Deutscher Gewerkschaftsbund

Bundesvorstand

Abteilung Bildungspolitik und Bildungsarbeit

November 2013

Fünf Jahre nach dem Bildungsgipfel – eine Bilanz

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

Klaus Klemm

Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Abteilung Bildungspolitik und Bildungsarbeit

Verantwortlich:
Elke Hannack

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

Telefon 030 24060-297
Telefax 030 24060-410
E-Mail:
matthias.anbuhl@dgb.de

Vorwort

Vor gut 5 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 Prozent der Kinder, die jünger als drei Jahre sind, müsse ab dem 1. August 2013 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 zehn Prozent des Bruttoinlandprodukts 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. Zum fünften Jahrestag des Dresdner Bildungsgipfels müssten signifikante Fortschritte messbar sein, wenn Bund und Länder ihre Ziele erreichen wollen. Wir haben deshalb den Essener Bildungsforscher Prof. Dr. Klaus Klemm zum vierten Mal gebeten eine Bilanz zu ziehen: Was ist aus den Dresdner Versprechen geworden?

Auf den ersten Blick gibt es durchaus positive Entwicklungen: 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. Und auch bei der Weiterbildung und im Studium öffnet sich die Schere zwischen Gewinnern und Verlierern. Die vermeintliche „Bildungsrepublik Deutschland“ bleibt ein sozial gespaltenes Land.

Genau an diesen Befunden muss eine künftige Bundesregierung ansetzen. Eine Große Koalition muss eine große Bildungsreform angehen. Fast sämtliche Bildungsstudien sagen uns, was zu tun ist: Wir müssen in die Qualität der frühkindlichen Bildung investieren – durch mehr und gut ausgebildete Erzieherinnen und Erzieher. Wir benötigen mehr gute Ganztagsschulen mit Schulpsychologen und Sozialarbeitern. 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.

Diese Maßnahmen gibt es nicht zum Nulltarif: Die Bundesregierung muss mehr in unser Bildungswesen investieren, damit wir nicht mehr – auch das zeigt die Klemm-Expertise – bei den öffentlichen Bildungsinvestitionen weit hinter anderen OECD-Staaten zurückbleiben. Und es ist eine gemeinsame Kraftanstrengung von Bund, Ländern und Kommunen nötig. Die Länder allein sind mit der Finanzierung eines zukunftsfähigen Bildungssystems heillos überfordert – auch wegen der Schuldenbremse. Deshalb zählt es zu den größten bildungspolitischen Fehlern des vergangenen Jahrzehnts, dass der Bund mit der Föderalismus-Reform 2006 aus der Finanzierung weiter Teile unseres Bildungswesens ausgegrenzt wurde. Dieses vorsintflutliche Kooperationsverbot muss aus der Verfassung gestrichen werden – und zwar für das gesamte Bildungssystem. Eine solche Maßnahme gehört in das 100-Tage-Programm einer neuen Bundesregierung. Ansonsten drohen unserem Bildungswesen vier verlorene Jahre.

Elke Hannack
Stellvertretende Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Zur Einleitung

Vor genau einem halben Jahrzehnt, 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 und 2012 an. In einem ersten Schritt werden dazu die auf dem Bildungsgipfel verkündeten Ziele noch einmal dargestellt. Dann folgt eine Bilanz der einzelnen Ziele (Senkung der Quoten der jungen Menschen ohne Schulabschluss und der jungen Erwachsenen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Ausbau der Krippenplätze, Steigerung der Beteiligung an Weiterbildung sowie der Studienanfängerquote und Erhöhung der Bildungsausgaben) mit Blick auf die Frage, ob bei der Umsetzung erkennbare Fortschritte zu beobachten sind. 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 ohne Schulabschluss**

Die Quote der Schulabgänger 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 jetzt laufenden Jahr, sollen für 35 % der Kinder unter drei Jahren Angebote in der Kindertagesbetreuung (in Tageseinrichtungen bzw. in der Kindertagespflege) bereitgestellt werden. Das dazu erforderliche Personal soll 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 Studienanfängerinnen und -anfängern 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 weitere 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. sie in einem überdurchschnittlichen Umfang ausgabenrelevant sind. Zum anderen wurden sie 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."
> (Bundesregierung/ Regierungschefs 2008, S. 5)

