

**Deutscher
Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**

Bereich
Bildung, Qualifizierung,
Forschung

28.05.2010

Bildungsgipfel-Bilanz

**Eine Expertise zur Umsetzung der Ziele des
Dresdner Bildungsgipfels vom 22. Oktober 2008**

Von Prof. Klaus Klemm



Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Bereich Bildung, Qualifizierung,
Forschung

Verantwortlich:
Ingrid Sehrbrock

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
Postanschrift:
Postfach 11 03 72
10833 Berlin

Telefon 030 - 240 60 - 297
Telefax 030 - 240 60 - 410
e-mail
matthias.anbuhl@dgb.de

Zur Einleitung

Die hier vorgelegte kleinere Expertise verfolgt das Ziel, die für die Entwicklung der Ausgaben für Bildung und Forschung relevanten Beschlüsse des Dresdner ‚Bildungsgipfels‘ vom Oktober 2008, insbesondere die dort vorgestellte Zielsetzung, bis 2015 in Deutschland 10% des Bruttoinlandsproduktes für Bildung und Forschung aufzuwenden, differenziert darzustellen. Darauf aufbauend folgt eine Auseinandersetzung mit den hinsichtlich dieser Zielsetzung retardierenden Einlassungen der Finanzministerkonferenz. So vorbereitet werden zentrale bildungspolitische Zielsetzungen, so wie diese von den Gipfelteilnehmern vorgestellt wurden, daraufhin untersucht, ob bei deren Umsetzung erkennbare Fortschritte zu beobachten sind. Abgeschlossen wird die Expertise mit einem zusammenfassenden Fazit.

Die Zielsetzung des Bildungsgipfels: Ausgaben für Bildung und Forschung werden gesteigert

Im Oktober 2008 haben sich Bund und Länder in Dresden auf einem ‚Bildungsgipfel‘ 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 weitere 3% für Forschung. Bezogen auf das Jahr 2007 entsprach dies einer Steigerung des Anteils der Ausgaben für Bildung und Forschung um 1,6 Prozentpunkte – nämlich von 8,4% in 2007 auf 10,0% in 2015. Bei einer nach den Ausgabenbereichen ausdifferenzierenden Betrachtung würde sich im Bereich Bildung eine Ausgabensteigerung von 6,1% auf 7,0% und im Bereich Forschung von 2,3% auf 3,0% ergeben. Eine Darstellung des darin jeweils enthaltenen Anteils der öffentlichen und der privaten Ausgaben zeigt, dass (allerdings bezogen auf die Ausgaben des Jahres 2005, da neuere Daten dazu nicht verfügbar sind – vgl. Tabelle 1) mit 76,2% etwa drei Viertel der Bildungsausgaben, aber mit 21,7% nur ein gutes Fünftel der Forschungsausgaben öffentlich getätigt werden.

Insgesamt sind damit mit 61,6% etwas weniger als zwei Drittel aller Ausgaben für Bildung und Forschung öffentlich getragen. Von diesen öffentlichen Ausgaben für Bildung und Forschung wurden 2005 von den Ländern 63,4%, von den Kommunen 20,8% und vom Bund 15,9% aufgebracht (vgl. zu den Daten Statistisches Bundesamt 2009d und Klemm 2009). Diese Hinweise auf die Verteilung zwischen öffentlichen und privaten Ausgaben sind in dem hier angesprochenem Zusammenhang mit dem 10%-Ziel des Dresdner Bildungsgipfels bedeutsam, da sie deutlich machen, dass in der Zielsetzung mit dem privaten Sektor und mit den Kommunen Träger von Leistungen angesprochen werden, die bei der Formulierung des 10 Prozent-Ziels nicht beteiligt, aber gleichwohl in die Pflicht genommen wurden.

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, und auch nicht darauf, welche Anteile der öffentlichen Ausgaben die Länder, die Kommunen und der Bund übernehmen sollen.

Eine Modellrechnung (vgl. die Spalte 2015 in Tabelle 1) zeigt, wie sich die Ausgabenanteile am Bruttoinlandsprodukt 2015 – nach der Steigerung auf 10% - auf öffentliche und private Finanziere verteilen würden, wenn sie im Vergleich zum Jahr 2005 konstant gehalten würden: Die öffentlichen Ausgaben für Bildung würden dann gegenüber 2005 von 4,80% auf 5,33%, die für Forschung von 0,50 auf 0,65 und die für beide Bereiche zusammen von 5,30 auf 6,16% des jeweiligen Bruttoinlandsproduktes steigen.

Mit der proklamierten Steigerung der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung und Forschung auf insgesamt 10% wäre – dies muss deutlich betont werden – eine Trendwende vollzogen: Der Vergleichswert lag 1995 bei 8,8%, 2005 bei 8,6%, 2006 bei 8,5 und 2007 bei 8,4% (vgl. Statistisches Bundesamt 2009d, S. 101).

Die von der Bundeskanzlerin und der Regierungschefin sowie den Regierungschefs der Bundesländer bei dem Bildungsgipfel nicht gelieferte Bezifferung des angestrebten Anstiegs der Bildungsausgaben wurde von ihnen anlässlich einer Zusammenkunft am 16.12.2009 nachgeliefert: Sie gehen davon aus, dass die Ausgaben für Bildung und Forschung, sofern das 10%-Ziel erreicht werden soll, in den Jahren von 2009 bis 2015 um 41 Mrd. Euro steigen müssen (Konferenz der Regierungschefin 2009). Dieser Mehrbetrag wäre 2008 erforderlich gewesen, wenn die Ausgaben für Bildung und Forschung schon 2008 bei 10% des Bruttoinlandsproduktes gelegen hätten. Würde man den öffentlichen Anteil in diesem Ausgabenzuwachs von 41 Mrd. Euro mit 61,6% konstant halten, so läge er bei 25,3 Mrd. Euro.

