

expertise

The logo for DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) is located in the top right corner. It consists of a red parallelogram shape with the letters 'DGB' in white, bold, sans-serif font inside it.

DGB

Bildungsgipfel-Bilanz 2014

Die Umsetzung der Ziele des
Dresdner Bildungsgipfels
vom 22. Oktober 2008

Impressum

Herausgeber:

DGB Bundesvorstand

Abteilung Bildungspolitik und Bildungsarbeit

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

www.dgb.de

verantwortlich:

Elke Hannack

Autor:

Prof. em. Dr. Klaus Klemm, FB Bildungswissenschaften, Universität Duisburg-Essen, Campus Essen

Redaktion:

Matthias Anbuhl, Jeanette Klauza

Druck:

PrintNetwork pn GmbH

Stand:

Dezember 2014

Hinweis:

Bestellungen von Broschüren und Materialien des DGB bitte über das DGB-Online-Bestellsystem:

www.dgb-bestellservice.de

Schriftliche Bestellungen NUR für Besteller/innen ohne Zugang zum Internet:

PrintNetwork pn GmbH · Stralauer Platz 33-34 · 10243 Berlin

Vorwort	3
1. Die Zielsetzungen des Bildungsgipfels	5
2. Eine maßnahmenbezogene Analyse: Was wurde bisher erreicht?	6
2.1 Schulabgänger/innen ohne Abschluss.....	7
2.2 Junge Erwachsene ohne Berufsabschluss.....	9
2.3 Kindertagesbetreuung	10
2.4 Weiterbildungsbeteiligung	12
2.5 Studienanfängerquote	13
2.6 Bildungsausgaben	14
3. Fazit	16
Literatur/Quellen	19

Vorwort

Vor gut sechs Jahren – im Oktober 2008 – riefen die Bundeskanzlerin und die Ministerpräsidenten der Länder die Bildungsrepublik Deutschland aus. Es sei das zentrale Versprechen unserer Gesellschaft, jeden Menschen zu integrieren. Eine gute Bildung für alle Menschen sei hierfür eine Grundvoraussetzung, sagte Angela Merkel.

Bund und Länder haben in Dresden konkrete, messbare Ziele vereinbart: Die hohen Quoten der jungen Menschen ohne Schul- und ohne Berufsabschluss sollten halbiert werden. Für 35 % der Kinder, die jünger als drei Jahre sind, müsse ein Krippenplatz bereit stehen, um den Rechtsanspruch abzusichern. Mehr Menschen sollten sich weiterbilden oder ein Studium aufnehmen. Die Ausgaben für Bildung und Forschung sollten auf 10 % des Bruttoinlandsprodukts steigen. Das waren anspruchsvolle Ziele. Die Messlatte liegt hoch.

Als Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) haben wir stets betont, dass wir Bund und Länder am Erreichen ihrer eigenen Ziele messen wollen. Schon im kommenden Herbst sollten nach der Vereinbarung von Bund und Ländern sämtliche Ziele erreicht sein. Wir haben deshalb den Essener Bildungsforscher Prof. Dr. Klaus Klemm zum fünften Mal gebeten eine Bilanz zu ziehen: Was ist aus den Dresdner Versprechen geworden? Diese Expertise kommt einer Abschlussbilanz des Bildungsgipfel-Prozesses sehr nahe.

Klemms Bilanz fällt gemischt aus: Die Zahl der Krippenplätze ist gestiegen und mehr Menschen beginnen ein Studium oder bilden sich weiter. Doch ein genauerer Blick auf die Zahlen zeigt: Die soziale Schieflage bleibt die Achillesferse unseres Bildungssystems. Die Zahl der jungen Menschen ohne Schul- und Berufsabschluss bleibt bedrückend hoch. Auch bei der Weiterbildung und im Studium öffnet sich die Schere zwischen Gewinnern und Verlierern. Die vermeintliche „Bildungsrepublik Deutschland“ bleibt ein sozial gespaltenes Land. Mehr noch: Der Anteil der Bildungsinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt ist wieder gesunken.

Dabei steht unsere Gesellschaft vor großen Herausforderungen: Der demographische Wandel führt zu einer sinkenden Zahl der arbeitenden Menschen. Arbeiten, die nur geringe Qualifikationen erfordern, verschwinden zunehmend aus den Betrieben oder finden in prekärer Beschäftigung statt. Der wirtschaftliche Strukturwandel und die technologische Entwicklung führen zu steigenden Anforderungen an die Kompetenzen aller Beschäftigten.

Fast sämtliche Bildungsstudien sagen uns, was zu tun ist: Wir müssen in die Qualität der frühkindlichen Bildung investieren – durch mehr und gut ausgebildete Erzieher/innen. Wir benötigen mehr gute Ganztagschulen mit multiprofessionellen Teams. Die Hochschulen brauchen eine verlässliche finanzielle Grundausstattung und die BAföG-Sätze müssen spürbar steigen. Wir müssen die zahllosen Warteschleifen im Übergang von der Schule in die Ausbildung abbauen und das Nachholen von Schul- und Berufsabschlüssen fördern. Wir wollen ein inklusives Bildungssystem. Die enge Kopplung von sozialer Herkunft und Bildungserfolg sowie die strikte Trennung von beruflicher und hochschulischer Bildung bleiben die zentralen Herausforderungen der Bildungspolitik.