Die aktuelle Situation lässt sich wie folgt charakterisieren (vgl. zu den folgenden Daten Tabelle 1): 2012 verließen in Deutschland 5,9 % der Jugendlichen des entsprechenden Altersjahrgangs die allgemein bildenden Schulen ohne einen Hauptschulabschluss. Etwas mehr als die Hälfte der Schülerinnen und Schüler (56,6 % – vgl. Statistisches Bundesamt 2013b, Tabelle 6.5), die in den allgemein bildenden Schulen keinen Hauptschulabschluss erreichten, stammten 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 (5,1 %) bis hin zu Mecklenburg-Vorpommern (11,9 %). Insgesamt auffallend ist, dass diese Quoten in den neuen Ländern zum Teil deutlich über denen der Flächenstaaten der alten Länder liegen.

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

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

* prozentualer Anteil an der gleichaltrigen Bevölkerung – Quotensummenverfahren (Quelle: Statistisches Bundesamt 2013b)

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

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 nahezu alle Schülerinnen und Schüler 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 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 zwölf Jahren von 2000 bis 2012 lediglich von 9,4 % auf 5,9 %, also um nur 3,5 Prozentpunkte gesunken ist, lässt nicht erwarten, dass es in den verbleibenden drei Jahren zu einem weiteren Absinken der Quote der Jugendlichen ohne Abschluss von 5,9 % auf 4,0 %, also um 1,9 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 Schülerinnen und Schüler, die 2012 keinen Hauptschulabschluss erlangen konnten. Ein Blick in die Länder zeigt allerdings, dass diese Übereinstimmung der „Quote der Jungendlichen ohne Abschluss“ mit der Quote zum „Verfehlen des Mindeststandards“ durchaus nicht die Regel ist: So verfehlten in Mecklenburg-Vorpommern nur 2,8 % aller Neuntklässler/-innen den für die Hauptschulen vorgegebenen Mindeststandard, zugleich aber erreichten dort 11,9 % des Altersjahrgangs keinen Hauptschulabschluss. Ähnlich verhalten sich die beiden Quoten der übrigen neuen Bundesländer. Umgekehrt verfehlten in Bremen 11,5 % der Neuntklässler/-innen den Mindeststandard, gleichwohl erreichten „nur“ 6,8 % keinen Hauptschulabschluss. Diese Zahlen zeigen, dass es oft eine Lücke zwischen den Abschlüssen und den Kompetenzen der Jugendlichen gibt. Es bleibt aber ein Problem, dass viele junge Menschen, insbesondere in den neuen Ländern ohne Abschluss bleiben, denn das Abschlusszertifikat ist in aller Regel das Eintrittsticket für einen Ausbildungsplatz.

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

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

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

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

Land	2008	2009	2010	2011	2012
Rheinland-Pfalz	17,7	19,0	20,0	18,1	16,5
Saarland	19,2	20,6	19,8	22,2	17,2
Sachsen	9,7	9,3	9,2	9,1	9,3
Sachsen-Anhalt	13,5	12,7	13,9	12,7	12,1
Schleswig-Holstein	18,6	18,2	19,4	17,2	17,1
Thüringen	10,5	9,6	10,2	8,8	8,4
Deutschland* **	**17,2**	**16,4**	**17,2**	**15,9**	**14,9**

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

Von 2008 nach 2009 ist die Quote der ohne Ausbildung verbliebenen jungen Erwachsenen von 17,2 % um 0,8 Prozentpunkte auf 16,4 % gesunken; zum Jahr 2010 ist sie dann wieder auf 17,2 % angestiegen, um in 2012 wieder auf 15,9 % und 2012 dann auf 14,9 % abzusinken. Dies bedeutet, dass im Jahr 2012 mit insgesamt 1.482.000 jungen Erwachsenen im Alter von 20 bis 29 Jahren nahezu 1,5 Millionen keine abgeschlossene Berufsausbildung hatten und auch nicht mehr dabei waren, noch einen Berufsausbildungsabschluss zu erwerben.

