Veränderungen zwischen Juni 1999 und Juni 2011, wobei diejenigen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, bei denen keine Meldung zum Qualifikationsniveau vorlag, nicht berücksichtigt wurden: Im Juni 1999 lag ihr Anteil bei 9,9 Prozent (2,73 Mio. Beschäftigte), im Juni 2011 hingegen bei 18,4 Prozent (5,23 Mio. Beschäftigte), so dass eine gewisse Verzerrung der im Text dargestellten Zahlen nicht auszuschließen ist. Die Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist zwischen 1999 und 2011 um 3,3 Prozent gestiegen und lag im Juni 2011 bei 28,38 Mio.

<sup>7</sup> Dass es darüber hinaus erhebliche regionale Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt, zeigen Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012), S. 34.

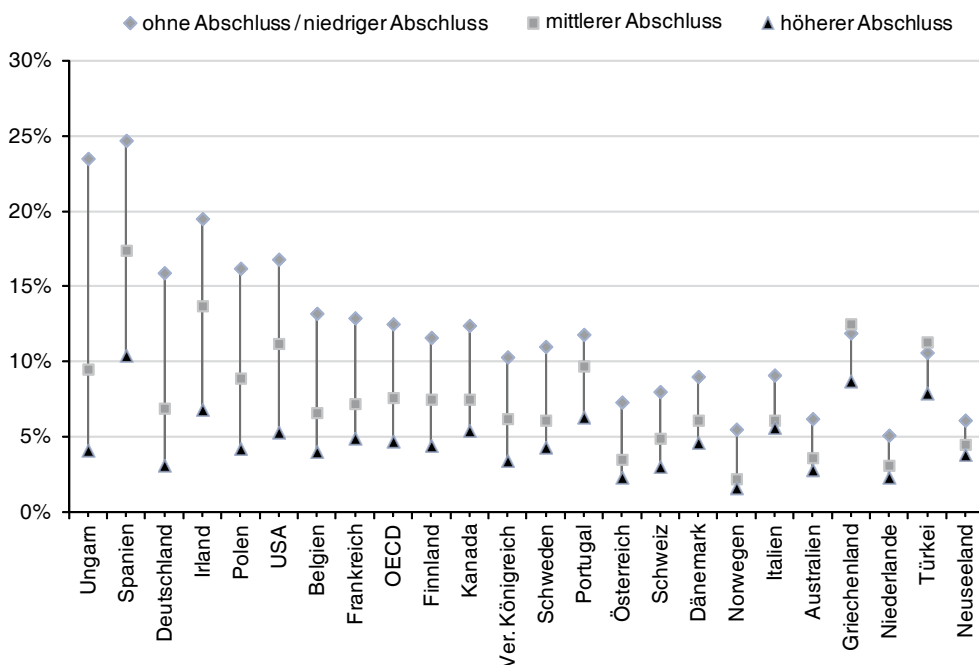


Abbildung 2:  
Qualifikationsspezifische  
Erwerbslosenquoten  
(2010) im internationalen  
Vergleich\*

Datenquelle: OECD  
(2012), Tabelle A7.4a.

\* Zahl der 25- bis 64-jährigen Erwerbslosen als Prozentsatz der Erwerbsbevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren nach Bildungsstand. Reihung der Länder nach der Höhe der Differenz der qualifikationsspezifischen Erwerbslosenquoten von Gering- und Hochqualifizierten.

**Ohne Abschluss/niedriger Abschluss:** kein Abschluss oder Abschluss unterhalb Sekundarbereich II (ISCED97-Stufen 0, 1, und 2: z.B. Haupt- oder Realschulabschluss ohne berufliche Ausbildung).

**Mittlerer Abschluss:** Abschluss im Sekundarbereich II oder postsekundärer, nichttertiärer Abschluss (ISCED97-Stufen 3 und 4: z.B. Fachhochschulreife/Hochschulreife, abgeschlossene Lehrausbildung oder Kombination aus beiden).

**Höherer Abschluss:** Tertiärer Abschluss (ISCED97-Stufen 5 und 6: z.B. abgeschlossenes Fachhochschul- oder Hochschulstudium, Meister-/Technikerausbildung oder gleichwertiger Fachschulabschluss).

Die internationalen Vergleichsdaten der OECD lassen darüber hinaus erkennen, dass die Beschäftigungsquoten mit steigendem Qualifikationsniveau nicht nur aufgrund des niedrigeren Arbeitslosigkeitsrisikos steigen, sondern dass sich auch die Erwerbsneigung bzw. das Arbeitsangebot insgesamt mit steigendem Bildungsniveau erhöht (vgl. OECD, 2011a, S. 116-136; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2011, S. 48-51). Bei Frauen ist dieser Zusammenhang zwischen Bildung und Erwerbsneigung etwas stärker ausgeprägt als bei Männern, so dass sich ihre Beschäftigungsquote mit höherem Bildungsniveau an die der Männer

angleicht, ohne dabei allerdings den über alle Qualifikationsniveaus bestehenden Rückstand ganz aufholen zu können.

Gute Bildung zahlt sich jedoch nicht nur in Form eines geringeren Arbeitslosigkeitsrisikos aus. Ein höheres Qualifikationsniveau geht im Durchschnitt auch mit einem deutlich höheren Arbeitseinkommen einher – das ist in allen OECD-Ländern zu beobachten. In Deutschland beispielsweise lässt ein Abschluss im Tertiärbereich (z.B. ein Studium oder eine weiterführende berufliche Ausbildung) ein um 68 Prozent höheres Erwerbseinkommen erwarten als ein „mittlerer“ Abschluss (Sekundarbereich II: z.B. Abitur oder Lehre) und

ein um 98 Prozent höheres Einkommen als ein niedriger Bildungsabschluss unterhalb des Sekundarbereichs II (z.B. Hauptschulabschluss ohne Berufsausbildung).<sup>8</sup> Wie in anderen OECD-Ländern auch ist das qualifikationsspezifische Lohngefüge in Deutschland dadurch gekennzeichnet, dass mit einem tertiären Abschluss eine besonders hohe Einkommensprämie einhergeht (OECD, 2012, S. 143). Der Blick auf die Entwicklung seit der Jahrtausendwende zeigt darüber hinaus, dass sich in Deutschland der relative Einkommensvorteil eines tertiären Abschlusses im Vergleich zu anderen Ländern überdurchschnittlich stark erhöht hat. Dies kann als Indiz für eine sich bereits abzeichnende Verknappung (hoch) qualifizierter Fachkräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt gewertet werden.

Die Tatsache, dass Bildung eine äußerst lohnende Investition ist, hat auch dann Bestand, wenn man neben den bildungsspezifischen Lohnprämien zusätzlich auch die Kosten der Bildung berücksichtigt – etwa in Form entgangener Einkommen während einer weiterführenden Schulausbildung bzw. eines Studiums oder in Form direkter Kosten wie z.B. Studiengebühren. Empirische Untersuchungen, die den Ertrag eines zusätzlichen Bildungsjahres bzw. eines zusätzlichen Bildungsabschlusses messen, kommen typischerweise auf durchschnittliche (private) Bildungsrenditen bzw. Bildungsertragsraten im hohen einstelligen Bereich.<sup>9</sup> Berücksichtigt man ergänzend den bereits dargestellten Zusammenhang zwischen besserer Bildung und sinkendem Arbeitsloskeitsrisiko, fallen die ermittelten durchschnittlichen Bildungsrenditen – bei beträchtlicher Streuung – um etwa 2 Prozentpunkte höher aus (vgl. Steiner/Schmitz, 2010, S. 7; Blöndal/Field/Girouard, 2002, S. 57ff.). Jüngere Studien legen zudem nahe, dass der vor allem in den 1990er Jahren zu beobachtende leichte Rückgang der (west)deutschen Bildungsrenditen um die Jahrtausendwende gestoppt wurde und es seitdem zu einer Trendumkehr mit steigenden Bildungsrenditen gekommen ist (vgl. Anger/Plünnecke/Schmidt, 2010, S. 32f.).

## 2.2 Gesamtwirtschaftliche Effekte „guter Bildung“

Die oben skizzierten positiven Wirkungen eines hohen Bildungsniveaus auf einzelwirtschaftlicher Ebene übertragen sich auf die gesamtwirtschaftliche Ebene und setzen sich dort fort. Bildung rechnet sich nicht nur unter privaten Renditeüberlegungen, sondern ist unter fiskalischen Aspekten auch für den Staat lohnend. Zwar trägt dieser in der Regel einen Großteil der Bildungsausgaben, andererseits partizipiert er auch an den Erträgen der Bildung, beispielsweise über das progressive Steuersystem oder infolge geringerer Sozialausgaben aufgrund niedrigerer Arbeitslosigkeit. Empirische Studien bestätigen, dass auch die fiskalischen Bildungsrenditen deutlich positiv sind.<sup>10</sup>

Weitere positive gesellschaftliche Auswirkungen besserer Bildung in Form positiver externer Effekte – etwa eine höhere gesamtwirtschaftliche Produktivität, bessere Gesundheit oder eine niedrigere Kriminalität – werden dabei in der Regel aufgrund von Messproblemen noch nicht einmal vollständig berücksichtigt.<sup>11</sup> Insgesamt lässt eine flächendeckend bessere Bildung erwarten, dass der Staat seltener zu sozialpolitischen „Reparaturmaßnahmen“ und Transferzahlungen greifen muss, mit denen er andernfalls einen Teil der negativen Folgen fehlender Bildung ausgleichen müsste.

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von guter Bildung wird jedoch auch jenseits abstrakter fiskalischer Bildungsrenditen deutlich. Ökonomisch wie gesellschaftlich mit am bedeutsamsten sind die positiven Auswirkungen von Bildung auf das Wirtschaftswachstum. Diese erfolgen über unterschiedliche Wirkungskanäle (vgl. Hanushek/Wößmann, 2008, S. 627f.): Zum einen verbessert sich mit steigendem Humankapital die Arbeitsproduktivität, so dass ein höheres Produktionspotential erreicht werden kann. Zum anderen ist Bildung – insbesondere bei Schlüsselkompetenzen wie der Lesekompetenz oder auch im mathematisch-naturwissenschaftlichen Bereich – eine elementare Voraussetzung für die Innovationsfähigkeit einer Gesellschaft. Die Expertenkommission Forschung und Innovation (2011, S. 13) betont beispiels-

8 Vgl. OECD (2012), S. 140-160. Die qualifikationsbedingten Einkommensunterschiede in Deutschland liegen in etwa im Mittelfeld der OECD-Länder.

9 Die empirische Schätzung der ökonomischen Vorteilhaftigkeit von Bildung kann nach dem Vorbild der klassischen Investitionstheorie durch eine Gegenüberstellung der zusätzlichen Kosten und Erträge oder über eine Regressionsschätzung der auf Mincer (1974) zurückgehenden sogenannten Mincer-Einkommensfunktion erfolgen, vgl. für einen Überblick z.B. Anger/Plünnecke/Schmidt (2010). Eine umfassende, international vergleichende Zusammenstellung über die Höhe von Bildungsrenditen findet sich bei Psacharopoulos/Patrinos (2004). Diese beziffern die durchschnittliche Bildungsrendite eines zusätzlichen Schuljahrs im weltweiten Durchschnitt auf rund 10 Prozent, vgl. auch Hanushek/Wößmann (2008), S. 615.

10 Vgl. Steiner/Schmitz (2010) und Blöndal/Field/Girouard (2002), S. 64. Danach liegen die fiskalischen Bildungsrenditen in Deutschland etwas unterhalb der privaten Bildungsrenditen.

11 Psacharopoulos/Patrinos (2004), S. 117f., Blöndal/Field/Girouard (2002), S. 63ff., und Hanushek/Wößmann (2008), S. 615f., diskutieren kurz – mit weiteren Literaturhinweisen – einige Versuche und deren Probleme, die gesamten sozialen Erträge von Bildung samt der mit ihr vermuteten positiven externen Effekte zu quantifizieren. Letztere kommen zu dem Schluss, dass es wenig Gründe gebe, zu vermuten, dass soziale Bildungsrenditen niedriger als private Bildungsrenditen sind, sondern eher das Gegenteil wahrscheinlich sei.

weise zu Recht, dass „eine gute Bildungspolitik [...] immer Voraussetzung einer guten Innovationspolitik [sei]“. Wissenschaftliche und technologische Wettbewerbsfähigkeit wie auch technischer Fortschritt sind ohne erhebliche Anstrengungen bei Forschung und Entwicklung und diese wiederum ohne gut ausgebildete Wissenschaftler und Fachkräfte kaum vorstellbar. Das gilt sowohl für die Entstehung neuen Wissens und neuer Technologien als auch für deren Verbreitung und Anwendung. Der gesellschaftliche Wandel hin zu einer forschungs- und wissensintensiven Gesellschaft, die immer stärkere Verbreitung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die damit einhergehende fortschreitende internationale Arbeitsteilung lässt sich nur mit gut qualifizierten Menschen erfolgreich bewältigen (vgl. Anger/Plünnecke/Schmidt, 2010, S. 95f.; Leszczensky/Gehrke/Helmrich, 2011, S. 9ff.). Gut ausgebildete Arbeitskräfte, die über ein hohes Humankapital verfügen, stellen somit nicht zuletzt einen wichtigen ökonomischen Standortfaktor dar.