Mit dem Jahr 2015 dürfen die gemeinsamen Anstrengungen von Bund und Ländern nicht stehen bleiben. Wir brauchen einen neuerlichen Bildungsgipfel. Bund, Länder und Kommunen müssen zusammen mit den Sozialpartnern eine „gemeinsame Bildungsstrategie“ entwickeln. Ansonsten droht unsere Gesellschaft ihre Zukunftsfähigkeit zu verlieren.



Elke Hannack

Stellvertretende Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Expertise

Zur Einleitung

Vor sechs Jahren, am 22. Oktober 2008, trafen sich die Regierungschefs von Bund und Ländern in Dresden zu einem „Bildungsgipfel“. Sie vereinbarten dort, einen Katalog bildungspolitischer Ziele gemeinsam zu verfolgen. Die hier vorgelegte Kurz-Expertise ruft die damaligen Beschlüsse in Erinnerung und untersucht, was aus den seinerzeit von den Regierungschefs von Bund und Ländern verkündeten Zielsetzungen geworden ist. Sie knüpft damit an Untersuchungen der Jahre 2010, 2011, 2012 und 2013 an. In einem ersten Schritt werden dazu die auf dem Bildungsgipfel verkündeten Ziele noch einmal dargestellt. Dann folgt – mit Blick auf die Frage, ob bei der Umsetzung erkennbare Fortschritte zu beobachten sind – eine Bilanz der einzelnen Ziele:

- Senkung der Zahl der jungen Menschen ohne Schulabschluss,
- Senkung der Zahl der jungen Erwachsenen ohne abgeschlossene Berufsausbildung,
- Ausbau der Krippenplätze,
- Steigerung der Beteiligung an Weiterbildung,
- Steigerung der Studienanfängerquote sowie
- Erhöhung der Bildungsausgaben.

Abgeschlossen wird die Expertise mit einem Fazit.

1. Die Zielsetzungen des Bildungsgipfels

Die wesentlichen Zielsetzungen des Bildungsgipfels von 2008 lassen sich, soweit sie ausgabenrelevant sind, folgendermaßen beschreiben (vgl. Bundesregierung/Regierungschefs 2008):

- **Verringerung der Quote der Schulabgänger/innen ohne Schulabschluss**
Die Quote der Schulabgänger/innen ohne Abschluss soll bis 2015 halbiert werden – von damals 8 % auf 4 % eines entsprechenden Altersjahrgangs.
- **Verringerung der Quote junger Erwachsener ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung**
Die Quote der jungen Erwachsenen ohne Berufsabschluss soll gleichfalls bis 2015 halbiert werden – von seinerzeit 17 % auf 8,5 %.

- **Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige**

Auf dem Dresdner Bildungsgipfel wurde ein schon vorher zwischen Bund, Ländern und Kommunen vereinbartes Ziel noch einmal bekräftigt: Bis zum 1. August 2013, also zum Betreuungsjahr 2013/14, sollten für 35 % der Kinder unter drei Jahren Angebote in der Kindertagesbetreuung (in Tageseinrichtungen bzw. in der Kindertagespflege) bereitgestellt werden. Das dazu erforderliche Personal sollte ausgebildet werden.

- **Steigerung der Weiterbildungsbeteiligungsquote**

Die Beteiligung an der Weiterbildung soll von 43 % auf 50 % der Erwerbsbevölkerung gesteigert werden.

- **Erhöhung der Quote der Studienanfänger/innen**

Die Studienanfängerquote soll auf 40 % eines Altersjahrgangs gesteigert werden. Das Potenzial von – auch in Folge der doppelten Abiturjahrgänge – zusätzlich etwa 275.000 Studienanfänger/innen soll bis 2015 ausgeschöpft werden.

- **Steigerung der Bildungsausgaben auf 10 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP)**

Bund und Länder haben sich darauf verständigt, die öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung und Forschung bis zum Jahr 2015 auf 10 % des Bruttoinlandsproduktes zu steigern – auf 7 % für Bildung und 3 % für Forschung.

Dieser Katalog der Vorhaben, zu denen weitere weniger ausgabenintensive Maßnahmen hinzugefügt sind, zeigt, dass die angestrebte Ausgabensteigerung auf 10 % des Bruttoinlandsproduktes für konkrete und bildungspolitisch gut begründbare Ziele notwendig ist.

2. Eine maßnahmenbezogene Analyse: Was wurde bisher erreicht?

Die im ersten Abschnitt dieser Expertise noch einmal in Erinnerung gerufenen Zielmarken wurden für die hier vorgelegte Analyse deshalb aus der großen Zahl der auf dem Dresdner Bildungsgipfel proklamierten bildungspolitischen Absichten ausgewählt, weil sie zum einen das Volumen der Bildungsausgaben betreffen bzw. weil sie in einem überdurchschnittlichem Umfang ausgabenrelevant sind. Zum anderen wurden diese Zielmarken auf dem Bildungsgipfel so konkret gefasst, dass das Maß der Zielerreichung oder der Annäherung an die gesetzten Ziele überprüfbar ist.