Tabelle 1: Anteile der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung und Forschung am Bruttoinlandsprodukt

Ausgaben für		2005			2015**
		in Mrd. Euro	in % des BIP	Anteile	in % des BIP
Bildung	öffentlich	108,0	4,8	76,2	5,33
	privat*	33,6	1,5	23,8	1,67
	insgesamt	141,6	6,3	100,0	7,00
Forschung	öffentlich	11,7	0,5	21,7	0,65
	privat*	38,8	1,8	78,3	2,35
	insgesamt	50,5	2,3	100,0	3,00
insgesamt	öffentlich	119,7	5,3	61,6	6,16
	privat*	72,4	3,3	38,4	3,84
	insgesamt	192,1	8,6	100,0	10,00

*unter Einbeziehungen von Ausgaben aus dem Ausland

**bei einem konstanten Verhältnis von öffentlichen und privaten Ausgaben

Mit dieser so dimensionierten Ausgabensteigerung verfolgen Bund und Länder, darauf haben sie sich auf dem Bildungsgipfel verständigt, eine Reihe bildungspolitischer Schwerpunktsetzungen. Dies sind, soweit es sich um ausgesprochen ausgabenrelevante Zielsetzungen handelt, im Einzelnen (vgl. Bundesregierung/Regierungschefs 2008):

- Bis 2013 sollen für 35% der Kinder unter drei Jahren Angebote in der Kindertagesbetreuung (in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege) bereit gestellt werden. Das dazu erforderliche Personal (80.000 zusätzliche Erzieherinnen und Erzieher) soll ausgebildet werden.
- Die Quote der Schulabgänger ohne Abschluss soll halbiert werden – von 8% auf 4% eines entsprechenden Altersjahrgangs.
- Die Quote der jungen Erwachsenen ohne Berufsabschluss soll gleichfalls halbiert werden – von 17% auf 8,5%.
- Die Studienanfängerquote soll auf 40% eines Altersjahrgangs gesteigert werden.
- Das Potenzial von auch in Folge der doppelten Abiturjahrgänge zusätzlich etwa 275.000 Studienanfängerinnen und –anfängern soll bis 2015 ausgeschöpft werden.
- Die Beteiligung an der Weiterbildung soll von 43% auf 50% der Erwerbsbevölkerung gesteigert werden.

Dieser Katalog der Vorhaben, zu denen weitere weniger ausgabenintensive Maßnahmen hinzugefügt sind, zeigt, dass die angestrebte Ausgabensteigerung um 41 Mrd. Euro für konkrete und bildungspolitisch gut begründbare Ziele als notwendig erachtet wird.

Die Einlassung der Finanzministerkonferenz: Die Zielsetzung des Bildungsgipfels ist bereits erreicht

Vor diesem Hintergrund erstaunt eine Feststellung der Finanzministerkonferenz. Sie schrieb am 1.10.2009, dass bereits „gegenwärtig gut 10 v.H. des Bruttoinlandsproduktes für Bildung und Forschung aufgewendet werden.“ (Finanzministerkonferenz 2009, S.2) Die Finanzminister bieten dafür drei Erklärungen:

- Der Rückgang des Bruttoinlandsproduktes in Folge der Wirtschaftskrise führt dazu, dass selbst bei stagnierenden Bildungsausgaben ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt steigt.
- Die Ausgaben für Bildung sind 2009 gegenüber 2007 gestiegen, nicht zuletzt auch in Folge des für den Bildungsbereich relevanten Konjunkturprogramms (Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder – 2009).
- Die Bildungsausgaben werden bisher untererfasst - z.B. im Bereich der nach Meinung der Finanzministerkonferenz nicht angemessen berücksichtigten Versorgungsausgaben.

Folgt man der Finanzministerkonferenz, so lässt sich feststellen: Die Zielmarke 10% ist bereits erreicht, ein weiterer Ausbau der Bildungsausgaben also auch nicht erforderlich. Bei einer Auseinandersetzung mit diesen drei Hinweisen, die das Erreichen der 10%-Marke erklären, zeigt, dass die Position der Finanzminister durchaus nachvollziehbar ist:

- Eine Ankopplung der Ausgaben für Bildung und Forschung an das Bruttoinlandsprodukt folgt zwar einer bei internationalen Vergleichen – etwa in den Statistiken der OECD – etablierten Darstellungsweise. Zur Bestimmung künftiger Höhen der Ausgaben für Bildung und Forschung, wie es das 10%-Ziel tut, ist sie jedoch ungeeignet, da sie diese Ausgaben starr an das Auf und Ab konjunktureller Entwicklungen bindet.
- Fraglos sind ein Teil der Ausgaben, die im Kontext konjunkturpolitischer Maßnahmen im Verlauf der Bankenkrise getätigt wurden, Ausgaben, die den Bereichen Bildung und Forschung zugeschrieben werden müssen. Allerdings ist es problematisch, sie einzubeziehen, wenn es um die Frage geht, ob die Ausgaben für Bildung und Forschung den Weg zur Erreichung der 10%-Marke eingeschlagen haben. Diese Ausgaben sind zeitlich befristet und wirken nicht nachhaltig steigernd.
- Die Hinweise zur Untererfassung der Ausgaben für Bildung und Forschung sind zum Teil durchaus nachvollziehbar. Dies gilt insbesondere zu der von der Finanzministerkonferenz angesprochenen Untererfassung der Versorgungsausgaben. Versorgungsausgaben für im Bildungssystem Beschäftigte werden im ‚Bildungsfinanzbericht‘ (und bei allen bisherigen Darstellungen der Ausgaben für Bildung und Forschung) in Anpassung an die international vorherrschende Praxis zu den Ausgaben für Bildung und Forschung hinzuge-rechnet. Im deutschen Bildungsfinanzbericht werden sie so ermittelt, dass – orientiert am