#### *Empirische Studien bestätigen: Bildungspolitik ist Wachstumspolitik*

Dass Bildung ein wichtiger volkswirtschaftlicher Wachstumstreiber ist, wird auch in neueren empirischen Untersuchungen eindrucksvoll bestätigt – Bildungspolitik ist somit auch Wachstumspolitik.<sup>12</sup> Insbesondere Wößmann und Hanushek zeigen in ihren Studien, dass es einen engen Zusammenhang zwischen besseren schulischen Leistungen bzw. besseren kognitiven Fähigkeiten der Bevölkerung – gemessen anhand der Länderergebnisse bei den PISA-Tests bzw. den PISA-Vorgängertests – und dem Wirtschaftswachstum gibt. Diesen Untersuchungen zufolge ließe ein um 50 Punkte besseres Abschneiden bei den PISA-Studien – was Deutschland an die Spitze der PISA-Vergleiche brächte<sup>13</sup> – langfristig ein zusätzliches jährliches Wirtschaftswachstum von etwa 0,5 bis 0,8 Prozentpunkten erwarten (vgl. zusammenfassend Wößmann 2009a, 2011a; Wößmann/Piopiunik 2009). Über die Jahre wäre ein höherer Wachstumspfad mit einem erheblichen Wohlfahrtsgewinn verbunden. Selbst wenn man sich lediglich auf Verbesserungen bei der großen Gruppe der Risikoschüler am unteren Bildungsrand

konzentrierte – gemäß der PISA-2009-Studie kommen in Deutschland noch immer zwischen 14,8 und 18,6 Prozent der 15-jährigen Schüler nicht über die unterste Kompetenzstufe, sprich Grundschulniveau, hinaus – ließen sich langfristig deutlich fühlbare Wachstumseffekte generieren. Ausgehend von den Ergebnissen der PISA-Studien 2000 und 2003 ermitteln Wößmann/Piopiunik (2009) im Rahmen einer Projektionsschätzung, dass die deutsche Wirtschaftsleistung bis zum Jahr 2090 um insgesamt rund 2,8 Billionen Euro höher ausfallen könnte, wenn es gelänge, das Bildungssystem bis zum Jahr 2020 so zu reformieren, dass annähernd allen Schülern ausreichende Basiskompetenzen vermittelt würden, damit sie mindestens 420 PISA-Punkte erreichen.<sup>14</sup> Langfristig läge der damit verbundene Wachstumsgewinn bei rund 0,18 Prozentpunkten pro Jahr. Umgekehrt kann man diese Zahlen als Folgekosten unzureichender Bildung ansehen.

Allerdings braucht ein solches Unterfangen notgedrungen einen langen politischen Atem. Zum einen lässt sich kein Bildungssystem von heute auf morgen einfach so verändern, dass ein Land zum PISA-Spitzenreiter wird. Und selbst wenn das Reformziel erreicht ist, benötigt es weitere Jahre, bis die Absolventen einen nennenswerten Anteil an den Erwerbspersonen ausmachen und sich die verbesserten Bildungsergebnisse in höherem Wirtschaftswachstum niederschlagen können (Hanushek/Wößmann, 2008, S. 649f.; Wößmann/Piopiunik, 2009, S. 29ff.). Dennoch zeigen die erheblichen Wachstumsgewinne, die sich durch ein besseres Bildungssystem dauerhaft erzielen ließen, dass es sich um ein gesellschaftlich äußerst lohnendes Langfristprojekt handelt.

Die Untersuchungen von Hanushek und Wößmann bringen darüber hinaus weitere wichtige Ergebnisse hervor, die Hinweise im Hinblick auf sinnvolle Veränderungen im Bildungssystem, aber auch für die sonstigen institutionellen Rahmenbedingungen geben.<sup>15</sup>

- Erstens bestätigt sich, dass der wachstumstreibende Effekt von der Qualität der Bildung und den tatsächlichen kognitiven Kompetenzen abhängt und nicht etwa von der Bildungsdauer.<sup>16</sup> Ebenso würde es wenig helfen, einfach nur mehr Geld in das Bildungssystem zu stecken, ohne die institutionellen Rahmenbedingungen des Schulsys-

<sup>12</sup> Vgl. vor allem Hanushek/Wößmann (2008, 2009, 2010, 2011, 2012) und Bassanini/Scarpetta (2001).

<sup>13</sup> Bei PISA 2006 entsprachen 50 Punkte annähernd dem Abstand zwischen den PISA-Spitzenreitern (Finnland, Korea) und Deutschland. Bei PISA 2009 sind die Abstände zwischen Deutschland und diesen Ländern etwas geringer ausgefallen, da die deutschen Schüler geringfügig besser, die finnischen und koreanischen Schüler hingegen etwas schlechter als bei PISA 2006 abgeschnitten haben, vgl. OECD (2011b), S. 154-167.

<sup>14</sup> Die Schwellenwerte von Kompetenzstufe I zu Stufe II lagen in den PISA-Studien 2000 und 2003 bei 420 Punkten (Mathematik) und 421 Punkten (Naturwissenschaften), vgl. Wößmann/Piopiunik (2009), S. 24ff.

<sup>15</sup> Vgl. zum Folgenden insbesondere Hanushek/Wößmann (2008, 2009) und Wößmann (2009a).

<sup>16</sup> Die zentrale Bedeutung von Bildungsqualität und kognitiven Fähigkeiten für das Wirtschaftswachstum gegenüber dem in vielen empirischen Studien ersatzweise verwendeten Hilfsindikator Bildungsdauer wurde bereits von Hanushek/Kimko (2000) herausgestellt; vgl. auch Atherton/Appleton/Bleaney (2012).

tems und die systemimmanenten Lern- und Lehranreize zu verändern. Mehr Geld allein führt nicht zu besseren Bildungsergebnissen.

- Zweitens liefern die Autoren zahlreiche Argumente, dass es sich tatsächlich um einen kausalen Effekt von besserer Schulbildung zu höherem Wirtschaftswachstum handelt und nicht etwa um eine umgekehrte Kausalität, dergestalt dass Länder mit höherem Wirtschaftswachstum bessere Schülerleistungen hervorbringen.
- Drittens zeigt sich, dass der Zusammenhang von besserer Bildung und höherem Wirtschaftswachstum unabhängig von Niveauunterschieden zwischen den Ländern Bestand hat. Das bedeutet, dass in allen Ländern – egal wie gut ihr jeweiliges Bildungssystem bereits ist – Verbesserungen bei den Schülerleistungen langfristig zu einer Erhöhung des Wirtschaftswachstums führen.
- Viertens legen die Untersuchungen von Hanushek/Wößmann nahe, dass sowohl eine bessere Grundbildung im unteren Bildungsbereich bzw. in der Breite der Bevölkerung als auch bessere Bildungsergebnisse bei den „Bildungs-Top-Performern“ jeweils für sich genommen einen positiven Wachstumsbeitrag leisten. Während eine Förderung von wissenschaftlichen Spitzenkräften eher mehr Innovationen und neues Wissen hervorbringen dürfte, befördert eine bessere Breitenbildung deren Diffusion und Umsetzung. Kein Bereich der Bildungslandschaft – weder die Vermittlung von Basiskompetenzen noch die Förderung von Bildungseliten – sollte daher bei den Bemühungen um bessere Bildungsergebnisse ausgelassen werden.
- Und fünftens spricht einiges dafür, dass die positiven Wachstumseffekte „guter Bildung“ umso stärker sind, je besser die sonstigen institutionellen Rahmenbedingungen sind, insbesondere je offener eine Volkswirtschaft für Freihandel und je besser der Eigentumsschutz verankert ist.

Die Mobilisierung entsprechender Wachstumsreserven in der Zukunft ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil sich der bereits abzeichnende Fachkräftemangel wie auch das quantitativ deutlich zurückgehende Arbeitskräftepotential dämpfend auf die Wirtschaftsentwicklung auswirken dürften. Das IAB schätzt, dass das Erwerbspersonenpotential in Deutschland bis zum Jahr 2050 von derzeit etwa 44 Mio. Personen auf – je nach betrachtetem Szenario – Werte zwischen 26,7 Mio. und 36,5 Mio. sinken wird. Der letztgenannte Wert berücksichtigt dabei bereits eine Erhöhung der Erwerbsquoten sowie einen jährlichen Zuwanderungssaldo von 200.000 Personen. Abstrahiert man von solchen Verhaltens- und Migrationseffekten, sinkt das Erwerbspersonenpotential bereits bis zum Jahr 2025 auf 38 Mio. Personen.<sup>17</sup> Umso wichtiger ist es auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive, das vorhandene Erwerbspersonenpotential möglichst gut zu qualifizieren. Gelingt dies nicht, droht die gesellschaftlich höchst unbefriedigende Situation, dass strukturelle (Massen)Arbeitslosigkeit parallel mit einem erheblichen Fachkräftemangel und einer großen Zahl unbesetzter Arbeitsplätze einhergeht.

Darüber hinaus spielt es für die wirtschaftliche Entwicklung auch eine Rolle, dass Kinder und Jugendliche nicht nur irgendeine Form von (Aus)Bildung erwerben. Um ein qualifikatorisches Mismatch auf dem Arbeitsmarkt zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zu vermeiden, sollte die Qualifizierung schwerpunktmäßig in Bereichen erfolgen, in denen mit einer besonders hohen Arbeitsnachfrage gerechnet werden kann. Derzeit wird häufig argumentiert, dass insbesondere im Bereich der sogenannten MINT-Studienfächer (MINT: Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) auf mittlere und längere Frist ein erheblicher Fachkräftemangel auftreten könnte, was den industriellen Kern der deutschen Volkswirtschaft empfindlich treffen würde. Während der Anteil der Studienanfänger, die ein mathematisch-naturwissenschaftliches Studienfach wählten, in den vergangenen knapp 20 Jahren leicht gestiegen ist – vor allem dank des Zuwachses im Bereich Informatik – verloren die Ingenieurwissenschaften zwischen 1992 (22,0 Prozent) und 2009 (20,3 Prozent) an Bedeutung.<sup>18</sup>

Dieser Entwicklung entgegenzuwirken und die Berufe, für die in zukünftigen Jahren mit einem besonders hohem Arbeitskräftebedarf zu rechnen ist, als Studien- bzw. Ausbildungsfä-

17 Vgl. Fuchs/Söhnlein/Weber (2011). Einen Rückgang in ähnlicher Größenordnung ermitteln auch Moog/Raffelhüschen (2012) und die Europäische Kommission. Letztere geht davon aus, dass die Zahl der Erwerbspersonen (Labour force) im Alter zwischen 15 und 64 Jahren von heute 41,3 Mio. auf 30,9 Mio. im Jahr 2050 und 28,6 Mio. im Jahr 2060 zurückgehen wird, vgl. European Commission (2011), S. 278.

18 Vgl. Leszczensky/Gehrke/Helmrich (2011), S. 72-74. Dementsprechend stellen diese Autoren (S. 73) fest: „Die Ingenieurwissenschaften müssen im Spektrum der Fächergruppen – immer noch, wenn auch erheblich abnehmend – als der strukturelle Verlierer im Hinblick auf ihre relative Attraktivität für Studienanfänger/innen gelten.“ Zwar mag es eine gewisse Uneinigkeit darüber geben, wie schnell sich ein flächendeckender Fachkräftemangel für die Unternehmen bemerkbar machen wird. So äußert beispielsweise Brenke (2010, 2012) erhebliche Zweifel an einem bereits akuten oder rasch eintretenden Fachkräftemangel in Deutschland. Angesichts der demographischen Entwicklung steht allerdings außer Frage, dass über kurz oder lang ein erheblicher Fachkräftemangel droht, wenn unsere Gesellschaft nicht die richtigen bildungspolitischen Weichen stellt und sich die Erwerbsbeteiligung nicht weiter erhöht.

cher für Jugendliche attraktiv zu machen, ist keine leichte Aufgabe, deren Probleme an dieser Stelle nur angerissen werden können: Einerseits sollte man nicht dem Irrglauben verfallen, mit staatlichem Dirigismus das Problem einer ökonomisch vermeintlich ungünstigen Studienfächerstruktur ohne Weiteres lösen zu können. Zu groß ist die inhärente Unsicherheit ökonomischer Entwicklungsprozesse, als dass eine staatliche Planungsbehörde verlässlich vorhersagen könnte, welche Berufsqualifikationen in den kommenden Jahrzehnten erforderlich sein werden – die Geschichte der staatlichen „Wirtschaftsplanung“ ist immer auch eine Geschichte der Fehlplanung. Andererseits stößt auch der Marktmechanismus, der z.B. über die Beschäftigungschancen und Entlohnungsstrukturen für Berufseinsteiger wirkt, bei der „Steuerung“ der Berufswahl von Jugendlichen und jungen Erwachsenen an seine Grenzen: Die mehrjährige Zeitspanne zwischen der Wahl der Ausbildung bzw. des Studienfachs und dem Berufseintritt sowie – entscheidender noch – die prinzipielle Unvorhersehbarkeit, welche Berufsfelder und

Kompetenzen als Folge des permanenten Strukturwandels im Laufe eines Erwerbslebens besondere Relevanz bekommen, führen dazu, dass die Arbeitsmarktsignale zum Zeitpunkt des Ausbildungsbeginns kein verlässliches Signal für die Situation während des mehrere Jahrzehnte dauernden Berufslebens sind. Hinzu kommt ein möglicherweise nur die kurze Frist optimierendes oder durch beschränkte Rationalität charakterisiertes Entscheidungsverhalten von Jugendlichen im Hinblick auf ihre Ausbildungs- und Berufswahl – beispielsweise wenn eine Lehre aufgrund der kurzfristigen Einkommensvorteile der Fortführung des Schulbesuchs und der Erlangung der Hochschulreife vorgezogen wird. Vor diesem ambivalenten Hintergrund erscheint bestenfalls die Identifizierung wie auch das „Bewerben“ von ökonomisch attraktiven Ausbildungswegen und Studienfächern in einem Zusammenspiel von Unternehmen als zukünftigen Arbeitskräftenachfragern, Wirtschaftsverbänden, der Arbeitsmarkt- und Bildungsforschung und dem Staat als einem der Hauptträger des Bildungssystems erfolversprechend.