2.1 Schulabgänger/innen ohne Abschluss

Auf dem Bildungsgipfel wurde erklärt: „Der Bund und die Länder streben an, die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss ... von 8 auf 4 Prozent ... zu halbieren.“

(Vgl. Bundesregierung/Regierungschefs 2008, S. 5)

Die aktuelle Situation lässt sich wie folgt charakterisieren (vgl. zu den folgenden Daten Tabelle 1, S. 8): 2013 verließen in Deutschland 5,7 % der Jugendlichen des entsprechenden Altersjahrgangs die allgemein bildenden Schulen ohne Hauptschulabschluss. Etwas mehr als die Hälfte der Schüler/innen (56 % – vgl. Statistisches Bundesamt 2014b, Tabelle 6.5), die in den allgemein bildenden Schulen keinen Hauptschulabschluss erreichten, stammten aus Förderschulen. Bei der Quote der Schüler/innen ohne Hauptschulabschluss findet sich zwischen den einzelnen Bundesländern eine bemerkenswerte Spannweite: Sie reicht von 4,5 % in Bayern und Hamburg bis zu 10,3 % in Mecklenburg-Vorpommern. Insgesamt auffallend ist, dass diese Quoten in den neuen Ländern – zum Teil deutlich – über denen der Flächenstaaten der alten Länder liegen.

Das auf dem Bildungsgipfel verkündete Ziel, die Quote derer, die in den allgemein bildenden Schulen den Hauptschulabschluss nicht erreichen, zu halbieren, ist bisher deutlich verfehlt. Eine Halbierung dieser Quote könnte auch nur noch erreicht werden, wenn nahezu alle Schüler/innen die allgemeinen Schulen (das sind in der KMK-Terminologie die allgemein bildenden Schulen unter Ausschluss der Förderschulen) mit einem Hauptschulabschluss verlassen würden. Vor diesem Hintergrund ist es kaum zu erwarten, dass das auf dem Bildungsgipfel proklamierte 4 Prozentziel bis 2015 erreicht werden kann. Auch die Tatsache, dass die Quote derer, die die allgemein bildenden Schulen ohne wenigstens einen Hauptschulabschluss verlassen, in den 13 Jahren von 2000 bis 2013 lediglich von 9,4 % auf 5,7%, also um nur 3,7 Prozentpunkte gesunken ist, lässt nicht erwarten, dass es in den verbleibenden zwei Jahren zu einem weiteren Absinken der Quote der Jugendlichen ohne Abschluss von 5,7 % auf 4,0 %, also um 1,7 Prozentpunkte, kommen wird.

Darüber hinaus muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass sich in den einzelnen Ländern hinter dem Etikett „ohne Hauptschulabschluss“ sehr unterschiedliche Schülerleistungen verbergen: Die im Herbst 2013 veröffentlichte Studie zum Erreichen der Bildungsstandards hat für das Fach Mathematik gezeigt, dass der für Hauptschüler/innen festgelegte Mindeststandard von 5,5 % aller Neuntklässler/innen im Jahr 2012 nicht erreicht wurde. Dieser Wert liegt dicht bei der Quote der Schüler/innen, die 2013 keinen Hauptschulabschluss erlangen konnten. Ein Blick in die Länder zeigt allerdings, dass diese Übereinstimmung der „Quote der Jugendlichen ohne Abschluss“ mit der Quote zum „Verfehlen des Mindeststandards“ durchaus nicht die Regel ist: So verfehlten z. B. in Sachsen in Mathematik nur 1,3 % der Neuntklässler/innen den Mindeststandard, während dort 9,5 % eines Altersjahrgangs keinen Hauptschulabschluss erreichten. Umgekehrt verhält es sich dagegen z. B. in Bremen: Dort verfehlten 11,5 % den Mindeststandard, aber

„nur“ 7,3 % erreichten keinen Hauptschulabschluss. Diese Zahlen zeigen, dass oft eine Lücke zwischen den Abschlüssen und den Kompetenzen der Jugendlichen klafft.

Tabelle 1: Schulabgänger/innen ohne Hauptschulabschluss* (2013) und Neuntklässler/innen, die (in Mathematik) den Mindeststandard für den Hauptschulabschluss verfehlten (2012)

Land	ohne Hauptschulabschluss*	verfehlt Mindeststandard**
Baden-Württemberg	4,7	5,2
Bayern	4,5	4,5
Berlin	8,0	10,4
Brandenburg	8,0	3,4
Bremen	7,3	11,5
Hamburg	4,5	7,2
Hessen	4,9	5,9
Mecklenburg-Vorpommern	10,3	2,8
Niedersachsen	5,0	4,1
Nordrhein-Westfalen	5,8	7,2
Rheinland-Pfalz	5,5	4,3
Saarland	5,1	6,6
Sachsen	9,5	1,3
Sachsen-Anhalt	9,7	5,0
Schleswig-Holstein	7,2	5,4
Thüringen	7,6	3,6
Deutschland	5,7	5,5

* prozentualer Anteil an der gleichaltrigen Bevölkerung – Quotensummenverfahren (Quelle: Statistisches Bundesamt 2014c)

**prozentualer Anteil an allen Neuntklässler/innen (Quelle: Pant u. a. 2013)

Es bleibt das Problem, dass viele junge Menschen, insbesondere in den neuen Ländern, ohne Abschluss bleiben, also ohne das Zertifikat, das für den Zugang zu beruflicher Ausbildung nahezu unverzichtbar ist.