Angesichts der Tatsache, dass im Jahr 2012 noch 267.000 junge Erwachsene im Übergangssystem „aufgehoben“ wurden (Statistisches Bundesamt 2013d, S. 5), in jenem Teil des Berufsbildungssystems also, der nicht auf einen Berufsbildungsabschluss abzielt, ist das Erreichen des Ziels einer Halbierung bis 2015 ausgeschlossen. Diese Einschätzung wird noch zusätzlich durch eine aktuelle Meldung der Bundesagentur für Arbeit gestützt: Zum Berichtsjahr 2012/13 ging die Zahl der gemeldeten Bewerber/-innen für Berufsausbildungsstellen zwar von 561.783 um 44.681 auf 517.102 zurück, zugleich verringerte sich jedoch die Zahl der gemeldeten Berufsausbildungsstellen noch stärker von 561.168 um 56.626 auf 504.542 (Bundesagentur für Arbeit 2013).

2.3 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 3) wurden im „Betreuungsjahr“ 2012/13 (zum Stichtag: 01.03.2013) insgesamt 596.289 Kinder im Alter von unter drei Jahren in Kindertagesstätten bzw. in der Kindertagespflege betreut, 92.363 davon in der Kindertagespflege. Dies entsprach einer Betreuungsquote von insgesamt 29,3 %. In den Neuen Ländern (einschließlich Berlin) lag diese Quote bei 49,8 % und im Früheren Bundesgebiet (ohne Berlin) bei 24,2 % (vgl. zu diesen Durchschnittswerten: Statistisches Bundesamt 2012a, S. 80). Zum Beginn des Betreuungsjahres 2013/14 meldeten die Bundesländer eine weitere deutliche Steigerung der Platzangebote auf bundesweit 822.079 Plätze. Wenn sich diese Angaben bei der kommenden Erhebung zum 01.03.2014 bestätigen sollten, wäre das Ausbauziel 35 % mit den danach erreichten 40,3 % deutlich übertroffen worden.

Tabelle 3: Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige, 2013 (in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege)

Land	01.03.2013*		zum Start des Betreuungsjahres 2013/14**	
	Platzzahl	Quote in %	Platzzahl	Quote in %
Baden-Württemberg	67.948	24,9	87.779	32,1
Bayern	79.714	24,8	120.000	37,3
Berlin	43.890	43,7	48.798	48,5
Brandenburg	30.960	53,6	32.373	56,0
Bremen	3.776	23,2	4.697	28,8
Hamburg	19.337	38,4	22.542	44,7
Hessen	40.134	25,7	63.000	40,3
Mecklenburg-Vorpommern	21.251	54,5	26.446	67,8
Niedersachsen	46.134	24,4	61.881	32,6
Nordrhein-Westfalen	87.185	19,9	159.831	36,4
Rheinland-Pfalz	27.039	28,2	36.318	37,8
Saarland	5.181	24,6	6.159	29,2
Sachsen	49.527	47,2	49.803	47,4
Sachsen-Anhalt	29.577	57,7	31.067	60,6
Schleswig-Holstein	17.700	26,3	24.776	36,8
Thüringen	26.936	51,4	27.804	53,0
Deutschland* **	**596.289**	**29,3**	**822.079**	**40,3**

* Quelle: Statistisches Bundesamt 2013a

** Quelle: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Ausbau-Dynamik: Betreuungsquoten und Kita-Plätze/-Kinder U3 (18.09.2013)