### 3 Defizite und Herausforderungen im Bildungsbereich

Analysiert man die Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungssystems als Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft, so liegen zwei Bewertungskriterien nahe: Effizienz und Chancengerechtigkeit. Zum einen sollte – bei notwendigerweise begrenztem Ressourceneinsatz – ein möglichst hohes Leistungs- bzw. Kompetenzniveau erreicht werden. Vor dem Hintergrund der in Kapitel 2 dargestellten Bedeutung von Bildung für die späteren Erwerbsbiographien reicht es dabei nicht aus, sich auf das Bildungsniveau der Durchschnittsschüler (Medianschüler) oder einer Leistungselite zu konzentrieren, sondern es gilt insbesondere auch, den unteren Bildungsbereich in den Blick zu nehmen und dort die Bildungsergebnisse zu verbessern. Möglichst jeder Schüler sollte zumindest ausreichende Grundkompetenzen für sein Berufs- und Erwerbsleben erhalten. Zum anderen ist ein Bildungssystem anzustreben, in dem alle Kinder und Jugendlichen gleichermaßen die Chance auf eine gute Ausbildung haben. Bildungsgerechtigkeit bedeutet, dass

junge Menschen Bildungslaufbahnen einschlagen (können), die ihren individuellen Bildungspotentialen entsprechen und nicht von ihrer sozioökonomischen Herkunft dominiert werden. Jeder Schüler sollte entsprechend seiner tatsächlichen Fähigkeiten und Potentiale gefördert, aber auch gefordert werden.<sup>19</sup> Eine objektive Betrachtung des deutschen Bildungssystems zeigt im Hinblick auf beide Bewertungsmaßstäbe erhebliche Defizite, die in den folgenden Absätzen skizziert werden. Vorrangestellt werden muss allerdings der Hinweis, dass man trotz des bestehenden Handlungsbedarfs nicht alles am gegenwärtigen deutschen Bildungssystem schlecht reden sollte. So ist beispielsweise die im internationalen Vergleich traditionell relativ niedrige Jugendarbeitslosigkeit ein Indiz dafür, dass der Übergang von der Ausbildung in das Erwerbsleben in Deutschland vergleichsweise reibungslos gelingt (vgl. Abbildung 3). Dafür dürfte nicht zuletzt das System der Dualen Ausbildung ein entscheidender Faktor sein.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Diese Zweiteilung des bildungspolitischen Bewertungsrahmens legt beispielsweise auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), S. 282-299 seiner bildungspolitischen Analyse zu Grunde.

<sup>20</sup> Daneben gibt es natürlich auch noch weitere Gründe, welche zu den nationalen Unterschieden bei der Jugendarbeitslosigkeit beitragen. So ist beispielsweise die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich von über 20 Prozent auch vor dem Hintergrund des französischen Mindestlohns zu sehen. Neumann (2012) argumentiert, dass trotz der niedrigen ausgewiesenen Jugendarbeitslosigkeit auch in Deutschland erheblicher Reformbedarf besteht.

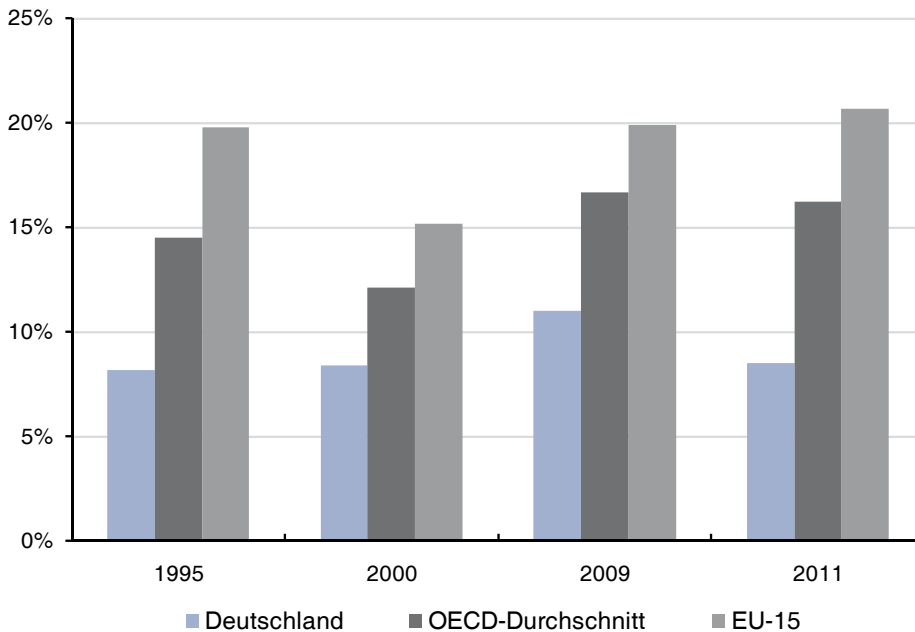


Abbildung 3:  
Ein Lichtblick: Ju-  
gendarbeitslosigkeit  
(15-24) in Deutschland  
und im internationalen  
Vergleich (1995 – 2000  
– 2009 – 2011)

Datenquelle: OECD,  
Eurostat.

### 3.1 Defizite beim vermittelten durchschnittlichen Bildungsniveau

In den letzten Jahren hat sich immer wieder gezeigt, dass das deutsche Bildungssystem keine optimalen Ergebnisse liefert, was das vermittelte Kompetenzniveau betrifft.<sup>21</sup> Die Belege für diese Diagnose sind mannigfaltig.

An erster Stelle steht das zum wiederholten Mal nur mittel-mäßige Abschneiden Deutschlands im Rahmen der unter dem Dach der OECD durchgeführten internationalen PISA-Bildungsvergleiche (Programme for International Student Assessment).<sup>22</sup> Vor allem das deutsche Abschneiden im Bereich **Lesekompetenz** konnte in der Vergangenheit nicht überzeugen (vgl. Abbildung 4a).<sup>23</sup> Zwar gab es bei der letzten PISA-Vergleichsstudie aus dem Jahr 2009 im Bereich Lesekompetenz erneut leichte

Verbesserungen bei den erzielten Durchschnittswerten, so dass Deutschland nun mit 497 PISA-Punkten im Mittelfeld nahe dem Niveau des OECD-26-Durchschnitts (496 Punkte) liegt. Bei der ersten PISA-Erhebung 2000 hatte die gemessene Lesekompetenz deutscher Schülerinnen und Schüler mit 484 Punkten hingegen noch deutlich unter dem OECD-26-Durchschnitt (496 Punkte) gelegen. Noch immer haben Schülerinnen und Schüler in Deutschland aber einen beträchtlichen Kompetenzrückstand auf Jugendliche aus den Ländern der Spitzengruppe – beim Untersuchungsfeld Lesekompetenz sind dies Finnland (536 Punkte), Kanada (524 Punkte) und Korea (539 Punkte).<sup>24</sup> Die Differenz von 36 PISA-Punkten zum Mittelwert dieser drei Spitzenreiter (533 Punkte) entspricht dabei annähernd dem Leistungsunterschied eines ganzen Schuljahrs, der im Bereich Lesekompetenz auf 39 PISA-Punkte veranschlagt wird (OECD, 2010b, S. 27). Fortschritte im Vergleich zur ersten PISA-Studie

21 Vgl. überblicksartig auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), S. 286, oder Wößmann (2011b), S. 148. Im Folgenden werden zahlreiche der dort skizzierten Punkte in teilweise aktualisierter Form aufgegriffen.

22 Vgl. zu den detaillierten Ergebnissen der PISA-Schulleistungstudien vor allem OECD (2011b, 2010a) sowie Klieme et al. (2010). Die von der OECD in einem dreijährigen Rhythmus durchgeführten PISA-Vergleichsstudien werden seit dem Jahr 2000 durchgeführt und untersuchen die Kenntnisse und Fähigkeiten 15-jähriger Schülerinnen und Schüler in den drei Schwerpunktbereichen Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften.

23 Vgl. zum Folgenden auch Naumann et al. (2010), die das deutsche Abschneiden in den PISA-Vergleichen beim Kompetenzfeld Lesen detailliert analysieren. Da sich die Zusammensetzung der teilnehmenden Länder im Verlauf der bisherigen PISA-Studien geringfügig änderte bzw. nicht für alle Länder in jedem Durchführungsjahr vergleichbare Ergebnisse gewonnen werden konnten, beziehen sich die im Weiteren verwendeten OECD-Durchschnitte in der Regel nur auf eine Teilmenge der OECD-Länder, für die die Ergebnisse untereinander und intertemporal vergleichbar sind, vgl. auch OECD (2011b), S. 144f.

24 In dieser Publikation wird das deutsche Abschneiden bei den PISA-Schulleistungstudien nur mit dem anderer OECD-Länder verglichen, nicht aber mit den Ergebnissen weiterer Partnerländer der PISA-Vergleiche. Aus dieser erweiterten Vergleichsgruppe sticht – in allen drei Testfeldern – besonders Hongkong (China) heraus, dessen Spitzenwerte auf oder sogar über dem Niveau der besten OECD-Länder liegen.

Abbildung 4:  
Deutschlands Abschnitten bei den PISA-Vergleichsstudien

Abbildung 4a: Lesekompetenz

|                                         | Mittlere Punktzahlen im Bereich Lesekompetenz |      |      |      | Anteil schlechter Schüler (unter Kompetenzstufe 2 bzw. unter 407 Punkte) und guter Schüler (Kompetenzstufen 5 und höher bzw. über 626 Punkte) |       |           |       |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------|------|------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----------|-------|
|                                         | 2000                                          | 2003 | 2006 | 2009 | PISA 2000                                                                                                                                     |       | PISA 2009 |       |
|                                         |                                               |      |      |      | < 407                                                                                                                                         | > 626 | < 407     | > 626 |
| Deutschland                             | 484                                           | 491  | 495  | 497  | 22,6%                                                                                                                                         | 8,8%  | 18,5%     | 7,6%  |
| OECD-Durchschnitt*                      | 496                                           | 497  | 495  | 496  | 19,3%                                                                                                                                         | 9,0%  | 18,1%     | 8,2%  |
| Durchschnitt Spitzengruppe**            | 535                                           | 535  | 543  | 533  | 7,4%                                                                                                                                          | 13,7% | 8,1%      | 13,4% |
| Differenz Deutschland zur Spitzengruppe | -51                                           | -44  | -48  | -36  |                                                                                                                                               |       |           |       |

\* 2000 und 2009: OECD-26-Durchschnitt; 2003 und 2006: OECD-23-Durchschnitt.

\*\* Spitzengruppe: Durchschnitt der drei OECD-Länder, die bei PISA 2009 bei der Lesekompetenz am besten abgeschnitten haben (Korea, Finnland, Kanada).

Quelle: OECD (2011b), Anhang B1.

Abbildung 4b: Mathematik

|                                         | Mittlere Punktzahlen im Bereich Mathematik |      |      |      | Anteil schlechter Schüler (unter Kompetenzstufe 2 bzw. unter 420 Punkte) und guter Schüler (Kompetenzstufen 5 und höher bzw. über 607 Punkte) |       |           |       |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------|------|------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----------|-------|
|                                         | 2000                                       | 2003 | 2006 | 2009 | PISA 2003                                                                                                                                     |       | PISA 2009 |       |
|                                         |                                            |      |      |      | < 420                                                                                                                                         | > 607 | < 420     | > 607 |
| Deutschland                             | 490                                        | 503  | 504  | 513  | 21,6%                                                                                                                                         | 16,2% | 18,6%     | 17,8% |
| OECD-Durchschnitt*                      | 500                                        | 500  | 497  | 499  | 21,6%                                                                                                                                         | 14,7% | 20,8%     | 13,4% |
| Durchschnitt Spitzengruppe**            | 537                                        | 538  | 542  | 540  | 10,3%                                                                                                                                         | 23,1% | 9,8%      | 23,8% |
| Differenz Deutschland zur Spitzengruppe | -47                                        | -35  | -38  | -27  |                                                                                                                                               |       |           |       |

Werte für 2000 laut OECD (2011b), S. 144f. nicht mit späteren Jahren vergleichbar.

\* 2000: OECD-27-Durchschnitt; 2003, 2006 und 2009: OECD-28-Durchschnitt (bei geringfügig anderer Länderzusammensetzung).

\*\* Spitzengruppe: Durchschnitt der drei OECD-Länder, die bei PISA 2009 im Bereich Mathematik am besten abgeschnitten haben (Korea, Finnland, Schweiz).

Quelle: OECD (2011b), Anhang B1, und OECD (2001), Anhang B1.