Beitragssatz der Rentenversicherung für Angestellte - Zuschläge zu den Personalausgaben des jeweiligen Bezugsjahres eingesetzt werden. Dies wird von der Finanzministerkonferenz kritisiert. Sie fordert die Einrechnung der im jeweiligen Bezugsjahr tatsächlich getätigten und im Vergleich zu den im Bildungsfinanzbericht eingesetzten Ausgaben höheren Versorgungsausgaben. Die von der Finanzministerkonferenz präferierte Berechnung macht Sinn, da die Berechnung des Bildungsbudgets sich überwiegend an im Bezugsjahr tatsächlich geleisteten Ausgaben orientiert.

So nachvollziehbar die Argumentation der Finanzministerkonferenz auch sein mag, so unzulässig ist die von ihr vorgelegte Schlussfolgerung, der zu Folge die Zielsetzung des Dresdner Gipfels bereits ein Jahr nach diesem Gipfel, 2009, erreicht sei. Diese Feststellung konterkariert die auf dem Bildungsgipfel verkündete Intention, mehr (bis 2015 nämlich etwa 41 Mrd. Euro jährlich) für Bildung und Forschung zu verausgaben. Die Verbesserungen im Bildungs- und Forschungsbereich, die dadurch erreicht werden sollten, lassen sich eben nicht alternativ dadurch bewirken, dass zu Grunde gelegte Bezugsgrößen sich ändern oder dass die Definition dessen, was Bildungsausgaben sind, einseitig und nachträglich verändert wird.

Eine maßnahmenbezogene Analyse: Was wurde bisher erreicht?

Die im ersten Abschnitt dieser Expertise hervor gehobenen bildungspolitischen Schwepunktsetzungen des Dresdner Bildungsgipfels wurden für die hier vorgelegte Analyse deshalb aus der großen Zahl der proklamierten bildungspolitischen Absichten ausgewählt, weil sie zum einen in einem überdurchschnittlichem Umfang ausgabenrelevant sind und weil sie zum anderen so konkret gefasst wurden, dass das Maß der Zielerreichung oder doch der Annäherung an die gesetzten Ziele überprüfbar ist.

Kindertagesbetreuung

Auf dem Bildungsgipfel wurde ein bereits früher zwischen Bund, Länder 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 (Bundesregierung/Regierungschefs 2008, S.4).

Deutschlandweit (vgl. zu den folgenden Daten Tabelle 2) wurden im März 2009, also im ‚Betreuungsjahr‘ 2008/09 (Stichtag: 1.3.2009), insgesamt 414.000 Kinder im Alter von unter drei Jahren in Kindertagesstätten bzw. in der Kindertagespflege betreut, gut 57.000 davon in der Kindertagespflege. Dies entsprach einer Betreuungsquote von 20,2%. In den Neuen Ländern (ohne Berlin) lag diese Quote bei 45,9%, in Berlin bei 41,5% und im Früheren Bun-

desgebiet (ohne Berlin) bei 14,4% (Statistisches Bundesamt 2009c). Wie aus einer Umfrage bei den Länderministerien, die die Süddeutsche Zeitung durchgeführt und am 24.4.2010 veröffentlicht hat, hervorgeht, hat sich die Betreuungsquote zumindest bei den Ländern, die Auskünfte erteilten, zum ‚Betreuungsjahr‘ 2009/10 zwar weiter erhöht, bleibt aber gleichwohl weit hinter der Zielmarke von 35% bis 2013 zurück (Heckenberger/Rahmsdorf 2010). Wenn sich der weitere Ausbau in dem Tempo vollzieht, das in den Jahren zwischen 2007 (15,5%) und 2009 (20,2%) beobachtet werden konnte, so wäre im Jahr 2013 ein Betreuungsangebot für 30% der unter Dreijährigen, nicht aber für 35% zu verzeichnen.

Das Statistische Bundesamt hat im Mai 2010 eine Berechnung vorgelegt, in der der weitere Ausbaubedarf dargestellt wird, der erforderlich ist, um das für 2013 verabredete Ziel der 35%-Versorgung unter dreijähriger Kinder zu erreichen (Statistisches Bundesamt 2010). Dabei geht das Statistische Bundesamt so vor, dass es die Versorgungsquoten der neuen Länder und Berlins, die alle oberhalb von 35% liegen, nicht auf diesen Wert herunter fährt, sondern dass für diese 6 Bundesländer die Zahl der Angebote konstant gehalten wird. Für die 10 alten Bundesländer wird in der Berechnung das Platzangebot Land für Land auf die 35%-Marke erhöht – unter Bezugnahme auf die aktuelle 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung (Statistisches Bundesamt 2009a).