2.2 Junge Erwachsene ohne Berufsabschluss

Auf dem Bildungsgipfel vereinbarten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer: „Der Bund und die Länder streben an, die Zahl der ... ausbildungsfähigen jungen Erwachsenen ohne Berufsabschluss von 17,0 Prozent auf 8,5 Prozent zu halbieren.“

(Vgl. Bundesregierung/Regierungschefs 2008, S. 5)

Ausweislich der Daten in Tabelle 2, S. 10 lag 2008, also in dem Jahr des Bildungsgipfels, die Quote der jungen Erwachsenen (20- bis 29-Jährige) ohne Berufsabschluss bei 17,2 %.

Von 2008 bis 2009 ist die Quote der ohne Ausbildung verbliebenen jungen Erwachsenen von 17,2 % um 0,8 Prozentpunkte auf 16,4 % leicht gesunken; zum Jahr 2010 ist sie dann wieder auf 17,2 % angestiegen. Seither geht sie in kleinen Schritten über 15,9 % (2011) und 14,9 % (2012) auf 13,8 % im Jahr 2013 zurück. Die für 2013 gemessene Quote bedeutet, dass insgesamt 1,4 Millionen jungen Erwachsene im Alter von 20 bis 29 Jahren keine abgeschlossene Berufsausbildung hatten und auch nicht mehr dabei waren, einen Berufsausbildungsabschluss zu erwerben.

Angesichts der Tatsache, dass im Jahr 2013 noch 258.000 junge Erwachsene im Übergangssystem „aufgehoben“ wurden (Statistisches Bundesamt 2014e, S. 5), in jenem Teil des Berufsbildungssystems also, der nicht auf einen Berufsbildungsabschluss abzielt, ist das Erreichen des Ziels einer Halbierung bis 2015 völlig ausgeschlossen. Diese Einschätzung wird noch zusätzlich durch eine aktuelle Meldung der Bundesagentur für Arbeit gestützt: Zum Berichtsjahr 2013/14 ging die Zahl der gemeldeten Bewerber/innen für Berufsausbildungsstellen lediglich von 2012/13 noch 561.168 um 1.737 auf 559.431 zurück, zugleich erhöhte sich die Zahl der gemeldeten Berufsausbildungsstellen nur geringfügig: von 507.263 auf 511.613 (Bundesagentur für Arbeit 2014). Damit standen den gut 559.000 Bewerbungen knapp 512.000 Stellen gegenüber.

Tabelle 2: Anteil der jungen Erwachsenen (20- bis 29-Jährige) ohne abgeschlossene Berufsausbildung an der gleichaltrigen Bevölkerung (in %)

Land	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Baden-Württemberg	15,7	14,4	15,6	14,7	12,7	11,7
Bayern	13,8	12,9	13,3	12,2	11,8	10,3
Berlin	21,5	20,2	20,3	18,4	17,3	15,4
Brandenburg	12,8	13,1	15,2	13,4	13,4	12,4
Bremen	24,1	23,6	22,2	22,0	21,1	19,7
Hamburg	20,7	18,0	19,4	17,4	17,5	16,8
Hessen	19,7	17,7	18,1	15,7	15,2	14,6
Mecklenburg-Vorpommern	12,4	12,3	11,3	11,1	10,7	11,8
Niedersachsen	16,9	17,1	18,7	18,2	16,6	14,2
Nordrhein-Westfalen	22,4	21,4	22,2	20,4	19,0	17,7
Rheinland-Pfalz	17,7	19,0	20,0	18,1	16,5	17,1
Saarland	19,2	20,6	19,8	22,2	17,2	16,5
Sachsen	9,7	9,3	9,2	9,1	9,3	8,0
Sachsen-Anhalt	13,5	12,7	13,9	12,7	12,1	11,1
Schleswig-Holstein	18,6	18,2	19,4	17,2	17,1	16,0
Thüringen	10,5	9,6	10,2	8,8	8,4	8,2
Deutschland	17,2	16,4	17,2	15,9	14,9	13,8

Quelle: für 2008: Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010 (Tabellen B3-8web und B3-7web), für die Folgejahre: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Grundlage: Mikrozensushebungen)

2.3 Kindertagesbetreuung

Auf dem Bildungsgipfel wurde ein bereits früher zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verabredetes Ziel einvernehmlich bekräftigt: Bis zum Jahr 2013 soll „schrittweise ein bedarfsgerechtes und qualitätsorientiertes Betreuungsangebot für bundesweit durchschnittlich 35 Prozent der Kinder unter drei Jahren“ aufgebaut werden. Die dazu „benötigten zusätzlichen ca. 80.000 Erzieherinnen und Erzieher sowie Tagespflegepersonen“ sollen qualifiziert werden.