Abbildung 4c: Naturwissenschaften

|                                         | Mittlere Punktzahlen im Bereich Naturwissenschaften |      |      |      | Anteil schlechter Schüler (unter Kompetenzstufe 2 bzw. unter 410 Punkte) und guter Schüler (Kompetenzstufen 5 und höher bzw. über 633 Punkte) |       |           |       |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------|------|------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----------|-------|
|                                         | 2000                                                | 2003 | 2006 | 2009 | PISA 2006                                                                                                                                     |       | PISA 2009 |       |
|                                         |                                                     |      |      |      | < 410                                                                                                                                         | > 633 | < 410     | > 633 |
| Deutschland                             | 487                                                 | 502  | 516  | 520  | 15,4%                                                                                                                                         | 11,8% | 14,8%     | 12,8% |
| OECD-Durchschnitt*                      | 500                                                 | 500  | 498  | 501  | 19,9%                                                                                                                                         | 8,8%  | 17,9%     | 8,5%  |
| Durchschnitt Spitzengruppe**            | 547                                                 | 545  | 539  | 544  | 9,1%                                                                                                                                          | 15,4% | 7,7%      | 15,8% |
| Differenz Deutschland zur Spitzengruppe | -60                                                 | -43  | -23  | -24  |                                                                                                                                               |       |           |       |

Werte für 2000 und 2003 laut OECD (2011b), S. 144f. nicht mit späteren Jahren vergleichbar.

\* 2000: OECD-27-Durchschnitt; 2004: OECD-29-Durchschnitt; 2006 und 2009: OECD-33-Durchschnitt.

\*\* Spitzengruppe: Durchschnitt der drei OECD-Länder, die bei PISA 2009 im Bereich Naturwissenschaften am besten abgeschnitten haben (Finnland, Japan, Korea).

Quelle: OECD (2011b), Anhang B1, OECD (2004), Anhang B1, und OECD (2001), Anhang B1.

gab es darüber hinaus beim Anteil der Schülerinnen und Schüler mit schwacher Lesekompetenz (unter Kompetenzstufe II bzw. unter 407 Punkten). Ihr Anteil hat sich – vor allem bei den ganz Schwachen (Lesekompetenz unter Stufe Ia, unter 335 Punkten) – verringert, liegt aber mit insgesamt 18,5 Prozent noch immer leicht über dem OECD-26-Durchschnitt (18,1 Prozent).<sup>25</sup>

Auch in den Bereichen **Mathematik und Naturwissenschaften** hat sich Deutschland in den PISA-Vergleichsstudien über die Jahre sukzessive verbessert. Nachdem Deutschland in der ersten PISA-Studie auch in diesen Kompetenzfeldern noch schlechter als der Durchschnitt der OECD-Länder abgeschlossen hat, wurden bei der letzten Erhebung überdurchschnittliche

<sup>25</sup> Vgl. Naumann et al. (2010), S. 45f. und S. 61f. Danach halbierte sich von 2000 bis 2009 der Anteil der Schüler, die die Kompetenzstufe Ia nicht erreichen, von 9,9 Prozent auf 5,2 Prozent, während der Anteil der nicht ganz so schwachen Schüler der Kompetenzstufe Ia mit rund 13 % in etwa konstant blieb.

Werte erzielt: 513 Punkte im Kompetenzfeld Mathematik und 520 Punkte im Bereich Naturwissenschaften. Allerdings ist auch in diesen beiden Bereichen ein deutlicher Abstand zur jeweiligen Spitzengruppe zu konstatieren, der einen beträchtlichen Leistungsrückstand impliziert (vgl. Abbildungen 4b und 4c).<sup>26</sup>

Neben dem mittelmäßigen Abschneiden Deutschlands im Rahmen der PISA-Vergleiche ist ein weiterer Indikator für Defizite im Bildungssystem die Tatsache, dass jedes Jahr eine beträchtliche Zahl Jugendlicher eine allgemeinbildende Schule ohne jeden Abschluss verlässt. Im Jahr 2010 waren es 53.000 Schülerinnen und Schüler oder 6,6 Prozent der gleichaltrigen Wohnbevölkerung.<sup>27</sup> In der Dekade 2001 – 2010 summiert sich ihre Zahl auf fast 742.000 Jugendliche. Auf der Ebene der Bundesländer zeigen sich erhebliche Unterschiede, wobei die ostdeutschen Bundesländer im Durchschnitt deutlich schlechter abschneiden. Während beispielsweise in Baden-Württemberg nur 5,3 Prozent der Jugendlichen die Schule ohne einen Hauptschulabschluss verlassen, sind es beim Schlusslicht Mecklenburg-Vorpommern 14,2 Prozent. Sofern die Begabungen der Schülerinnen und Schüler über die Bundesländer in etwa ähnlich verteilt sind, kann ein hoher Anteil von Jugendlichen ohne Schulabschluss als Indiz für eine unzulängliche Bildungspolitik gelten. Auch wenn es einem Teil dieser Jugendlichen gelingt, einen Schulabschluss später nachzuholen, sind hohe Schulabbrecherquoten ohne jeden Bildungsabschluss sowohl aus individueller als auch aus volkswirtschaftlicher Perspektive unerfreulich. Ein deutlicher Lichtblick ist allerdings der kontinuierlich rückläufige Trend bei der Zahl der Schulabbrecher – im Jahr 2001 lag ihr Anteil an der gleichaltrigen Wohnbevölkerung noch bei 9,7 Prozent.<sup>28</sup> Ebenfalls positiv zu werten ist die Tatsache, dass der Anteil mittlerer und höherer Schulabschlüsse in den vergangenen Jahren gestiegen ist. Fast die Hälfte der Jugendlichen verlässt die Schule inzwischen mit Fachhochschul- oder Hochschulreife (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2012).

Weitere Defizite zeigen sich im internationalen Vergleich bei den deutschen Abschlussquoten im Bereich der höheren, d.h. tertiären Bildung. Hier liegt Deutschland mit einer Abschlussquote von 42,3 Prozent im Jahr 2009 ein gutes Stück unter dem OECD-Durchschnitt von 49,0 Prozent und weit hinter Ländern wie Neuseeland (73,6 Prozent), Japan (66,6 Prozent) oder Kanada (65,1 Prozent). Zwar sind die tertiären

Abschlussquoten in Deutschland in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Gleiches gilt aber auch für viele andere Länder, so dass sich am relativen Rückstand Deutschlands im OECD-Vergleich über die Zeit nicht allzu viel geändert hat.<sup>29</sup>

Schließlich spiegeln sich Defizite des Bildungssystems auch in einem vergleichsweise weitverbreiteten funktionalen Analphabetismus in Deutschland wider. Empirischen Untersuchungen zufolge sind kumuliert etwa 14,5 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung von funktionalem Analphabetismus betroffen.<sup>30</sup> Das bedeutet, dass rund 7,5 Millionen Erwachsene im Alter zwischen 18 und 64 Jahren nur sehr eingeschränkte Lese- und Schreibkompetenzen haben. Sie können zwar einzelne Sätze lesen oder schreiben, scheitern jedoch bereits an kürzeren zusammenhängenden Texten. Von Analphabetismus im engeren Sinne, bei dem nicht einmal die Satzebene erreicht wird, sind etwa 4,5 Prozent oder 2,3 Millionen Personen betroffen. Grotluschen/Riekmann (2011) zufolge haben 19,3 Prozent der funktionalen Analphabeten keinen Schulabschluss und weitere 47,7 Prozent verfügen nur über einen unteren Bildungsabschluss.

Auch wenn es in den vergangenen Jahren Fortschritte bei den gemessenen durchschnittlichen Bildungsleistungen in Deutschland gegeben hat, ist offenkundig, dass weiteres Potential für bildungspolitische Verbesserungen besteht. Wenn man sich darüber hinaus bewusst macht, dass auch in anderen Ländern erhebliche Anstrengungen im Bildungsbereich unternommen werden, wird deutlich, dass es schon aus rein ökonomischen Gründen keinen Anlass gibt, sich bildungspolitisch auszuruhen. Deutschland wird als hoch entwickelte Volkswirtschaft und Hochtechnologiestandort nur dann dauerhaft wettbewerbsfähig bleiben können, wenn es über ausreichend viele gut bis sehr gut qualifizierte Fachkräfte verfügt.

### 3.2 Defizite bei der Chancengerechtigkeit im Bildungssystem

Wendet man sich dem zweiten eingangs skizzierten Bewertungskriterium zu – der Privilegienfreiheit des Bildungssystems –, so zeigt eine objektive Bestandsaufnahme ebenfalls Ergeb-

<sup>26</sup> So auch Wößmann (2011b), S. 148.

<sup>27</sup> Eine der Ursachen ist die im internationalen Vergleich hohe Zahl von Kindern, die eine spezielle „Förderschule“ besuchen. Von ihnen bleiben am Ende der Pflichtschulzeit mehr als drei Viertel ohne Hauptschulabschluss. Im Jahr 2010 waren es über 30.000 und damit mehr als die Hälfte aller Schulabgänger ohne einen Schulabschluss, vgl. Klingholz/Kizciak/Müller (2012), S. 5, Klemm (2010) und Sekretariat der KMK (2011), S. 333f.

<sup>28</sup> Vgl. Sekretariat der KMK (2011), S. 333ff. und Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012), S. 95f.

<sup>29</sup> Vgl. OECD (2011a), S. 68f., Tab. A3.1 und A3.2.

<sup>30</sup> Vgl. zu diesem Abschnitt Grotluschen/Riekmann (2011). In ihrer Untersuchung werden ausschließlich Personen berücksichtigt, die der deutschen Sprache mündlich so weit mächtig waren, dass sie einer Befragung und einem Kompetenztest folgen können.

nisse, die nicht überzeugen können. Kritikwürdig ist insbesondere, dass in Deutschland der Bildungserfolg nicht nur von den individuellen Begabungen, sondern in erheblichem Maße von der sozioökonomischen Herkunft abhängt.<sup>31</sup> Dieser Einfluss, der einem chancengerechten Bildungssystem entgegenläuft, zeigt sich nicht nur in Bereichen der höheren, tertiären Bildung, wo man es aufgrund von überkommenen Verhaltenstraditionen oder eventuellen Finanzierungsrestriktionen möglicherweise erwarten würde, sondern bereits bei der frühen schulischen Grundbildung.

Die PISA- und andere Schulleistungsstudien wie beispielsweise die internationale Grundschul-Lese-Untersuchung IGLU haben wiederholt belegt, dass der Bildungserfolg von Schülerinnen und Schülern in Deutschland stärker als in anderen entwickelten Volkswirtschaften von der sozialen Herkunft und insbesondere vom Bildungsstand der Eltern beeinflusst wird (vgl. OECD 2011b, 2010b; Ehmke/Jude, 2010; Bertelsmann Stiftung, 2010; Isserstedt et al., 2010; Bos et al., 2007).<sup>32</sup> Dies manifestiert sich zum einen darin, dass in Deutschland ein gegebener Unterschied beim sozioökonomischen Hintergrund der Schüler im Durchschnitt zu größeren Leistungsunterschieden führt als in zahlreichen anderen OECD-Ländern. Gemäß der PISA-Studie des Jahres 2009 geht im OECD-Durchschnitt eine Einheit auf dem PISA-Index des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status (ESCS)<sup>33</sup> mit einem Leistungsunterschied von 38 Punkten bei der Lesekompetenz einher. In Deutschland hingegen beträgt der durchschnittliche Unterschied 44 PISA-Punkte. In der PISA-Studie des Jahres 2000 war der gemessene sozioökonomische Einfluss mit 52 PISA-Punkten allerdings noch gravierender – bei einem damaligen OECD-Durchschnitt von 39 Punkten (vgl. OECD, 2011b, S. 82f. und S. 171). Zum anderen ist der Zusammenhang zwischen sozioökonomischem Status und Bildungserfolg in Deutschland mit 17,9 Prozent auch statistisch stärker ausgeprägt als im OECD-Durchschnitt (14,0 Prozent), d.h. der statistische Erklärungswert des sozioökonomischen Status für das Bildungsergebnis ist in Deutschland höher als in vielen anderen OECD-Ländern.<sup>34</sup> Zusammengekommen führen beide Teilaspekte dazu, dass in Deutschland

ein „Entkommen“ aus dem Zusammenhang zwischen sozioökonomischem Hintergrund und Bildungserfolg nur schwer möglich ist. Bemerkenswert ist, dass es anderen Ländern wie beispielsweise Finnland, Korea oder Kanada gelingt, ein sehr hohes Leistungsniveau mit einem unterdurchschnittlichen Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds der Schüler zu verbinden (OECD, 2010b, S. 60-62). Ein chancengerechtes Bildungssystem steht also keineswegs im Widerspruch zu einem hohen durchschnittlichen Leistungsniveau.

Fokussiert man nur auf den beruflichen Hintergrund der Eltern, zeigen die Ergebnisse aus PISA 2009, dass Jugendliche aus Familien mit akademischen und/oder Leitungsberufen im Durchschnitt eine um 75 PISA-Punkte höhere Lesekompetenz aufweisen als Jugendliche, deren Eltern ungelernte bzw. angelernte Arbeiter sind (vgl. Abbildung 5). Im Vergleich zu den Ergebnissen der ersten PISA-Studie aus dem Jahr 2000 – damals betrug die Differenz sogar 106 PISA-Punkte – ist das ein erheblicher Fortschritt, der vor allem auf eine verbesserte Lesekompetenz bei den unteren sozialen Schichten zurückzuführen ist (vgl. Ehmke/Jude, 2010, S. 245f.). Dort ist der Anteil schlechter Schülerinnen und Schüler deutlich zurückgegangen. Nach wie vor liegt er aber sehr viel höher als bei Kindern, deren Eltern höheren sozialen Berufsschichten entstammen. Wie groß das weitere Verbesserungspotential ist, wird auch daran deutlich, dass es die Länder der PISA-Spitzengruppe schaffen, den durchschnittlichen Anteil schlechter Schülerinnen und Schüler über alle soziale Schichten hinweg (bei PISA 2009 lag er bei 8,1%, vgl. Abschnitt 3.1, Abbildung 4a), niedriger zu halten, als es in Deutschland selbst bei den höheren sozialen Schichten der Fall ist.