Bei dieser Berechnung ergibt sich für die Jahre von 2009 bis 2013 ein Ausbaubedarf um insgesamt etwa 320.600 Plätze. Die für das Jahr 2010 bei einigen Ländern in der hier wieder gegeben Tabelle 2 mitgeteilten Daten zeigen, dass ein Teil dieses Ausbaubedarfs bereits im Verlauf des Betreuungsjahres 2009/10 geleistet worden ist.

Tabelle 2: Zur Entwicklung des Ausbaus der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige

Land	Anzahl	Betreuungsquote 1.3.2009	Betreuungsquote Anfang 2010	Anzahl	Betreuungsquote 01.03.2013	Ausbaubedarf 2009 bis 2013
Baden-Württemberg	44.022	15,8		94.150	35,0	50.128
Bayern	50.424	15,7	22,0	109.130	35,0	58.706
Bremen	2.234	13,7	19,8	5.740	35,0	3.506
Hamburg	10.846	22,2	28,3	17.325	35,0	6.479
Hessen	25.359	16,3		52.360	35,0	27.001
Niedersachsen	23.328	11,9		65.065	35,0	41.737
Nordrhein-Westfalen	52.092	11,5	16,0	152.145	35,0	100.053
Rheinland-Pfalz	16.971	17,5	24,3	32.900	35,0	15.929
Saarland	3.264	15,1	21,0	7.245	35,0	3.981
Schleswig-Holstein	9.951	14,3		22.995	35,0	13.044
Brandenburg	27.287	48,3		27.287	51,7	
Mecklenburg-Vorpommern	19.037	49,5		19.037	51,9	
Sachsen	40.402	40,1		40.402	41,3	
Sachsen-Anhalt	28.529	55,1	55,1	28.529	59,6	
Thüringen	21.726	42,8		21.726	46,0	
Berlin	38.235	41,5	43,3	38.235	41,9	
Neue Länder	136.981	45,9		136.981	48,5	
Alte Länder	238.491	14,4		559.055	35,0	
Deutschland	413.707	20,2		734.393	37,3	320.564

Quelle: destatis; Pressemitteilung Nr. 158 - 3.5.2010; für die Betreuungsquote von 2010: Heckenberger/Rahmsdorf 2010
- Umfrage bei Länderministerien, Stand Anfang 2010

Legt man den Ausbaubedarf von 320.600 Plätzen zu Grunde und geht weiter davon aus, dass auf jeweils 5 Kinder in der Altersgruppe der unter Dreijährigen eine Erzieherin oder ein Erzieher kommt, legt man also einen Personalschlüssel von 5,0 zu Grunde, so ergibt sich – bei Vernachlässigung der Unterscheidung zwischen Tageseinrichtungen und Tagespflege – für die Jahre von 2009 bis 2013 ein Erweiterungsbedarf um etwa 64.000 Stellen, vermindert um die Stellen, die 2009/10 bereits eingerichtet und besetzt wurden. Unter Bezugnahme auf die 80.000 Stellen, die die Teilnehmer des Bildungsgipfels im Jahre 2008 zusätzlich bis 2013 schaffen wollten, bleibt also noch ein beachtlicher Erweiterungsbedarf, der jahresdurchschnittlich in den fünf Jahren von 2009 bis 2013 bei knapp 13.000 liegt.

Derzeit liegen keine Prognosen dazu vor, wie sich der Personalbedarf der Kindertagesstätten für die über Dreijährigen entwickeln wird; auch gibt es keine verlässlichen Vorausschätzungen des Ersatzbedarfs der Kindertagesstätten für die dreijährigen und älteren Kinder in Kindertagesstätten. Da sich die Zahl der Kinder im Alter von drei bis unter sechs Jahren von 2009 bis 2015 – folgt man der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung – nur von 2.074.000 auf 1.980.000, also auf 95,5% verringern wird, kann nicht davon ausgegangen

werden, dass Erzieherinnen und Erzieher aus dem Kindergarten- in den Krippenbereich verlagert werden können – schließlich scheiden jährlich auch Erzieherinnen und Erzieher aus Altersgründen sowie aus anderen Gründen aus ihrer Beschäftigung in den Kindertagesstätten aus.

Angesichts des Fehlens von Bedarfsabschätzungen sind Voraussagen dazu, ob der Personalbedarf im Bereich der Kindertagesbetreuung in Zukunft gedeckt werden kann, nicht möglich. Von gezielten Bedarfsanalysen und darauf aufbauenden Ausbauprogrammen, die dafür Sorge tragen, dass der erwartbare Bedarf zu decken sein wird, kann keine Rede sein. Die Zusage auf dem Bildungsgipfel, der zu Folge Bund und Länder dazu beitragen wollten, „die im Zuge des Ausbaus der Betreuungsangebote für unter Dreijährige benötigten zusätzlichen ca. 80.000 Erzieherinnen und Erzieher sowie Tagespflegepersonen zu qualifizieren und dafür ein Qualifizierungspaket aufzulegen“ (Bundesregierung/ Regierungschefs 2008, S. 4), bleibt uneingelöst.