(Vgl. Bundesregierung/Regierungschefs 2008, S. 4)

Deutschlandweit (vgl. zu den folgenden Daten Tabelle 3) wurden im „Betreuungsjahr“ 2013/14 (zum Stichtag: 01.03.2014) insgesamt 660.750 Kinder im Alter von unter drei Jahren in Kindertagesstätten bzw. in der Kindertagespflege betreut (99.181 davon in der Kindertagespflege). Dies entsprach einer Betreuungsquote von insgesamt 32,3 %. In den Neuen Bundesländern (einschließlich Berlin) lag diese Quote bei 52,0 % und im Früheren Bundesgebiet (ohne Berlin) bei 27,4 % (vgl. zu diesen Durchschnittswerten: Statistisches Bundesamt 2014, S.117f.). Deutschland insgesamt und insbesondere alle Länder des früheren Bundesgebiets blieben im Betreuungsjahr 2013/14 hinter der für 2013 gesetzten Zielmarke von 35 % zurück. Im Gebiet der früheren Bundesrepublik reichen die Betreuungsquoten von 23,7 % in Nordrhein-Westfalen bis zu 30,8 % in Rheinland-Pfalz. Lediglich Hamburg erreichte im Westen mit 42,5 % die anvisierte Betreuungsquote.

**Tabelle 3: Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige, 2014
(in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege)**

Land	01.03.2014*	
	Platzzahl	Quote in %
Baden-Württemberg	76.295	27,7
Bayern	88.700	27,1
Berlin	46.984	45,8
Brandenburg	33.164	58,2
Bremen	4.447	26,9
Hamburg	21.939	42,5
Hessen	45.078	28,9
Mecklenburg-Vorpommern	21.562	56,4
Niedersachsen	52.830	27,9
Nordrhein-Westfalen	104.781	23,7
Rheinland-Pfalz	29.617	30,8
Saarland	5.646	26,9
Sachsen	52.297	49,8
Sachsen-Anhalt	29.677	58,0
Schleswig-Holstein	20.290	30,4
Thüringen	27.443	52,4
Deutschland	660.750	32,3
Früheres Bundesgebiet	449.623	27,4
Neue Länder (mit Berlin)	211.127	52,0

* Quelle: Statistisches Bundesamt 2014b

2.4 Weiterbildungsbeteiligung

„Bund und Länder streben an, gemeinsam mit den Sozialpartnern bis 2015 die Beteiligung an der Weiterbildung von 43 Prozent (2006) auf 50 Prozent der Erwerbsbevölkerung zu steigern.“

Vgl. Bundesregierung/Regierungschefs 2008, S. 11)

Folgt man den Anfang 2013 vorgelegten – am AES-Konzept (Adult Education Survey) orientierten – Daten zur Weiterbildungsbeteiligung, so ergibt sich für 2012 (aktuellere Daten sind noch nicht verfügbar) das folgende Bild (vgl. Tabelle 4): Von allen 19- bis 64-Jährigen nahmen 2007 in Deutschland 44 % an Weiterbildung teil. Drei Jahre später (2010) taten dies nur noch 42 %, 2012 dann aber 49 %.

Tabelle 4: Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland nach dem AES-Konzept (Adult Education Survey)

Jahr		2007	2010	2012
Insgesamt		44	42	49
nach Erwerbsstatus	Erwerbstätige	52	49	56
	Arbeitslose	26	28	29
	Nicht-Erwerbstätige	19	20	24
nach Berufsabschluss	kein Abschluss	28	33	37
	Lehre/Berufsfachschule	43	38	44
	Meister/Fachschule	57	60	65
	(Fach-)Hochschule	62	63	68
nach Migrationshintergrund	Ohne	46	45	52
	Mit	34	33	33

Quelle: BMBF 2013

Angesichts dieser Entwicklung der Quote der Weiterbildungsbeteiligung ist es wahrscheinlich, dass das 50-Prozent-Ziel bis 2015 erreicht sein wird. Ein tieferer Blick in die Zahlen zeigt jedoch, dass sich hinter dem erfreulichen Anstieg der Weiterbildungsbeteiligung eine bedenkliche Entwicklung verbirgt: Gerade Arbeitslose, gering Qualifizierte, Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Menschen mit einem Migrationshintergrund nehmen deutlich seltener an Weiterbildung teil und bleiben somit „abhängt“. Diese Entwicklung ist gerade angesichts der hohen Zahl junger Erwachsener, die über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, beunruhigend.

2.5 Studienanfängerquote

„Gemeinsames Ziel von Bund und Ländern ist es, die Studienanfängerquote im Bundesdurchschnitt auf 40 Prozent eines Jahrgangs zu steigern.“

(Vgl. Bundesregierung/Regierungschefs 2008, S. 9)

Zur Bestimmung der Studienanfängerquote konkurrieren in Deutschland zwei Verfahren: In dem einen Verfahren zur Zählung der an Hochschulen in Deutschland im ersten Hochschulsesemester Studierenden wird das Land des Studienorts zur Grundlage der Zählung der Studierenden gewählt – unabhängig davon, ob die Studienberechtigung in Deutschland oder im Ausland erworben wurde. Neben dieser Zählweise findet sich in Deutschland eine weitere Art der Bestimmung der Studienanfängerquote: Bei diesem konkurrierenden Verfahren, bei dem das Land des Erwerbs der Studienberechtigung Grundlage der Zählung ist, werden nur die Studierenden berücksichtigt, die ihre Studienberechtigung in Deutschland erworben haben (Deutsche und sogenannte „Bildungsinländer“) und ihr erstes Hochschulsesemester an einer Hochschule in Deutschland studieren.