Die Auswertungen früherer PISA-Studien wie auch der IGLU-Studien haben zudem gezeigt, dass in Deutschland die soziale Herkunft in erheblichem Maße den konkreten schulischen Bildungsweg von Jugendlichen, sprich die Wahl des weiterführenden Schultyps, determiniert. So betont beispielsweise Wößmann (2011b, S. 149) unter Verweis auf die Auswertung der zweiten PISA-Studie aus dem Jahr 2003, dass Kinder mit einer vorteilhaften sozialen Herkunft eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit haben, ein Gymnasium zu besuchen,

31 Vgl. überblicksartig und mit weiteren Literaturverweisen z.B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), S. 286f. und Wößmann (2011b), S. 148f.

32 Keinem an der PISA-Studie teilnehmenden Staat gelingt es allerdings, den Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds auf den Bildungserfolg gänzlich auszuschalten, vgl. Ehmke/Jude (2010), S. 249.

33 Der PISA-Index des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status (ESCS) berücksichtigt die höchste berufliche Stellung der Eltern, ihren höchsten Bildungsabschluss in Ausbildungsjahren gemessen sowie die gütermäßige Ausstattung des Haushalts als Wohlstandsindikator; vgl. zu den Details OECD (2010b), S. 30 und Anhang A1.

34 Die OECD bezeichnet ihr Messkonzept als „sozioökonomische Gradienten“. Dabei handelt es sich de facto um eine Regressionsgerade. Der erste Indikator gibt die Steigung dieser Gradienten an. Der zweite Indikator, der auch als Stärke der Gradienten bezeichnet wird, entspricht dem Bestimmtheitsmaß  $R^2$ , vgl. OECD (2010b), S. 55-67. Die ähnlich ausfallenden Ergebnisse in Ehmke/Jude (2010) basieren ebenfalls auf dem Messkonzept der „sozioökonomischen Gradienten“, allerdings verwenden die Autoren einen anderen Index für die sozioökonomische Herkunft als erklärende Variable.

Abbildung 5:  
Lesekompetenz und beruflicher Hintergrund der Eltern: Ergebnisse der PISA-Studien für Deutschland  
Quelle: Ehmke/Jude (2010), S. 246f., Tabellen 7.2.6 und 7.2.7.

| Berufliche Tätigkeit der Eltern (differenziert nach EGP-Klassen)*                                                      | Durchschnittliche Lesekompetenz (PISA-Punkte) |           | Anteil schlechter Schülerinnen und Schüler (Lesekompetenz unter Kompetenzstufe 2 bzw. unter 407 Punkte) |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
|                                                                                                                        | PISA 2000                                     | PISA 2009 | PISA 2000                                                                                               | PISA 2009 |
| Obere Dienstklasse (I) (z.B. leitende Angestellte, Hochschul- und Gymnasiallehrer)                                     | 538                                           | 534       | 9,0%                                                                                                    | 9,9%      |
| Untere Dienstklasse (II) (z.B. mittleres Management, Beamte im mittleren und gehobenen Dienst, technische Angestellte) | 531                                           | 519       | 9,9%                                                                                                    | 11,2%     |
| Routinedienstleistungen, Handel und Verwaltung (III)                                                                   | 470                                           | 508       | 26,1%                                                                                                   | 15,3%     |
| Selbständige (IV)                                                                                                      | 480                                           | 490       | 20,2%                                                                                                   | 20,4%     |
| Facharbeiter und Arbeiter mit Leitungsfunktion (V, VI)                                                                 | 459                                           | 475       | 29,0%                                                                                                   | 23,4%     |
| Un- und angelernte Arbeiter, Landarbeiter (VII)                                                                        | 432                                           | 459       | 38,6%                                                                                                   | 29,1%     |

\* EGP-Klassen (Erikson-Goldthorpe-Portocarero-Klassen) sind ein auf einer Berufsklassifikation der Eltern basierender Indikator zur Beschreibung der sozialen Herkunft, vgl. Ehmke/Jude (2010) und die dort angegebene Literatur für detaillierte Informationen.

als Kinder aus schlechteren sozialen Verhältnissen – und das bei gleichen beobachteten Kompetenzniveaus. Kinder aus dem obersten Viertel der Verteilung sozialer Herkunft (z.B. Akademikerfamilien) besuchen diesen Ergebnissen zufolge viermal öfter ein Gymnasium als Kinder aus dem zweiten Viertel (z.B. Arbeiterkinder) mit gleichen schulischen Leistungen und fast sechsmal öfter als Kinder aus dem untersten Viertel.<sup>35</sup>

Nachvollziehbar mag dabei noch sein, dass Eltern, die selbst über eine gute Bildung verfügen, eine deutlich höhere Gymnasialpräferenz für ihre Kinder haben als Eltern aus einfacheren Verhältnissen. Höchst problematisch ist allerdings, dass auch die Grundschulempfehlungen für die weiterführende Schule in hohem Maße von der sozialen Herkunft der Kinder beeinflusst werden. Gemäß den Ergebnissen der IGLU-2006-Studie ist bei gleichen kognitiven Fähigkeiten und gleicher Leseleistung die Wahrscheinlichkeit einer Gymnasialempfehlung für Kinder aus der oberen Dienstklasse gut zweieinhalbmal so hoch wie für Kinder von Facharbeitern und Arbeitern mit Leitungsfunktion und mehr als viermal so hoch wie für Kinder von un- und angelernten Arbeitern (vgl. Bos et al., 2007, S. 20). An-

ders ausgedrückt: Je niedriger der berufliche Hintergrund der Eltern ist, desto bessere Leistungen müssen die Kinder für eine Gymnasialempfehlung erbringen. Es ist offensichtlich, dass dieser Befund einem chancengerechten Bildungssystem an entscheidender Stelle diametral zuwiderläuft.

An dieser Stelle lohnt sich der Blick auf die föderal geprägte deutsche Bildungslandschaft. Denn zum einen zeigt sich, dass der Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Zum anderen kommt es zu erheblichen Verschiebungen zwischen den Ländern, je nachdem in welcher Klassenstufe der sozioökonomische Einfluss des Elternhauses gemessen wird. Während sich Bayern beispielsweise beim Leseverständnis gemäß der IGLU-2006 Studie durch eine sehr niedrige Kopplung von sozialer Herkunft und Schülerleistung in der Grundschule auszeichnet (vgl. Bos et al., 2008, S. 20), nimmt es nach den Ergebnissen der PISA-Studie 2003 beim Einfluss des ökonomischen, sozialen und kulturellen Status auf die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, einen unrühmlichen Spitzenplatz ein (vgl. PISA-Konsortium Deutschland, 2005, S. 32).

<sup>35</sup> Vgl. PISA-Konsortium Deutschland (2005), S. 32. Die soziale Herkunft wird dabei mit Hilfe des Index des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status (ESCS) gemessen, siehe Fußnote 33.

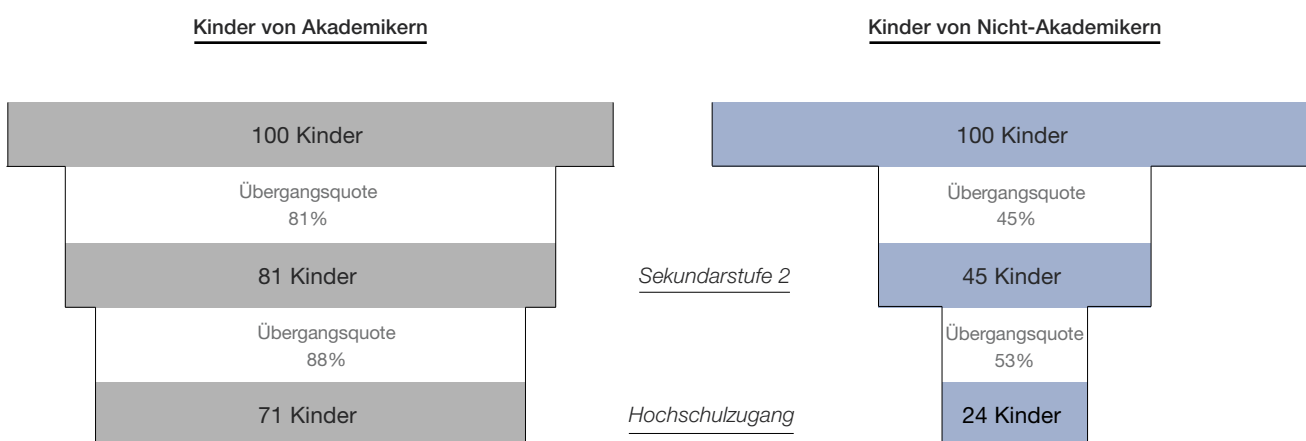
Gerade umgekehrt verhält es sich in diesen beiden Studien hingegen für Berlin. In Berlin hängt die Lesekompetenz in der Grundschule erheblich vom Bildungsstand des Elternhauses ab. Dafür hat der ökonomische, soziale und kulturelle Status des Elternhauses im Bundesländervergleich einen vergleichsweise geringen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit eines Gymnasialbesuchs.

Der enorm starke sozioökonomische Einfluss durch das Bildungsniveau der Eltern wird schließlich auch deutlich, wenn man den weiteren Bildungsverlauf von Jugendlichen betrachtet, und kann mit Hilfe des sogenannten Bildungstrichters

(Abbildung 6) graphisch verdeutlicht werden (vgl. Isserstedt et al., 2010, S. 100-107). Danach erreichten in Deutschland von 100 Kindern, deren „Familienbezugsperson“ (in der Regel der Vater) einen Hochschulabschluss hat, 81 Kinder die gymnasiale Oberstufe und 71 Kinder nehmen ein Hochschulstudium auf. Bei Kindern aus Nicht-Akademiker-Familien sieht es hingegen vollkommen anders aus. Weniger als die Hälfte erreicht die Oberstufe und nur 24 der 100 Kinder nehmen ein Hochschulstudium auf. Ein Akademiker-Kind hat in Deutschland somit eine dreimal höhere Wahrscheinlichkeit, ein Studium aufzunehmen, als ein Nicht-Akademiker-Kind.<sup>36</sup>

Abbildung 6:  
Bildungstrichter 2007: Soziale Selektion bei der Bildungsbeteiligung

Quelle: Isserstedt et al. (2010), S. 104.



#### 4 Was ist zu tun? Ausgewählte Ansätze für ein besseres und chancengerechteres Bildungssystem

Die voranstehenden Kapitel haben zum einen gezeigt, dass Bildung für den Einzelnen eine wichtige Voraussetzung für einen möglichst reibungslosen Start ins Berufsleben und ein ökonomisch erfolgreiches Erwerbsleben ist. Auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ist ein gutes Bildungsniveau eine wichtige Voraussetzung für Wachstum und Wohlstand. Zum

anderen wurde deutlich, dass trotz einiger Fortschritte bei den gemessenen Bildungsergebnissen in den vergangenen Jahren das deutsche Bildungssystem nach wie vor zu unbefriedigenden Ergebnissen führt – sowohl was das im Durchschnitt vermittelte Kompetenzniveau betrifft als auch im Hinblick auf einen privilegienfreien, vom sozioökonomischen

<sup>36</sup> Im Vergleich zu früheren Auswertungen für die Jahre 2003 und 2005 ist dieses Verhältnis geringfügig gesunken.

Hintergrund unabhängigen Bildungszugang für Kinder aus allen sozialen Schichten. Kinder aus bildungsfernen Schichten laufen im deutschen Bildungssystem offensichtlich Gefahr, benachteiligt zu werden, so dass sie ihr Bildungspotential nicht ohne Weiteres ausschöpfen können. In späteren Jahren ist eine Korrektur, z.B. auf dem zweiten Bildungsweg, vielfach nur noch schwer oder mit hohen Kosten möglich.<sup>37</sup> Ungleiche Bildungschancen münden in ungleiche Startchancen für das Erwerbsleben. Ein sozial selektives Bildungssystem begünstigt daher auf lange Sicht eine Verfestigung sozialer und ökonomischer Ungleichheit über Generationen hinweg. Mit Chancengerechtigkeit, aber auch den weiteren Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft ist ein solcher Zustand auf Dauer nicht vereinbar.

Es liegt im Wesenskern von (sozialen) Diskriminierungsmechanismen, dass die negativen Folgen der Benachteiligung von den Betroffenen auch bei voller eigener Rationalität und Entscheidungsfreiheit kaum kompensiert werden können. Beim Bildungssystem kommt erschwerend hinzu, dass der durch sozioökonomische Faktoren getriebene Selektionsmechanismus zu einem Zeitpunkt im Lebenszyklus stattfindet, an dem man von den Kindern und Jugendlichen noch keine Eigenverantwortung für ihr Leben erwarten bzw. einfordern kann. Da die Eltern in gewisser Weise selbst als ein Teil des Problems unzureichender Bildungsperspektiven ihrer Kinder gelten müssen, kann die in einer freiheitlich-individualistisch geprägten Gesellschaft zunächst naheliegende Lösung, die Verantwortung für das „Bildungs-Wohl“ der Kinder ausschließlich den Eltern zuzuweisen, nicht der Königsweg sein – den Kindern aus sozial benachteiligten Schichten wäre damit jedenfalls nicht geholfen. Daraus folgt, dass es auch Aufgabe der Gesellschaft und des Staates ist, durch richtige bildungspolitische Rahmenbedingungen und eine angemessene Bildungspolitik dafür zu sorgen, dass alle Kinder möglichst gute und gleichwertige Bildungschancen erhalten.