Schulabgänger 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.“ (Bundesregierung/ Regierungschefs 2008, S.5)

Die aktuelle Situation lässt sich wie folgt charakterisieren (vgl. zu den folgenden Daten KMK 2010 und Tabelle 3): Nach dem Schuljahr 2008/09 verließen in Deutschland 7,5% der Jugendlichen des entsprechenden Altersjahrgangs die allgemein bildenden Schulen ohne einen Hauptschulabschluss. Etwas mehr als die Hälfte der Schülerinnen und Schüler, die in den allgemein bildenden Schulen keinen Hauptschulabschluss erreichen, stammen aus Förderschulen. Bei der Quote der Schülerinnen und Schüler ohne Hauptschulabschluss findet sich zwischen den einzelnen Bundesländern eine bemerkenswerte Spannweite: Sie reicht von Baden-Württemberg (5,6%) bis hin zu Mecklenburg-Vorpommern (17,9%). Auffallend ist, dass in den Neuen Ländern nur Thüringen mit 9,4% knapp unter der 10%-Schwelle bleibt, alle anderen Neuen Länder und auch Berlin erreichen Werte, die oberhalb von 10% liegen. Alle Alten Länder bleiben bei ihren Quoten der Schulabgänger und –abgängerinnen ohne Hauptschulabschluss – zum Teil deutlich – unterhalb von 10%.

Das auf dem Bildungsgipfel verkündete Ziel, die Quote derer, die in den allgemein bildenden Schulen den Hauptschulabschluss nicht erreichen, zu halbieren, könnte nur erreicht werden,

- wenn kein einziger Schüler und keine einzige Schülerin die allgemeinen Schulen (das sind in der KMK-Terminologie die allgemein bildenden Schulen unter Ausschluss der

Förderschulen) verließ, ohne wenigstens den Hauptschulabschluss erreicht zu haben, oder

- wenn es gelänge, an den Förderschulen die Quote derer, die dort einen Hauptschulabschluss erreichen, deutlich zu steigern. Derzeit gelingt das an den Förderschulen nur einem knappen Viertel ihrer Absolventen.

Wenn man den hohen Anteil der Absolventen ohne Hauptschulabschluss, die aus den Förderschulen stammen, zur Kenntnis nimmt, so ist es kaum zu erwarten, dass das auf dem Bildungsgipfel proklamierte Ziel einer Halbierung der Quote in absehbarer Zeit erreicht werden kann. Auch die Tatsache, dass die Quote derer, die die allgemein bildenden Schulen ohne wenigstens einen Hauptschulabschluss verlassen, in den zehn Jahren von 1999 bis 2008 lediglich von 9,1% auf 7,5%, also um nur 1,6 Prozentpunkte gesunken ist, stimmt hinsichtlich des Halbierungsziels alles andere als optimistisch.

Tabelle 3: Schulabgänger aus allgemein bildenden Schulen ohne Hauptschulabschluss (in % der gleichaltrigen Wohnbevölkerung*)

Land	1999	2000	2005	2008	aus Förderschulen in % von insgesamt
Baden-Württemberg	7,9	8,2	6,9	5,6	63,0
Bayern	9,1	9,5	7,5	6,5	50,4
Berlin	11,6	11,7	10,0	10,6	29,5
Brandenburg	8,4	8,6	9,3	10,6	61,6
Bremen	9,3	10,5	10,6	8,2	52,1
Hamburg	12,2	13,1	11,0	8,9	47,4
Hessen	9,9	10,8	7,9	7,0	48,6
Mecklenburg-Vorpommern	10,6	6,7	10,7	17,9	64,0
Niedersachsen	9,6	10,1	8,8	7,4	56,2
Nordrhein-Westfalen	6,0	6,3	7,0	6,8	53,2
Rheinland-Pfalz	9,1	9,9	7,2	7,2	54,8
Saarland	11,1	10,2	7,9	6,7	50,7
Sachsen	11,8	12,5	9,4	11,8	65,3
Sachsen-Anhalt	11,8	12,8	11,4	12,1	65,2
Schleswig-Holstein	10,5	10,7	9,5	8,4	52,2
Thüringen	13,3	13,3	7,8	9,4	66,2
Deutschland	9,1	9,4	8,1	7,5	54,6

*Durchschnitt der 14- bis unter 17-jährigen (BW, BY, HH, HE, MV, NI, RP, SL, SN, SH, TH) bzw. 15- bis unter 18-jährigen (BE, BB, HB, NW, ST)

Quelle: KMK: Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 1999 bis 2008. Bonn 2010, S. 338 und S. 337f.

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

Tabelle 4: Anteile junger Erwachsener ohne beruflichen Abschluss an der Altersgruppe der 20- bis 29jährigen - Deutschland (nach Schulabschlüssen - 2007)

erreichter Schulabschluss	Anteil ohne beruflichen Abschluss in %
alle Abschlüsse	15,2
ohne Abschluss	84,5
Hauptschulabschluss	30,8
Mittlerer Abschluss	9,6
Allgemeine Hochschulreife/Fachhochschulreife	5,9
ohne Angabe	12,5

Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung 2009, S. 216

Ausweislich der Daten in Tabelle 4 lag 2007, also in dem Jahr, das dem Bildungsgipfel voranging, die in der Erklärung zum Bildungsgipfel angesprochene Quote der jungen Erwachsenen ohne Berufsabschluss bei 15,2% (das sind etwa 1,5 Millionen Menschen). Da für 2006 keine Daten dazu vorliegen und da der entsprechende Wert im Jahr 2005 bei 16,5% lag, bleibt unklar, wie in die Erklärung der Ausgangswert 17% gekommen ist. Ausgangswert für das Halbierungsziel, das 2008 formuliert wurde, muss daher der Wert des Jahres 2007, also 15,2%, sein.