Bei der Proklamierung des 40-Prozent-Ziels gingen die Teilnehmer/innen des Gipfeltreffens von dem Berechnungsverfahren aus, bei dem das Land des Studienortes Grundlage der Zählung der Studierenden im ersten Hochschulsesemester ist – unabhängig davon, ob sie ihre Studienberechtigung im In- oder im Ausland erworben haben. Dieses Ziel war bereits 2008, im Jahr des Bildungsgipfels, mit 40,3 % erreicht; es wurde in den Folgejahren von Jahr zu Jahr stärker übertroffen. 2013 nahmen in Deutschland insgesamt fast 507.000 junge Erwachsene, also 57,5 % eines Jahrgangs, ein Hochschulstudium auf (vgl. Tabelle 5, S. 14). Nachrichtlich soll aber darauf verwiesen werden, dass unter den insgesamt nahezu 507.000 Studienanfänger/innen des Jahres 2013 gut 86.000 Bildungsausländer/innen waren, also ausländische Studierende, die ihre Studienberechtigung im Ausland erworben haben (Statistisches Bundesamt 2013 und Auskunft des Statistischen Bundesamtes vom 02.10.2014). Wenn man diese Gruppe herausrechnet, ergibt sich eine Anfängerquote von „nur“ noch 46,2 %.

Tabelle 5: Entwicklung der Zahlen und Quoten der Studienanfänger/innen in Deutschland

Jahr	Studienanfänger/innen	Studienanfängerquote in %
1995	262.407	26,8
2000	314.956	33,3
2005	356.076	37,1
2010	444.719	46,0
2011	518.748	55,6
2012	495.088	54,6
2013	506.632	57,5

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013b und 2014d

Die Steigerung der Studienanfängerquote über das proklamierte 40-Prozent-Ziel hinaus (auf inzwischen 57,5 %) kann fraglos als bildungspolitischer Erfolg gewertet werden. Damit dies aber tatsächlich ein Erfolg wird, müssen die Hochschulen finanziell so ausgestattet werden, dass sie ihren Studierenden vertretbare Studienbedingungen bieten können.

Mit der so deutlich über das erwartete Ausmaß der Steigerung der Studienanfängerquote hinausgehenden Entwicklung geht allerdings nach wie vor eine unübersehbare soziale Schieflage einher: Die 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks belegt, dass unter den Studierenden nur 27 % aus Familien stammen, in denen die Eltern eine Lehre bzw. Facharbeiterausbildung haben, während 50 % aus Familien kommen, in denen die Eltern einen Hochschulabschluss erworben haben (Middendorf u.a. 2013, S. 80.).

2.6 Bildungsausgaben

Bund und Länder haben sich darauf verständigt, die öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung und Forschung bis zum Jahr 2015 auf 10 Prozent des Bruttoinlandsproduktes zu steigern – auf 7 Prozent für Bildung und weitere 3 Prozent für Forschung

(Vgl. Bundesregierung/Regierungschefs 2008, S. 6)

Bezogen auf das Jahr 2008 bedeutet die 10-Prozent-Zielsetzung eine Steigerung des Anteils der Ausgaben für Bildung und Forschung um 1,4 Prozentpunkte – nämlich von damals 8,6 % auf 10,0 % im Jahr 2015. Bei einer nach den Ausgabenbereichen ausdifferenzierenden Betrachtung würde sich im Bereich Bildung eine Ausgabensteigerung von 6,2 % auf 7,0 % und im Bereich Forschung von 2,4 % auf 3,0 %

ergeben. Um die damit verbundenen Größenordnungen einschätzen zu können, muss man wissen, dass ein Prozent des Bruttoinlandsproduktes 2013 etwa 26,9 Mrd. Euro ausmachen.

In den Erklärungen, die anlässlich der auf dem Bildungsgipfel beschlossenen Zielsetzung herausgegeben wurden, findet sich weder ein Hinweis darauf, um welchen Betrag sich die Ausgaben erhöhen würden, wenn die proklamierte Zielsetzung eingelöst werden würde, noch darauf, wie sich die Ausgabensteigerungen auf öffentliche und private Ausgaben verteilen sollen. Es findet sich auch kein Hinweis darauf, welche Anteile der öffentlichen Ausgaben die Länder, die Kommunen und der Bund übernehmen sollen. Den Daten der Tabelle 6, S. 16 ist zu entnehmen, dass 2008 – im Jahr des Bildungsgipfels, 63,4 % aller Bildungsausgaben öffentlich und 36,6 % privat erbracht wurden.

Zur Beantwortung der Frage, ob das auf dem Bildungsgipfel proklamierte 10-Prozent-Ziel verfehlt oder erreicht wird, fehlen aktuelle Daten. Das Statistische Bundesamt liefert die Daten des Budgets für Bildung, Forschung und Wissenschaft jeweils mit einiger Verzögerung: Der komplette Datensatz für 2008 wurde 2011, der für 2011 erst 2014 veröffentlicht. 2014 wurde auch ein Datensatz für 2012 vorgelegt, der die in diesem Jahr getätigten Bildungsausgaben noch nicht nach öffentlich und privat erbrachten Ausgaben differenziert (vgl. dazu Statistisches Bundesamt 2014a). Da dies so ist, kann die Entwicklung des Anteils der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt, so wie sie sich seit dem Bildungsgipfel abzeichnet, für das Jahr 2012 nur für die gesamten Ausgaben skizziert werden – ohne eine Unterscheidung zwischen öffentlich und privat getragenen Ausgaben. Für 2013 sind derzeit noch keine Daten verfügbar.