Im Folgenden werden einige ausgewählte Vorschläge aus der bildungspolitischen Forschung skizziert, die darauf zielen, das deutsche Bildungssystem nicht nur effizienter, sondern auch chancengerechter und für Kinder aus bildungsfernen Schichten durchlässiger zu machen.<sup>38</sup> Der Schwerpunkt wird dabei auf die frühkindliche Bildung und die Schulbildung gelegt – ergänzt um einige grundsätzliche Überlegungen zur

Bildungsfinanzierung –, da hier die entscheidenden Weichenstellungen in Sachen Bildungsgerechtigkeit stattfinden. Die Hochschulbildung muss hingegen ebenso wie die berufliche Aus- und Weiterbildung an dieser Stelle außen vor bleiben.

### *Frühkindliche Bildung in den ersten Lebensjahren bis zur Grundschule*

Bildung und der Erwerb von Wissen ist ein kumulativer, dynamischer Prozess. Neues Wissen baut in der Regel auf vorhandenen kognitiven und nicht-kognitiven Fähigkeiten sowie bereits erworbenem Wissen auf. Zudem bedarf es für eine erfolgreiche (schulische) Bildungskarriere bestimmter Grundkompetenzen wie Lesen und Schreiben. Bildungsmaßnahmen zu Beginn des Lebenszyklus weisen daher besonders hohe Bildungsertragsraten auf (Schlotter/Wößmann, 2010; Pfeiffer/Reuß, 2008; Cunha/Heckman, 2007; Heckman, 2006). Dies gilt in besonderem Maße für sozial benachteiligte Kinder aus bildungsfernen Schichten. Sinnvollerweise müssen daher die ersten Lebensjahre bis hin zur Einschulung bildungspolitisch stärker in den Blick genommen werden, da bereits hier erste wichtige Weichen für den späteren Wissenserwerb der Kinder gestellt werden (Heckman, 2006). Eine frühzeitige Förderung der kognitiven und nicht-kognitiven Fähigkeiten bei Kindern trägt nicht zuletzt dazu bei, dass der negative Einfluss eines nachteiligen sozioökonomischen Hintergrunds auf die späteren Bildungsleistungen, aber auch den ökonomischen Erfolg im Erwerbsleben geringer ausfällt, und fördert so die Chancengerechtigkeit.<sup>39</sup>

Im Hinblick auf die **frühkindliche Bildung** ist der angestrebte Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten ein Schritt in die richtige Richtung und sollte weiter forciert werden (Heckman, 2006). Der frühkindliche Kompetenzvermittlungsprozess in der Familie kann durch eine qualifizierte Betreuung in Kindertagesstätten unterstützt und ergänzt werden – beispielsweise was die Vermittlung von Sprachkompetenzen bei Kindern mit Migrationshintergrund betrifft, wenn zu Hause in der Familie nicht oder nur selten deutsch gesprochen wird. Nimmt man diesen frühkindlichen Bildungsauftrag ernst, darf nicht nur die Zahl der Betreuungsplätze bzw. das Verhältnis von Betreuungsplätzen zur Kinderzahl im Fokus stehen, sondern zu den Zielgrößen muss auch eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung

<sup>37</sup> Vgl. Cunha/Heckman (2007), S. 33f., sowie Cunha/Heckman (2006), S. 11ff. und S. 24-29. Die Autoren betonen u.a., dass es für die Aneignung bestimmter Fähigkeiten und Kompetenzen – beispielsweise von sprachlichen Fertigkeiten – besonders sensible oder gar entscheidende Perioden während der Kindesentwicklung gibt, die nicht verpasst werden sollten.

<sup>38</sup> Auswahl und Darstellung der im Folgenden genannten Punkte orientieren sich insbesondere an Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), S. 287-297, und Wößmann (2009a, 2011a, 2011b).

<sup>39</sup> Vgl. Wößmann (2011b), S. 152ff., Schlotter/Wößmann (2010), S. 104 und 117, sowie Cunha/Heckman (2007), insb. S. 32-35, jeweils mit weiteren Literaturangaben, ebenso Cunha/Heckman (2006). Nicht-kognitive Fähigkeiten beziehen sich auf Persönlichkeitseigenschaften wie beispielsweise Ausdauer, Motivation, Risikoaversion oder Selbstbewusstsein.

zählen. Dabei ist insbesondere an die fachlichen, frühpädagogischen Qualifikationen der Erzieherinnen und Erzieher zu denken (vgl. Aktionsrat Bildung, 2012). Hingegen dürfte sich das ab 2013 geplante Betreuungsgeld für Familien, die keine öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung in Anspruch nehmen, kontraproduktiv auswirken und die heute schon beobachtbare Tendenz verstärken, dass gerade Kinder aus sozial schwachen und bildungsfernen Schichten wie auch aus Familien mit Migrationshintergrund in Kinderbetreuungseinrichtungen unterrepräsentiert sind (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2009, 289f.; Wößmann, 2011b, S. 153; Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2012, Tab. C3-5A). Dabei wäre das Gegenteil anzustreben.

Konzentriert man sich auf die **vorschulische Bildung** der 3- bis unter 6-Jährigen (Kindergartenalter), so ist positiv festzuhalten, dass in diesem Bereich in Deutschland bereits eine sehr hohe Bildungsbeteiligung vorliegt: Im Bundesdurchschnitt besuchten 2011 über 96 Prozent der 4- und 5-Jährigen eine Kindertagesbetreuungseinrichtung, was zugleich eine Steigerung gegenüber 2006 um rund 4 Prozentpunkte darstellt (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2012, S. 57 und S. 242). Dennoch besteht auch hier kein Anlass, die Hände untätig in den Schoß zu legen.

Zum einen sind auch in dieser Altersgruppe Kinder mit Migrationshintergrund, bei denen eher mit Sprachproblemen zu rechnen ist, unterrepräsentiert und besuchen seltener einen Kindergarten: Die Bildungsbeteiligungsquote der 3- bis unter 6-Jährigen mit Migrationshintergrund liegt mit einem Bundesdurchschnitt von 85 Prozent um 12 Prozentpunkte unter der von Kindern ohne Migrationshintergrund (97 Prozent) (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2012, Tab. C3-5A). Würde man zumindest das letzte Kindergartenjahr zu einem für alle obligatorischen und gebührenfreien Vorschuljahr machen, könnten die Bildungspotentiale von Kindern, die durch ihren sozioökonomischen und familiären Hintergrund benachteiligt sind, besser ausgeschöpft werden.<sup>40</sup> Aber nicht nur das: Die Ergebnisse der PISA-Vergleiche weisen darauf hin, dass Kinder aus allen sozialen Schichten von einem längeren Kindergartenbesuch bzw. von einem Vorschuljahr profitieren (OECD, 2010b, S.101ff.; Schlotter/Wößmann, 2010, S. 110f.).

Zum anderen sollte auch in der Altersstufe der 3- bis unter 6-Jährigen weiter darauf hingearbeitet werden, die Qualität der vorschulischen Bildungseinrichtungen im Hinblick auf eine altersgerechte Wissens- und Kompetenzvermittlung zu verbessern und den Übergang zur Grundschule zu optimieren. Sie dürfen nicht als bloße „Kinderaufbewahrungsstätten“ missverstanden werden, sondern sollten als Institutionen mit einem wichtigen Bildungsauftrag gesehen werden (vgl. Wößmann, 2011b, S. 153f.) Zu denken ist beispielsweise an eine bessere Aus- bzw. Weiterbildung und eine bessere Bezahlung der dort tätigen Erzieherinnen und Erzieher (vgl. Aktionsrat Bildung, 2012; Schlotter/Wößmann, 2010, S. 108-110), aber auch an Bildungsgutscheinmodelle, die die Wahlfreiheit der Eltern verbessern und zu einem produktiven Wettbewerb zwischen Kindergärten in unterschiedlicher Trägerschaft führen können (Wößmann, 2011b, S. 154.)

Die mit einer Stärkung der frühkindlichen und vorschulischen Bildung verbundenen Kosten stellen auf lange Sicht eine lohnende Investition dar. Und das nicht nur, weil sie langfristig über eine höhere Produktivität und höheres Wirtschaftswachstum zu höheren Staatseinnahmen führen, sondern auch, weil sie einem sozialen Auseinanderdriften der Gesellschaft entgegenwirken.<sup>41</sup> Dabei muss zudem berücksichtigt werden, dass in Deutschland das Verhältnis von öffentlichen zu privaten Bildungsausgaben im Bereich der frühkindlichen Bildung (Elementarbereich) und der schulischen Bildung (Primar- und Sekundarbereich) unterhalb des OECD-Durchschnitts wie auch des EU21-Durchschnitts liegt, im tertiären Bereich hingegen darüber (vgl. Abbildung 7). Diese Gewichtung der öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland widerspricht der ökonomischen Logik und auch dem Prinzip der Chancengerechtigkeit. Während die Entscheidung für oder gegen ein Studium von den Betroffenen in der Regel in eigener Verantwortung unter Abwägung von Kosten und Nutzen getroffen werden kann und private (Teil-)Finanzierungsmodelle in Form von Studiengebühren bei entsprechenden Rahmenbedingungen kein unüberwindbares Hindernis darstellen, ist die gesellschaftliche Verantwortung für den Bildungserfolg jüngerer Kinder deutlich höher zu veranschlagen: Bildungsdefizite aufgrund fehlender Bildungschancen in jungen Jahren schließen den späteren Bildungserfolg, z.B. in Form eines Hochschulstudiums, vielfach von vornherein aus

<sup>40</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), S. 290, oder Wößmann (2011b), S. 154. Die Forderung nach einem möglichst frühen und verpflichtenden Kindergartenbesuch wird auch durch die Ergebnisse von Bauer/Riphahn (2010) für die Schweiz gestützt. Unter Ausnutzung kantonaler Altersunterschiede beim Kindergartenbesuch zeigen die Autoren, dass ein früherer Kindergartenbesuch die intergenerationale Bildungsmobilität erhöht. Vor allem für Kinder aus bildungsfernen Familien steigt die Wahrscheinlichkeit eines Gymnasialbesuchs bei früherem Kindergartenbesuch deutlich an.

<sup>41</sup> So zieht Heckmann (2006), S.1.902, die folgende Schlussfolgerung: „Investing in disadvantaged young children is a rare public policy initiative that promotes fairness and social justice and at the same time promotes productivity in the economy and in society at large.“

Abbildung 7:

Anteil öffentlicher Ausgaben an den Gesamtausgaben für Bildungseinrichtungen nach Bildungsbereich (2009)

Quelle: OECD (2012), S. 258f.

| Öffentlicher Anteil an den Gesamtausgaben für Bildungseinrichtungen im... | Deutschland | OECD-Durchschnitt | EU21-Durchschnitt |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------------|-------------------|
| ...Elementarbereich (ab 3 Jahre)                                          | 70,2%       | 81,7%             | 88,3%             |
| ...Primar- und Sekundarbereich                                            | 87,6%       | 91,2%             | 93,7%             |
| ...Tertiärbereich                                                         | 84,4%       | 70,0%             | 78,6%             |

oder lassen sich nur unter hohen Kosten aus dem Weg räumen. Zudem spricht auch der fallende Verlauf von Bildungsertragsraten im Lebenszyklus für eine Umkehrung der Gewichtung bei den öffentlichen Bildungsausgaben.<sup>42</sup>

### *Schulische Ausbildung weiter verbessern und chancengerechter machen*

Wie Kapitel 3 gezeigt hat, muss es im Bereich der **schulischen Bildung** neben der weiteren Steigerung des Bildungsniveaus und der kognitiven Kompetenzen insgesamt vor allem um mehr Chancengerechtigkeit für Kinder aus bildungsfernen und sozial schwächeren Familien gehen. Da sich der Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds mit zunehmendem Alter zu verfestigen droht, gilt es diesbezüglich vor allem, die ersten Schuljahre und den Übergang von der Grundschule auf weiterführende Schulen in den Blick zu nehmen.<sup>43</sup>

Die Ergebnisse der empirischen bildungspolitischen Forschung legen nahe, dass die frühe Aufteilung der Schülerinnen und Schüler auf weiterführende Schularten – Deutschland ist neben Österreich das einzige Land, in dem dies in der Regel bereits im Alter von 10 Jahren bzw. nach der vierten Klasse erfolgt – eine der Hauptursachen für die schlechten Bildungschancen von sozial benachteiligten Kindern darstellt, ohne dass die Leistungen der übrigen Schüler dadurch besser würden.<sup>44</sup> Die längere Phase des gemeinsamen Lernens in anderen Ländern, in denen eine Aufteilung erst im Alter

zwischen 11 und 16 Jahren erfolgt, wirkt sich offensichtlich positiv auf die Bildungschancen und die Bildungsgerechtigkeit aus – und das ohne problematische Nebenwirkungen beim Leistungsniveau. Es empfiehlt sich daher auch für Deutschland, die Aufteilung der Schülerinnen und Schüler auf weiterführende Schulen erst bei einem höheren Alter, beispielsweise nach der 6. Klasse, vorzunehmen. Um die regionale Mobilität von Familien mit Kindern dabei nicht zu behindern, sollte dies für alle Bundesländer einheitlich erfolgen. Darüber hinaus wirkt sich auch eine niedrige Anzahl weiterführender Schultypen tendenziell positiv auf die Bildungschancen von Kindern aus sozial schwachen Familien aus. Vor diesem Hintergrund ist die – nicht zuletzt von der demographischen Entwicklung getriebene – abnehmende Bedeutung der Hauptschule zu begrüßen. Der Übergang zu einem zweigliedrigen Schulsystem sollte weiter forciert werden. Hingegen führen die deutschen Gesamtschulen nicht zu einer verbesserten Chancengerechtigkeit, da sie als zusätzlicher Schultyp neben den bestehenden Schulformen eine stärkere Selektion ermöglichen und daher gerade kein längeres eingliedriges Schulsystem ersetzen (Wößmann, 2011b, S. 161).