Bemerkenswert an den in der Tabelle mitgeteilten Daten zu der Gruppe der jungen Erwachsenen ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung ist die Ausdifferenzierung nach schulischer Vorqualifikation. Während in der Altersgruppe der 20- bis unter 30-jährigen insgesamt 15,2% über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, gilt dies in der Teilgruppe der jungen Erwachsenen, die nicht über wenigstens einen Hauptschulabschluss verfügen, für 84,5%. Dies verweist darauf, dass nicht nur fehlende Ausbildungsplätze, sondern auch ausbleibende Fortschritte bei der Rückführung der Quote der Absolventen allgemeinbildender Schulen, die nicht über den Hauptschulabschluss verfügen, den Fortschritten beim Abbau der Quote junger Erwachsener ohne Berufsabschluss enge Grenzen setzen.

Tabelle 5: Bewerber für Berufsausbildungsstellen im Ländervergleich (2008/09)

Land	gemeldete Bewerber/innen	Bewerber/innen			
		mit bekannter Alternative	unversorgt	insgesamt	in % der Bewerber/innen
Schleswig-Holstein	14.513	2.017	361	2.378	16,4
Hamburg	6.362	615	255	870	13,7
Niedersachsen	56.282	10.698	891	11.589	20,6
Bremen	4.131	612	73	685	16,6
Nordrhein-Westfalen	131.689	21.117	2.937	24.054	18,3
Hessen	35.952	5.666	637	6.303	17,5
Rheinland-Pfalz	26.855	3.669	635	4.304	16,0
Baden-Württemberg	66.218	11.310	401	11.711	17,7
Bayern	81.988	10.680	687	11.367	13,9
Saarland	6.619	896	26	922	13,9
Berlin	20.843	893	1.563	2.456	11,8
Brandenburg	15.492	1.101	505	1.606	10,4
Mecklenburg-Vorpommern	11.722	704	248	952	8,1
Sachsen	25.247	1.597	179	1.776	7,0
Sachsen-Anhalt	14.538	862	70	932	6,4
Thüringen	14.751	1.004	132	1.136	7,7
Deutschland	533.361	73.456	9.603	83.059	15,6

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2009 sowie Bundesinstitut für Berufsbildung 2010, S. 13

Dass sich beim Abbau der Quote junger Erwachsener ohne eine abgeschlossene Berufsbildung seit 2007 bis 2009 kaum Fortschritte eingestellt haben können, lässt sich aus den in Tabelle 5 mitgeteilten Daten, die die Bundesagentur für Arbeit für das Berichtsjahr 2008/09, das am 30.9.2009 endete, mitgeteilt hat, erschließen. Aus diesen Informationen geht hervor, dass in Deutschland 2008/09 insgesamt 533.361 Bewerber und Bewerberinnen um Ausbildungsstellen gezählt wurden. Von ihnen sind 9.603 ‚unversorgt‘ geblieben und weitere 73.456 von ihnen hatten sich als ‚ausbildungsplatzsuchend‘ gemeldet, ohne jedoch einen Ausbildungsplatz gefunden zu haben. Als ‚unversorgt‘ werden sie in der Statistik der Bundesagentur nicht geführt, weil sie irgendwo im Übergangssystem untergekommen sind.

Wenn man diese beiden Gruppen zusammen sieht, so zeigt sich, dass mit gut 83.000 jungen Erwachsenen deutschlandweit 15,6% der Bewerberinnen und Bewerber um Ausbildungsplätze nicht in eine abschlussbezogene Ausbildung eingemündet sind. Gestützt wird diese Beobachtung zusätzlich dadurch, dass 2009 im Vergleich zu 2008 bundesweit insgesamt 8,2% weniger neue Ausbildungsverträge abgeschlossen wurden, nicht zuletzt auch in Folge der Wirtschaftskrise (Bundesinstitut für Berufsbildung 2010, S. 17).

Studienanfängerquote

Gemeinsames Ziel von Bund und Ländern ist es, die Studienanfängerquote im Bundesdurchschnitt auf 40 Prozent eines Jahrgangs zu steigern.“ (Bundesregierung/Regierungschefs 2008, S. 9)

Zur Bestimmung der Studienanfängerquote konkurrieren in Deutschland zwei Verfahren (vgl. dazu Statistisches Bundesamt 2009e, S.5): 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 und ihr erstes Hochschulsesemester an einer Hochschule in Deutschland studieren. Der Unterschied zwischen den beiden Berechnungsverfahren ist beachtlich: 2008 lag die Studienanfängerquote in der Berechnung nach dem Land des Studienortes bei 40,0%, in der Berechnung nach dem Land des Erwerbs der Hochschulreife dagegen nur bei 34,0% (vgl. Statistisches Bundesamt 2009e, S. 5.)

Bei der Proklamierung des 40 Prozent-Ziels gehen die Teilnehmer 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, so belegt es das Statistische Bundesamt mit einer Schnellmeldung vom 25.11.2009 (vgl. Tabelle 6), wurde bereits 2009 mit 43,3 (das waren etwa 423.000 Studienanfänger und –anfängerinnen) übertroffen.