Ein Blick auf die Daten zur Entwicklung von 2008 bis 2012 (vgl. Tabelle 6) erlaubt eine Erfolgsmeldung: In diesem Zeitraum konnte der Anteil der Ausgaben für Bildung und Forschung von 8,6 % des BIP 2008 auf 9,0 % des BIP 2012 gesteigert werden; die Ausgaben des Budgets für Bildung verfehlten 2012 mit 6,5 % die 7-Prozentmarke; auch die Ausgaben für Forschung und Entwicklung lagen im selben Jahr mit 2,5 % noch unterhalb des Zielwertes von 3,0 % des Bruttoinlandsproduktes. Angesichts der Tatsache, dass der Anteil des Budgets für Bildung und Forschung am Bruttoinlandsprodukt von 2011 nach 2012 von 9,1 % auf 9,0 % gesunken ist, muss die Zielerreichung bis 2015 (10 %) als eher unwahrscheinlich eingeschätzt werden.

Unabhängig von der Frage, ob das Ausgabenziel 10 % des Bruttoinlandsproduktes 2015 erreicht sein wird, bleibt festzustellen, dass Deutschland mit dem Niveau seiner Bildungsausgaben unverändert deutlich unter dem internationalen Durchschnitt liegt. Für das Jahr 2011 – neuere Daten liegen noch nicht vor – berichtet die OECD, dass Deutschland für Bildung mit 5,1 % genau einen Prozentpunkt weniger als der Durchschnitt der OECD-Länder (6,1 %) verausgibt (OECD 2014, S. 302). Der OECD-Wert für Deutschland liegt mit 5,1 % deutlich unter dem im deutschen Bildungsbudget mitgeteiltem Wert von 6,5 % (vgl. in

Tabelle 6 den Wert für „Bildung“). Dies erklärt sich daraus, dass die deutsche Bildungsstatistik Bereiche der Bildung zuordnet, die in der international verabredeten Abgrenzung nicht dazu gezählt werden.

Tabelle 6: Anteile der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung und Forschung am Bruttoinlandsprodukt

Ausgaben für		2008			2011			2012***	
		Mrd. €	in % des BIP	An-teile	Mrd. €	in % des BIP	An-teile	Mrd. €	in % des BIP
Bildung	öff.	121,5	4,9	78,9	142,3	5,2	79,9		
	pr.*	32,4	1,3	21,1	35,8	1,3	20,1		
	insg.	153,9	6,2	100,0	178,0	6,6	100,0	178,4	6,5
For-schung und Entwick-lung	öff.	14,2	0,6	23,5	15,9	0,6	23,7		
	pr.*	46,5	1,8	77,1	51,2	1,9	76,3		
	insg.**	60,3	2,4	100,0	67,1	2,5	100,0	70,4	2,5
insge-samt	öff.	135,8	5,5	63,4	158,2	5,9	64,5		
	pr.*	78,4	3,1	36,6	87,0	3,2	35,5		
	insg.	214,2	8,6	100,0	245,1	9,1	100,0	248,9	9,0

* unter Einbeziehung von Zahlungen aus dem Ausland

** unter Ausklammerung der Forschungsausgaben, die als Forschungsausgaben der Hochschulen bereits im Budget für Bildung verbucht wurden

*** Daten zur Verteilung auf öffentliche und private Ausgaben liegen noch nicht vor.

Quellen: für 2008: Statistisches Bundesamt 2011 und für 2011 sowie 2012: Statistisches Bundesamt 2014a

3. Fazit

Eine zusammenfassende Übersicht über die Ergebnisse der Analysen des vorangehenden Abschnitts ergibt:

- **Senkung der Zahl der jungen Menschen ohne Schulabschluss:** Die angestrebte Halbierung der Quote der Absolvent/innen allgemein bildender Schulen ohne Hauptschulabschluss auf 4,0 % ist nicht absehbar. In den Jahren von 2000 bis 2013 ist diese Quote um 3,9 Prozentpunkte gesunken – von 9,4 auf 5,7 %. Ein Maßnahmenbündel, das in diesem Handlungsfeld Erfolge versprechen

würde, ist nicht erkennbar – schon gar nicht ein solches, das die Förderschulen, aus denen mehr als die Hälfte der Absolvent/innen ohne Hauptschulabschluss stammen, einbezöge.