Um die Effizienz der schulischen Bildung zu verbessern und das Bildungsniveau insgesamt zu erhöhen, empfiehlt sich den Ergebnissen der empirischen Bildungsforschung zufolge für Deutschland ein mehrteiliges, in Teilen interdependentes Reformbündel. Die Hauptstoßrichtung ist dabei eine Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen des Schulsys-

<sup>42</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), S. 287f., und Wößmann (2011b), S. 150-152, sowie ausführlich Wößmann (2008b).

<sup>43</sup> Jenseits aller bildungspolitischen Reformmaßnahmen muss natürlich sichergestellt sein, dass Kinder und Jugendliche regelmäßig die Schule besuchen und dem Bildungsangebot nicht „ausweichen“. Bei der Durchsetzung der Schulpflicht sind auch die Eltern auch in die Pflicht zu nehmen.

<sup>44</sup> Vgl. dazu und zum Folgenden Wößmann (2011b), S. 160ff., und Wößmann (2009b). In der Mehrheit der OECD-Länder, darunter Finnland, Kanada und die Schweiz, verlassen Kinder das eingliedrige Schulsystem hingegen erst im Alter von 15 oder 16 Jahren.

stems hin zu mehr Wettbewerb und besseren Leistungsanreizen – sowohl für Schüler als auch für Lehrer.<sup>45</sup>

Zum einen sollten die Bildungsergebnisse durch mehr externe Zielvorgaben und Leistungskontrollen, sprich zentrale Prüfungen, stärker vergleichbar gemacht werden. Durch zentral gestellte Prüfungsaufgaben entfällt erstens für Schulen und Lehrer die Möglichkeit, „optisch bessere Noten“ durch ein Absenken der Leistungsanforderungen zu unterstützen. Die Gefahr einer schleichenden Nivellierung der Schülerleistungen nach unten nimmt dadurch ab. Zentrale Prüfungen beinhalten hingegen klare Leistungsanreize für Schüler und Lehrer, da vergleichbare Abschlussnoten für Dritte wie spätere Arbeitgeber oder Hochschulen mehr Gewicht bekommen, und führen zu einem produktiven Wettbewerb zwischen den Schulen. Dies wird beispielsweise auch dadurch bestätigt, dass Schüler aus Bundesländern, in denen es bereits seit langem ein Zentralabitur gibt (Bayern, Baden-Württemberg), im PISA-Bundesländervergleich vergleichsweise gut abschneiden. Zweitens können zentrale Prüfungen auch zu einem anderen Verhältnis zwischen Lehrern und Schülern und damit zu einem verbesserten Lernklima beitragen: Durch externe Zielvorgaben und -überprüfungen sind Lehrer nicht mehr nur „Richter“ über den schulischen Erfolg, sondern werden zum „Coach“ für eine gute Prüfung (Wößmann, 2009a, S. 26). Die Tatsache, dass es inzwischen in fast allen Bundesländern ein Zentralabitur gibt, ist vor diesem Hintergrund zu begrüßen. Dies gilt auch für den Beschluss der Kultusministerkonferenz, bis zum Jahr 2017 in wichtigen Fächern bundesweit gleiche Leistungsanforderungen beim Abitur zu realisieren.<sup>46</sup> Allerdings spricht einiges dafür, auch in niedrigeren Klassenstufen noch mehr externe Leistungskontrollen vorzusehen.

Zum anderen sollte der Wettbewerb zwischen den Schulen gestärkt und den Schulen mehr Autonomie eingeräumt werden. Müssen Schulen – bei Bestehen externer Leistungsvorgaben und Leistungskontrollen durch zentrale Prüfungen – um Schüler konkurrieren, sind von ihnen besondere Anstrengungen und ein effizienzfördernder Wettbewerb zu erwarten. Allerdings benötigen sie dazu Freiräume, nicht zuletzt um beispielsweise unterschiedliche Unterrichtsstrategien verfolgen und voneinander lernen bzw. besonders erfolgreiche Methoden kopieren zu können. In diesem Zusammenhang sollte auch die Finanzierung von Schulen in freier, z.B. kirchlicher Trägerschaft, die derzeit nur geringe staatliche Mittel erhalten, auf den Prüfstand gestellt werden, da diese

ein wichtiges effizienzförderndes Wettbewerbsselement darstellen können. Ein unverzerrter Wettbewerb zwischen Schulen in unterschiedlicher Trägerschaft kann nur dann entstehen, wenn alle Schulen eine vergleichbare öffentliche Finanzierung je Schüler erhalten. Im Gegenzug müssten sich Schulen in privater, d.h. nicht-öffentlicher Trägerschaft zentralen Prüfungen stellen und auf eine Selektion von Schülerinnen und Schülern, z.B. durch zusätzliche Schulgebühren, verzichten (Wößmann 2011a, 2011b; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2009, S. 292). Internationale Vergleichsuntersuchungen zeigen, dass ein hoher Anteil „privat“ geleiteter und im Wettbewerb stehender Schulen bei gleichzeitig hohen öffentlichen Finanzierungsanteilen mit die besten Ergebnisse erwarten lässt – sowohl was das Bildungsniveau insgesamt als auch was die Chancengerechtigkeit und das Abschneiden sozial benachteiligter Schülerinnen und Schüler angeht. Diese sich im internationalen Vergleich abzeichnenden Effekte scheinen sich auch auf der Ebene der deutschen Bundesländer zu bestätigen (Wößmann, 2011a).

Da die Bildungsergebnisse ganz entscheidend durch die Lehrerinnen und Lehrer geprägt werden, ist drittens schließlich auch die Qualifikation der Lehrerschaft und ihre Rekrutierung in den Blick zu nehmen. Gute Bildung ist nur mit hochqualifizierten, motivierten und pädagogisch geschulten Lehrkräften möglich (vgl. zum Folgenden Wößmann, 2011b, S. 155-157). Empirisch hat sich vor allem die in Leistungstests gemessene Kompetenz der Lehrkräfte als zentraler Einflussfaktor herausgestellt. Insofern muss es zu denken geben, wenn in Deutschland vor allem Abiturienten mit unterdurchschnittlichen schulischen Leistungen Lehrer an einer Grund-, Haupt- oder Realschule werden wollen. Lediglich Gymnasiallehrer haben einen ähnlichen Abiturdurchschnitt wie andere Hochschulabsolventen. Die daraus ableitbare geringe Attraktivität des Lehrerberufs für „Spitzenkräfte“ ist vor allem angesichts des bevorstehenden „Generationswechsels“ in vielen Schulen und des damit verbundenen Rekrutierungsbedarfs von jungen Lehrkräften beunruhigend. Nach Meinung von Bildungsforschern könnte eine stärker leistungsorientierte Vergütungsstruktur das derzeitige Dilemma, dass kaum Aufstiegsmöglichkeiten existieren, ein Stück weit lösen und den Lehrerberuf attraktiver machen. Zudem sollten Änderungen bei der Lehrerbildung in Richtung einer stärkeren Verknüpfung von fachspezifischer und pädagogischer Ausbildung angegangen werden.

45 Vgl. zum Folgenden insbesondere Wößmann (2011a, 2011b, 2009a) und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), S. 292f. Die grundsätzlich positiven Effekte von mehr Wettbewerb im Bildungssystem zeigen sich nicht zuletzt auch daran, dass diejenigen Bundesländer, die bei den ersten PISA-Ergebnissen schlecht abgeschnitten haben, sich im Anschluss deutlich verbessert haben, vgl. Wößmann, 2009a, S. 26.

46 Vgl. zur Forderung eines gemeinsamen Kernabiturs durch länderübergreifende Abiturkomponenten Aktionsrat Bildung (2011).

## Literatur

- Aktionsrat Bildung** (2012), Professionalisierung in der Frühpädagogik: Qualifikationsniveau und -bedingungen des Personals in Kindertagesstätten, vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V., Münster.
- Aktionsrat Bildung** (2011), Gemeinsames Kernabitur – Zur Sicherung von nationalen Bildungsstandards und fairem Hochschulzugang, vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V., Münster.
- Anger, Christina, Axel Plünnecke und Jörg Schmidt** (2010), Bildungsrenditen in Deutschland – Einflussfaktoren, politische Optionen und volkswirtschaftliche Effekte, Abschlussbericht vom 15. März 2010, Studie des IW-Köln, Köln.
- Atherton, Paul, Simon Appleton und Michael Bleaney** (2012), International School Test Scores and Economic Growth, in: Bulletin of Economic Research 2012, Early View (DOI: 10.1111/j.1467-8586.2012.00469.x).
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung** (2012), Bildung in Deutschland 2012: Ein indikatorgestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf, Bielefeld.
- Bassanini, Andrea und Stefano Scarpetta** (2001), Does Human Capital Matter for Growth in OECD Countries? Evidence from Pooled Mean-Group Estimates, Economics Department Working Papers No. 282, OECD, Paris.
- Bauer, Philipp C. und Regina T. Riphahn** (2010), Kindergartenbesuch und intergenerationale Bildungsmobilität, in: DIW-Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung, 79. Jg., Heft 3, S. 121-132.
- Bertelsmann Stiftung** (2010), Soziale Gerechtigkeit in der OECD – Wo steht Deutschland? Sustainable Governance Indicators 2011, Gütersloh.
- Blöndal, Sveinbjörn, Simon Field und Nathalie Girouard** (2002), Investment in Human Capital through Upper-secondary and Tertiary Education, in: OECD Economic Studies No. 34, 2002/I, S. 41-89.
- Bos, Wilfried, Sabine Hornberg, Karl-Heinz Arnold, Gabriele Faust, Lilian Fried, Eva-Maria Lankes, Knut Schwippert und Renate Valtin (Hrsg.)** (2008), IGLU-E 2006: Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im nationalen und internationalen Vergleich – Zusammenfassung, Handout zur Pressekonferenz.
- Bos, Wilfried, Sabine Hornberg, Karl-Heinz Arnold, Gabriele Faust, Lilian Fried, Eva-Maria Lankes, Knut Schwippert und Renate Valtin (Hrsg.)** (2007), IGLU 2006: Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich – Zusammenfassung, Handout zur Pressekonferenz.
- Brenke, Karl** (2012), Ingenieure in Deutschland: Keine Knappheit abzu-sehen, in: DIW Wochenbericht 11/2012, S. 3-8.
- Brenke, Karl** (2010), Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht, in: DIW-Wochenbericht, 46/2010, S. 2-15.
- Bundesagentur für Arbeit** (2012), Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt für Akademikerinnen und Akademiker – Gute Bildung – gute Chancen, Nürnberg.
- Cunha, Flavio und James J. Heckman** (2007), The Technology of Skill Formation, in: American Economic Review, Vol. 97(2), S. 31-47.
- Cunha, Flavio und James J. Heckman** (2006), Investing in our Young People, mimeo., University of Chicago.
- Dahrendorf, Ralf** (1965), Bildung ist Bürgerrecht: Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik, Hamburg.
- Ehmke, Timo und Nina Jude** (2010), Soziale Herkunft und Kompetenzerwerb, in: Klieme et al. (Hrsg.) (2010), PISA 2009 – Bilanz nach einem Jahrzehnt, Münster u.a.O., S. 231-254.
- Eilfort, Michael und Guido Raddatz** (2011), Gerechtigkeit und Soziale Marktwirtschaft, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 58. Jahrgang, Heft 2/2011, S. 239-247.
- Eucken, Walter** (1952/2004), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 7. Aufl., Tübingen.
- European Commission** (2011), The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, European Economy 4/2011.
- Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (Hrsg.)** (2011), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2011, Berlin.
- Fuchs, Johann, Doris Söhnlein und Brigitte Weber** (2011), Projektion des Arbeitskräfteangebots bis 2050: Rückgang und Alterung sind nicht mehr aufzuhalten, IAB-Kurzbericht 16/2011.
- Grotlüschen, Anke und Wibke Riekman** (2011), leo. – Level-One Studie: Literalität von Erwachsenen auf den unteren Kompetenzniveaus, Presseheft.
- Hanushek, Eric A. und Dennis D. Kimko** (2000), Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations, in: American Economic Review, Vol. 90(5), S. 1.184-1.208.
- Hanushek, Eric A. und Ludger Wößmann** (2012), The Economic Benefit of Educational Reform in the European Union, in: CESifo Economic Studies, Vol. 58, 1/2012, S. 73-109.
- Hanushek, Eric A. und Ludger Wößmann** (2011), How Much Do Educational Outcomes Matter in OECD Countries?, in: Economic Policy, Vol. 26, Heft 67, S. 427-491.
- Hanushek, Eric A. und Ludger Wößmann** (2010), The High Cost of Low Educational Performance: The Long-Run Economic Impact of Improving PISA Outcomes, OECD, Paris.
- Hanushek, Eric A. und Ludger Wößmann** (2009), Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation, IZA Discussion Paper No. 4575, Bonn.
- Hanushek, Eric A. und Ludger Wößmann** (2008), The Role of Cognitive Skills in Economic Development, in: Journal of Economic Literature, Vol. 46(3), S. 607-668.
- Heckman, James J.** (2006), Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, in: Science, Vol. 312, S. 1.900-1.902.
- IAB** (2011), Jeder fünfte Geringqualifizierte ist arbeitslos, IAB-Aktuell vom 10.02.2011.
- Isserstedt, Wolfgang, Elke Middendorff, Maren Kandulla, Lars Borchert und Michael Leszczensky** (2010), Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2009, 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informations-System, herausgegeben vom Bundesministerium für Bildung und Forschung.