Hätte die Studienanfängerquote im Jahr 2009 bei 40% gelegen, so hätte Deutschland mit etwa 391.000 insgesamt etwa 32.000 Studienanfängern und Studienanfängerinnen weniger gezählt. Erklärt wird die Steigerung von 2007, dem Jahr vor dem Gipfeltreffen, erst 37,1% über 40,0% in 2008 auf 43,3% in 2009 u.a., aber nicht ausschließlich, mit der Umwandlung der Berufsakademien Baden-Württembergs in Hochschulen und mit dem doppelten Abiturientenjahrgang in Mecklenburg-Vorpommern (Statistisches Bundesamt 2009f).

Tabelle 6: Entwicklung der Zahlen und Quoten der Studienanfänger/innen in Deutschland

Jahr	Studienanfänger/innen	Studienanfängerquote in %
1995	262.407	26,8
2000	314.956	33,5
2005	356076	37,0
2006	344.967	35,7
2007	361.459	37,1
2008	396.800	40,3
2009	423.398	43,3

Quelle: Statistisches Bundesamt 2009f

Die Steigerung der Studienanfängerquote über das proklamierte 40 Prozent-Ziel hinaus auf 43,3% mag als bildungspolitischer Erfolg gewertet werden, sie macht aber zugleich deutlich, dass die im Juni 2009 von den Regierungschefs von Bund und Ländern unterzeichnete Vereinbarung zur Verlängerung des Hochschulpakts aller Voraussicht nach von einer zu niedrigen Zahl der Studienanfänger ausgeht. Wenn die Steigerung der Anfängerquote in 2009 keine einmalige Ausnahme darstellt, so spricht viel dafür, dass die für die Jahre 2011 bis 2015 unterstellte Zahl von 275.000 zusätzlichen Studienplätzen (Bundesregierung / Regierungschefs 2008, S. 9) den kommenden Bedarf nicht decken wird.

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.“ (Bundesregierung/Regierungschefs 2008, S. 11)

Gegenwärtig ist es nicht möglich, hinsichtlich dieser Absichtserklärung Schritte der Umsetzung oder gar deren Ergebnisse zu dokumentieren. Die jüngsten Daten des Berichtssystems Weiterbildung (TNS Infratest Sozialforschung 2008, S. 20) berichten für das Jahr 2007 für die Gruppe der 19- bis 64-jährigen eine Weiterbildungsbeteiligung von 43% - also eine Beteiligungsquote, die auch schon 2006 (dem Bezugsjahr der Teilnehmer des Bildungsgipfels) erreicht war. Aktuellere Daten liegen ebenso wenig vor wie Informationen über konkrete Maßnahmen, die geeignet wären, die Weiterbildungsbeteiligung zu steigern.

Fazit

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

- **Bildungsfinanzierung:** Seit 1995 hat sich der Anteil, den die Ausgaben für Bildung und Forschung am Bruttoinlandsprodukt halten, kontinuierlich verringert: Von 1995 noch 8,8% auf 2007 nur noch 8,4%. Sollte das 10 Prozent-Ziel des Bildungsgipfels umgesetzt werden, wäre dies eine echte Trendwende. Diese Wende wurde von den Teilnehmern des Bildungsgipfels angekündigt, um mit den zusätzlichen Ausgaben – bis 2015 sollen die jährlichen Bildungsausgaben um 41 Milliarden Euro anwachsen - konkrete bildungspolitische Zielsetzungen zu erreichen.
- Die mit dem Bildungsgipfel gekoppelten Ziele der Bildungspolitik in Deutschland sind nicht dadurch erreicht, dass in Folge des 2009 geschrumpften Bruttoinlandsprodukts der Anteil der Bildungsausgaben an ihm höher geworden ist. Auch können die verfolgten Ziele nicht dadurch als erreicht gelten, dass die Ermittlung der Bildungsausgaben mit einer veränderten Methode erfolgt, ohne dass diese neue Methode auch bei der Feststellung des Ausgangswertes angewendet wird. Bund und Länder haben in Dresden eine Erhöhung der Bildungsinvestitionen angekündigt – und nicht eine Neuberechnung des Bildungsbudgets.
- Die Zielsetzung gesteigerter Bildungsausgaben bedarf dringend einer Konkretisierung: Es muss deutlich gemacht werden, welche Anteile bei der Ausgabensteigerung öffentlich und welche privat finanziert werden. Auch innerhalb der öffentlich zu tragenden Ausgaben für Bildung und Forschung muss erkennbar sein, welche Anteile Länder, Kommunen und Bund übernehmen werden.

Hinsichtlich der Zielannäherung in den fünf hier analysierten Aufgabenfeldern gilt:

- **Krippenausbau:** Beim Ausbau der Betreuung der unter Dreijährigen ist Deutschland im Betreuungsjahr 2008/09 mit einem Platzangebot von 20% noch weit hinter dem für 2013 angesteuerten Ziel von 35% zurück. Insgesamt fehlen noch 321.000 Plätze. Würde das Ausbautempo der letzten Jahre fortgesetzt werden, so könnte bis 2013 eine Betreuungsquote von etwa 30% erreicht werden. Fragen des durch den Ausbau entstehenden Personalbedarfs und der Deckung des Bedarfs für Krippen, Kindergärten und Tagespflege wurden bisher nicht hinreichend untersucht; eine gezielte Erweiterung der Ausbildungskapazitäten ist nicht in Sicht. Es droht ein Fachkräftemangel in den Tageseinrichtungen für Kinder.