- **Senkung der Zahl der jungen Menschen ohne Berufsabschluss:** Die angestrebte Halbierung der Quote junger Erwachsener, die keinen Berufsabschluss erwerben, ist nicht in Sicht: Von 2008 bis 2013 hat sich die entsprechende Quote von 17,2 % auf 13,8 % nur sehr geringfügig verringert. Da die Integrierte Ausbildungsberichterstattung auch für 2013 noch eine Zahl von fast 258.000 jungen Erwachsenen im Übergangssystem vermeldet (jenem System, das keinen Berufsabschluss vermittelt), besteht kein Anlass, optimistisch in die nähere Zukunft zu blicken.
- **Krippenausbau:** Beim Ausbau der Krippenplätze für unter Dreijährige liegt Deutschland im Betreuungsjahr 2013/14 mit einem Platzangebot von 32,3 % unterhalb der 35 Prozentmarke. Hier liegen vor allem die Länder des früheren Bundesgebietes mit 27,4 % deutlich unterhalb der anvisierten Zielmarke.
- **Höhere Weiterbildungsquote:** Mit der Weiterbildungsquote von 49 % ist die Zielquote von 50 % bereits 2012 nahezu erreicht worden. Bemerkenswert ist allerdings, dass sich hinter dieser Zahl eine enorme soziale Schieflage verbirgt. Vor allem Arbeitslose, Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Menschen mit Migrationshintergrund sind bei der Weiterbildungsbeteiligung „abgehängt“.
- **Anhebung der Quote der Studienanfänger/innen:** Das Ziel der Anhebung der Quote der Studienanfänger/innen auf 40 % wurde inzwischen mit 57,5 % (2013) weit übertroffen. Auch dann, wenn die Bildungsausländer/innen nicht einbezogen werden, liegt diese Quote mit 46,2 % deutlich oberhalb der Zielquote von 40 %. Allerdings ist auch dies verbunden mit einem hohen Maß sozialer Chancenungleichheit: 50 % der Studierenden kommen aus Akademikerfamilien, aber nur 27 % aus Facharbeiterfamilien. Die Steigerung der Studienanfängerquote macht zudem auf die Schwierigkeiten der Hochschulen, den jungen Studierenden angemessene Studienbedingungen zu bieten, aufmerksam.
- **Bildungsfinanzierung:** Das für 2015 gesetzte Ziel der Steigerung der öffentlich und privat getragenen Bildungsausgaben auf 10 % des Bruttoinlandsprodukts ist Deutschland im Jahr 2012 mit einem Wert von 9,0 % bisher noch nicht nahe gekommen. Die Tatsache, dass dieser Anteilswert von 2011 nach 2012 nach einem zwischenzeitlichen Anstieg wieder leicht gesunken ist, stimmt hinsichtlich einer Zielerreichung wenig optimistisch.

Die **Gesamtschau** der untersuchten Aufgabenfelder zeigt ein differenziertes Bild: Während in einigen Feldern durchaus Verbesserungen erreicht wurden, bleiben zwei Kernprobleme bestehen:

- Die hohen Zahlen der Jugendlichen ohne Schulabschluss und der jungen Menschen ohne Berufsabschluss bleiben ein zentrales Problem in unserem Bildungswesen. Hier werden die Ziele des Bildungsgipfels deutlich verfehlt. Auch bei der Weiterbildung und beim Hochschulzugang zeigt sich, dass Arbeitslose, Menschen ohne Berufsabschluss sowie Menschen mit Migrationshintergrund bei der Teilnahme an Weiterbildung und Kinder aus nicht-akademischen Familien beim Hochschulzugang „abgehängt“ bleiben. Diese Entwicklung macht deutlich: Im deutschen Bildungssystem wird das Auseinanderklaffen zwischen der Lage von Begünstigten und der von Benachteiligten weiter verfestigt und immer wieder reproduziert.
- Auch wenn es gegenüber 2008 einen Anstieg des Anteils der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt gegeben hat, bleibt festzustellen: Das deutsche Bildungssystem ist – auch im internationalen Vergleich – unterfinanziert: Es fehlen die ökonomischen Ressourcen für so zentrale Aufgaben wie den weiteren Ausbau der Krippenplätze, für eine berufliche Ausbildung aller jungen Menschen, für Ganztagschulen, für die schulische Inklusion und nicht zuletzt für die Schaffung angemessener Studienbedingungen.

Eine Bildungsrepublik sieht anders aus.

Literatur/Quellen

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010): Bildung in Deutschland 2010. Bielefeld

Bundesagentur für Arbeit (2014): Bewerber und Berufsausbildungsstellen Deutschland. September 2014

Bundesregierung/Regierungschefs der Länder (2008): Aufstieg durch Bildung. Dresden

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2013): Weiterbildungsverhalten in Deutschland. AES 2012 Trendbericht

Middendorf, E./ Apolinarski, B./ Poskowsky, J./ Kandulla, M./ Netz, N.: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2012 – 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks. Berlin 2013

OECD (2014): Bildung auf einen Blick 2014. Paris/Bielefeld 2014

Pant, H.A./ Stanat, P./ Schroeders, U./ Roppelt, A./ Siegle, Th./ Pöhlmann, C. (Hrsg.) (2013): IQB-Ländervergleich 2012. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen am Ende der Sekundarstufe I. Münster

Statistisches Bundesamt (2014a): Bildungsfinanzbericht 2014. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2014b): Statistiken der Kinder und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2014. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2014c): Bildung und Kultur: Allgemeinbildende Schulen – Schuljahr 2013/14. Fachserie 11 Reihe 1. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2014d): Bildung und Kultur: Studierende an Hochschulen – Wintersemester 2013/14. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2014e): Bildung und Kultur: Schnellmeldung Integrierte Ausbildungsberichterstattung – Anfänger im Ausbildungsgeschehen nach Sektoren/Konten und Ländern. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2013b): Bildung und Kultur – Schnellmeldungsergebnisse der Hochschulstatistik zu Studierenden und Studienanfänger/innen – vorläufige Ergebnisse. Wiesbaden