- Klemm, Klaus** (2010), Jugendliche ohne Hauptschulabschluss: Analysen – Regionale Trends - Reformansätze, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Klieme, Eckhard, Cordula Artelt, Johannes Hartig, Nina Jude, Olaf Köller, Manfred Prenzel, Wolfgang Schneider und Petra Stanat** (Hrsg.) (2010), PISA 2009 – Bilanz nach einem Jahrzehnt, Münster u.a.O.
- Klingholz, Reiner, Tanja Kiziak und Ruth Müller** (2012), Bildung wirkt – Lebenslanges Lernen für Wachstum und Wohlstand, Discussion Paper, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- Klump, Rainer und Manuel Wörsdörfer** (2010), An Ordoliberal Interpretation of Adam Smith, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 61, S. 29-51.
- Leszczensky, Michael, Birgit Gehrke und Robert Helmrich** (2011), Bildung und Qualifikation als Grundlage der technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Bericht des Konsortiums „Bildungsindikatoren und technologische Leistungsfähigkeit“, Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 1-2011, Februar 2011, Berlin.
- Mincer, Jacob** (1974), Schooling, Experience, and Earnings, New York.
- Moog, Stefan und Bernd Raffelhüschen** (2012), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz, Update 2012: Demografie und Arbeitsmarkt, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 117, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Morath, Konrad (Hrsg.)** (2000), Rohstoff Bildung, Tagungsband der Stiftung Marktwirtschaft (Frankfurter Institut), Berlin.
- Naumann, Johannes, Cordula Artelt, Wolfgang Schneider und Petra Stanat** (2010), Lesekompetenz von PISA 2000 bis PISA 2009, in: Klieme et al. (Hrsg.) (2010), PISA 2009 – Bilanz nach einem Jahrzehnt, Münster u.a.O., S. 23-71.
- Neumann, Michael** (2012), Das deutsche Jugendbeschäftigungswunder, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Heft 13(3), S. 239-250.
- OECD** (2012), Education at a Glance 2012: OECD Indicators, Paris.
- OECD** (2011a), Education at a Glance 2011: OECD Indicators, Paris.
- OECD** (2011b), PISA 2009 Ergebnisse: Lernfortschritte im globalen Wettbewerb – Veränderungen bei den Schülerleistungen seit 2000 (Band V), OECD.
- OECD** (2010a), PISA 2009 Ergebnisse: Was Schülerinnen und Schüler wissen können – Schülerleistungen in Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften (Band I), OECD.
- OECD** (2010b), PISA 2009 Ergebnisse: Potenziale nutzen und Chancengerechtigkeit sichern – Sozialer Hintergrund und Schülerleistungen (Band II), OECD.
- OECD** (2004), Lernen für die Welt von morgen – Erste Ergebnisse von PISA 2003, OECD.
- OECD** (2001), Lernen für das Leben – Erste Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000, OECD.
- Pfeiffer, Friedhelm und Karsten Reuß** (2008), Age-dependent skill formation and returns to education, in: Labour Economics, Vol. 15, S. 631-646.
- Picht, Georg** (1964), Die deutsche Bildungskatastrophe, Olten.
- PISA-Konsortium Deutschland** (2005), PISA 2003: Ergebnisse des zweiten Ländervergleichs – Zusammenfassung, IPN, Kiel.
- Psacharopoulos, George und Harry Anthony Patrinos** (2004), Returns to Investment in Education: A Further Update, in: Education Economics, Vol. 12, No. 2, S. 111-134.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2009), Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden.
- Schlotter, Martin und Ludger Wößmann** (2010), Frühkindliche Bildung und spätere kognitive und nichtkognitive Fähigkeiten: Deutsche und internationale Evidenz, in: DIW-Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 79. Jg., Heft 3, S. 99-120.
- Sekretariat der KMK** (2011), Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2001 bis 2010, Dokumentation Nr. 195, Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Berlin.
- Smith, Adam** (1776/1981), An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Indianapolis: Liberty Fund; (Reprint: Originally published: Oxford, Clarendon Press, 1976/1979).
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder** (2012), Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, Ausgabe 2012–Tabellenband, Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder** (2011), Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich, Ausgabe 2011, Wiesbaden.
- Steiner, Viktor und Sebastian Schmitz** (2010), Hohe Bildungsrenditen durch Vermeidung von Arbeitslosigkeit, in: DIW-Wochenbericht 5/2010, S. 2-8.
- Stiftung Marktwirtschaft** (2011), Kluge Bildungspolitik: Bildungspotentiale nutzen – Aufstiegschancen ermöglichen, Tagungsbericht, Berlin.
- Wörsdörfer, Manuel** (2011), Die normativen und wirtschaftsethischen Grundlagen des Ordoliberalismus, Frankfurt am Main.
- Wößmann, Ludger** (2011a), Wettbewerb durch öffentliche Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft als wichtiger Ansatzpunkt zur Verbesserung des Schulsystems, in: ifo-Schnelldienst 1/2011, S. 9-18.
- Wößmann, Ludger** (2011b), Aktuelle Herausforderungen der deutschen Bildungspolitik: Ordnungspolitischer Rahmen und konkrete Handlungsfelder, in: ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 62, S. 145-175.
- Wößmann, Ludger** (2009a), Bildungssystem, PISA-Leistungen und volkswirtschaftliches Wachstum, in: ifo-Schnelldienst 10/2009, S. 23-28.
- Wößmann, Ludger** (2009b), International Evidence on School Tracking: A Review, in: CESifo DICE Report 1/2009, S. 26-34.
- Wößmann, Ludger** (2008a), „Bildungsrepublik Deutschland“: Mythen und Fakten, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 117, Heft 3, S. 24-28.
- Wößmann, Ludger** (2008b), Die Bildungsfinanzierung in Deutschland im Licht der Lebenszyklusperspektive: Gerechtigkeit im Widerstreit mit Effizienz?, in: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 11(2), S. 214-233.
- Wößmann, Ludger und Marc Piopiunik** (2009), Was unzureichende Bildung kostet: Eine Berechnung der Folgekosten durch entgangenes Wirtschaftswachstum, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

## Executive Summary

Eines der zentralen Grundversprechen der Sozialen Marktwirtschaft lautet, dass sie allen Menschen gleichermaßen die Chance auf ökonomischen Erfolg gibt. Nicht soziale Herkunft oder staatlicher Dirigismus sollen über die wirtschaftlichen Ergebnisse entscheiden, sondern die eigenen Fähigkeiten und Leistungen in einem fairen Wettbewerbsprozess. Bildung spielt dabei eine zentrale Rolle, kann sie doch als Eintrittskarte in ein erfolgreiches Erwerbs- und Berufsleben angesehen werden. Das zeigt sich beispielsweise sowohl an qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten als auch an den mit einem besseren Bildungsniveau im Durchschnitt einhergehenden „Lohnprämien“. Sowohl aus privater als auch aus staatlicher Sicht stellen Mittel für Bildung eine lohnende Investition dar. Darüber hinaus befördert ein gutes Bildungssystem die Innovations- und Wachstumskräfte einer Volkswirtschaft und ist mithin ein wichtiger Wohstandstreiber.

In den letzten Jahren wurden zahlreiche Defizite des deutschen Bildungssystems diskutiert – sowohl hinsichtlich seiner Effizienz, ein im Durchschnitt hohes Bildungsniveau zu erreichen, als auch im Hinblick auf seine Leistungsfähigkeit, für Kinder aus allen sozialen Schichten gleichermaßen gute Bildungschancen herzustellen.

### Defizite beim Bildungsniveau

Zwar hat es – gemessen am deutschen Abschneiden bei den internationalen PISA-Studien – in den letzten Jahren einige Fortschritte gegeben. Dennoch sind nach wie vor erhebliche Herausforderungen zu erkennen:

- Noch immer besteht in allen drei von PISA betrachteten Bereichen – Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften – ein beträchtlicher Rückstand zur jeweiligen Spitzengruppe und bei der Lesekompetenz wird gerade einmal der OECD-Durchschnitt erreicht.
- Im Jahr 2010 verließen 6,6 Prozent der Schüler die Schule, ohne zumindest einen Hauptschulabschluss zu erreichen. Zwar ist dieser Anteil in den vergangenen 10 Jahren von einst 9,7 Prozent deutlich gesunken, allerdings fällt die große Spannweite zwischen den Bundesländern von 5,3 Prozent (Baden-Württemberg) und 14,2 Prozent (Mecklenburg-Vorpommern) ins Auge. Gleichzeitig ist die Abschlussquote bei höherer Bildung (tertiärer Bereich) im internationalen Vergleich relativ niedrig.
- Empirischen Untersuchungen zufolge gibt es in Deutschland einen nicht unerheblichen funktionalen Analphabetismus. Schätzungsweise rund 7,5 Mio. Erwachsene bzw. 14,5 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter verfügen nur über sehr eingeschränkte Lese- und Schreibkompetenzen und scheitern bereits an kürzeren zusammenhängenden Texten.

### Defizite bei der Chancengerechtigkeit im Bildungssystem

Gleichzeitig schafft es das deutsche Bildungssystem nicht, allen Kindern und Jugendlichen – unabhängig von ihrem sozioökonomischen Hintergrund – vergleichbare Bildungschancen zu eröffnen. Im Gegenteil: Nicht nur die PISA-Ergebnisse zeigen, dass in Deutschland die Bildungsergebnisse stark von der sozialen Herkunft beeinflusst

werden. Beispielsweise haben in Deutschland Kinder mit einem vorteilhaften sozialen Hintergrund eine rund vier- bis fast sechsmal so hohe Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, wie Kinder aus Familien am unteren Ende der Verteilung sozialer Herkunft – und das bei gleichem beobachteten Kompetenzniveau. Bereits die Grundschulempfehlung für die weiterführende Schule wird im Durchschnitt erheblich von der sozialen Herkunft der Kinder beeinflusst. Der bereits in den ersten Jahren der schulischen Bildung deutlich werdende sozioökonomische Einfluss wird auch im weiteren Bildungsweg kaum mehr ausgeglichen. Während 71 von 100 Kindern aus Akademiker-Familien ein Hochschulstudium aufnehmen, sind es bei Nicht-Akademiker-Familien nur 24.

Länder wie Finnland, Korea oder Kanada aus der PISA-Spitzengruppe zeigen hingegen, dass kein Widerspruch zwischen einem hohen durchschnittlichen Leistungsniveau und einem geringen Einfluss der sozioökonomischen Herkunft bestehen muss.

### Was ist zu tun?

Folgt man den zentralen Ergebnissen der empirischen bildungspolitischen Forschung, können die folgenden ausgewählten Reformschritte dazu beitragen, sowohl das durchschnittliche Leistungsniveau des Bildungssystems zu verbessern als auch den sozioökonomischen Einfluss auf den Bildungserfolg zu verringern:

- Der Ausbau der frühkindlichen und vorschulischen Bildung sollte weiter vorangetrieben werden. Daneben sollte die Qualität frühkindlicher Bildung stärker als bisher in den Blick genommen werden.
- Neben freiwillig nutzbaren Angeboten sollte zumindest das letzte Kindergartenjahr zu einem verpflichtenden Vorschuljahr für alle Kinder gemacht werden.
- Die öffentlichen Bildungsausgaben sollten bezogen auf den Bildungszyklus neu gewichtet werden. Dabei sind insbesondere höhere öffentliche Bildungsausgaben im vorschulischen Elementarbereich sinnvoll, während im tertiären Bereich Potentiale für Einsparungen durch einen höheren privaten Anteil in Form von Studiengebühren bestehen.
- Die frühe Aufteilung der Kinder auf weiterführende Schularten sollte zugunsten einer längeren Phase gemeinsamen Lernens im Bildungszyklus zeitlich nach hinten geschoben werden.
- Bei der schulischen Bildung sollte der Wettbewerb zwischen den Schulen gestärkt werden. Dazu benötigen die Schulen einerseits mehr Freiräume und Autonomie. Zudem spielen die nicht-staatlichen Schulen eine wichtige Rolle für den Wettbewerb. Andererseits kann Wettbewerb nur funktionieren, wenn die Bildungsergebnisse transparent und vergleichbar sind. Auch zu diesem Zweck sollte eine Ausweitung der externen Zielvorgaben und Leistungskontrollen (über zentral gestellte Prüfungen) ins Auge gefasst werden.
- Bildung hängt wesentlich von den Lehrern ab. Daher kommt der Lehrerbildung und der Lehrerrekutierung eine besondere Bedeutung zu, wobei nicht zuletzt auch die bestehenden Vergütungsstrukturen auf den Prüfstand gehören.