- **Senkung der Zahl der jungen Menschen ohne Schulabschluss:** Die angestrebte Halbierung der Quote der Absolventen allgemein bildender Schulen ohne Hauptschulabschluss ist nicht einmal ansatzweise erkennbar. In den vergangenen Jahren ist diese Quote um gerade einmal 1,6 Prozentpunkte gesunken – von 9,1 auf 7,5 Prozent. Ein Maßnahmenbündel, das in diesem Handlungsfeld Erfolge versprechen würde, ist nicht erkennbar – schon gar nicht ein solches, das die Förderschulen, aus der etwa die Hälfte der Absolventen ohne Hauptschulabschluss stammen, einbezöge.
- **Senkung der Zahl der jungen Menschen ohne Berufsabschluss:** Auch die gleichfalls angestrebte Halbierung der Quote junger Erwachsener, die keinen Berufsabschluss erwerben, wird derzeit nicht angesteuert. Zurzeit haben etwa 1,5 Millionen Menschen im Alter von 20 bis 29 Jahren keine abgeschlossene Ausbildung. Das sind 15,2 Prozent dieser Altersgruppe. Allein in diesem Jahr sind ausweislich der Statistik der Bundesagentur für Arbeit gut 83.000 als ausbildungsreif eingestufte Bewerberinnen und Bewerber in einer Maßnahme des Übergangssystems untergekommen – einen vollqualifizierenden Ausbildungsplatz haben sie nicht bekommen. Angesichts des nach wie vor insbesondere in den alten Ländern bestehenden Mangels an Ausbildungsplätzen und auch angesichts der Schwierigkeiten, die Schulabsolventen ohne Hauptschulabschluss beim Erlernen eines Berufes haben, ist eine spürbare Reduzierung der Quote der jungen Erwachsenen ohne Berufsabschluss weiterhin nicht in Sicht.
- **Anhebung der Zahl der Studienanfänger:** Das Ziel der Anhebung der Quote der Studienanfänger auf 40% wurde inzwischen mit 43,3% (2009) übertroffen: 2009 nahmen nicht 391.000 junge Menschen ein Studium auf (das hätte eine Studienanfängerquote von 40% entsprochen), sondern mit etwa 423.000 insgesamt 32.000 mehr. Diese Entwicklung macht deutlich, dass die Ausbauplanung der Hochschulen, wie sie im Hochschulpakt vereinbart wurde, die Nachfrage nach Studienplätzen voraussichtlich unterschätzt.
- **Höhere Weiterbildungsquote:** Ob die Steigerung der Quote der Erwerbstätigen, die an Weiterbildung teilnehmen, von 43% auf 50% tatsächlich erfolgt, lässt sich mangels einer statistischen Grundlage, die auch den Zeitraum nach 2007 einbeziehen würde, nicht beurteilen.

Die **Gesamtschau** der fünf untersuchten Aufgabenfelder zeigt, dass die Steigerung der Ausgaben für Bildung und Forschung um das angestrebte Volumen von jährlich 41 Milliarden Euro bis 2015 unverzichtbar bleibt. Die Bilanz der Umsetzung der Beschlüsse des Dresdner Bildungsgipfels zeigt enormen Nachholbedarf. Bei drei wesentlichen Zielgrößen – der Sen-

kung der Zahl der jungen Menschen ohne Schul- und ohne Berufsabschluss, bei der Bildungsfinanzierung und dem Ausbau der Krippenplätze – läuft die Umsetzung sehr schleppend bzw. grundlegende Fortschritte sind zum Teil kaum erkennbar. Lediglich bei der Anhebung der Quote der Studienanfänger wurde das Ziel übererfüllt. Hier zeigt sich aber, dass der im Hochschulpakt II anvisierte Ausbau der Studienplätze nicht ausreichend ist.

Literatur / Quellen

- Bundesinstitut für Berufsbildung (2010): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2010. Bonn
- Bundesinstitut für Berufsbildung (2009): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009. Bonn
- Finanzministerkonferenz (2009) Berlin: Qualifizierungsinitiative für Deutschland – Bericht der Arbeitsgruppe der FMK
- Bundesregierung/Regierungschefs der Länder (2008): Aufstieg durch Bildung. Dresden
- Heckenberger, F./Rahmsdorf, I. (2010): Erzieher verzweifelt gesucht. Süddeutsche Zeitung vom 24./25.4.2010, S. 6
- Klemm., K. (2009): Bildungsausgaben im föderalen System. Zur Umsetzung der Beschlüsse des ‚Bildungsgipfels‘. Berlin
- KMK (2010): Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 1999 bis 2008. Berlin
- Statistisches Bundesamt (2010): Modellrechnung zum Ausbaubedarf bei Kindertagesbetreuung in den Ländern bis 2013. Wiesbaden (Pressemitteilung vom 3.5.2010)
- Konferenz der Regierungschefin und der Regierungschefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder (2009): Vorläufiges Ergebnisprotokoll der Sitzung vom 16.12.2009
- Statistisches Bundesamt (2009a): Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2009b): Weiterbildung – Ausgabe 2009. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2009c): Kindertagesbetreuung regional 2009. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2009d): Bildungsfinanzbericht 2009. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2009e): Hochschulstandort Deutschland 2009 – Ergebnisse der Hochschulstatistik. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2009f): Schnellmeldeergebnisse der Hochschulstatistik zu Studierenden und Studienanfänger/-innen - vorläufige Ergebnisse. Wintersemester 2009/2010. Wiesbaden
- TNS Infratest Sozialforschung (2008): Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland – Eckdaten zum BSW-AES 2007- München