*** einschließlich der durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) geförderten 18.875 Plätze

Allerdings haben sich derartige Vorab-Meldungen in der Vergangenheit immer wieder als Überschätzung der tatsächlichen Entwicklung erwiesen: Sie beruhen auf seitens der Träger beantragten Bezuschussungen noch einzurichtender Plätze. Die dabei von den Ländern bewilligten Zuschüsse wurden dann aber nicht immer im vollen Umfang abgerufen. Aber auch wenn sich im Nachhinein herausstellen sollte, dass die für 2013/14 gemeldete Platzzahl nicht voll erreicht wurde, bleibt doch insgesamt festzustellen, dass das 35 Prozentziel wohl erreicht wurde – wenn auch nicht in allen Ländern: Mit Bayern, Bremen, Niedersachsen und dem Saarland bleiben auch dann, wenn die angekündigte Platzzahl realisiert worden sein sollte, noch vier Bundesländer hinter diesem 35 Prozentziel zurück.

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

Folgt man den Anfang 2013 vorgelegten – am AES-Konzept (Adult Education Survey) orientierten – Daten zur Weiterbildungsbeteiligung, so ergibt sich 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 %. Angesichts dieser Entwicklung der Quote der Weiterbildungsbeteiligung ist es wahrscheinlich, dass das 50 Prozentziel bis 2015 erreicht werden kann. 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 „abgehängt". Diese Entwicklung ist gerade angesichts

der hohen Zahl junger Erwachsener, die über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, beunruhigend.

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

		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

2.5 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: In dem einen Verfahren zur Zählung der an Hochschulen in Deutschland im ersten Hochschulsemester 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 Hochschulsemester 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 Hochschulsemester 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. 2012 nahmen in Deutschland insgesamt fast 493.000 junge Erwachsene, also 54,7 % eines Jahrgangs, ein Hochschulstudium auf (vgl. Tabelle 5).

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

Jahr	Studienanfänger/-innen	Studienanfängerquote in %
1995	262.407	26,8
2008	396.800	40,3
2000	314.956	33,5
2005	356.076	37,0
2010	444.719	45,2
2011	515.748	54,0
2012	492.674	54,7

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012a

Die Steigerung der Studienanfängerquote über das proklamierte 40 Prozentziel hinaus, auf inzwischen 54,7 %, 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 gute 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 jüngst vorgelegte 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks belegt, dass nur 23 % der Kinder aus nicht-akademischen Familien, aber 77 % der Kinder aus Akademikerfamilien ein Hochschulstudium beginnen (Middendorf u.a. 2013, S. 11f.).

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 % des Bruttoinlandsproduktes zu steigern – auf 7 % für Bildung und weitere 3 % für Forschung.

Bezogen auf das Jahr 2008 bedeutet die 10 %-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 derzeit etwa 25 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 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 Prozentziel 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 veröffentlicht. 2013 wurde dann ein Datensatz für 2011 vorgelegt, der die in diesem Jahr getätigten Bildungsausgaben noch nicht nach öffentlich und privat erbrachten Ausgaben differenziert (vgl. dazu Statistisches Bundesamt 2013c). Da dies so ist, kann die Entwicklung des Anteils der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt, so wie sie sich seit dem Bildungsgipfel abzeichnet, für das Jahr 2011 nur für die gesamten Ausgaben skizziert werden – ohne eine Unterscheidung zwischen öffentlich und privat getragenen Ausgaben. Für 2012 sind derzeit noch keine Daten verfügbar.

Ein Blick auf die Daten zur Entwicklung von 2008 bis 2011 (vgl. Tabelle 6) erlaubt eine Erfolgsmeldung: In diesem Zeitraum konnte der Anteil der Ausgaben für Bildung und Forschung am BIP 2008 von 8,6 % auf 2011 bereits 9,5 % gesteigert werden; die Ausgaben des Budgets für Bildung erreichten 2011 mit 6,9 % nahezu die 7 Prozentmarke, die für Forschung und Entwicklung lagen im gleichen Jahr bei 2,6 % des Bruttoinlandsproduktes. Wenn sich der hier skizzierte Trend fortsetzt, könnte das 10 Prozentziel bis 2015 erreicht werden.

Dieser Erfolg kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Deutschland mit dem Niveau seiner Bildungsausgaben unverändert deutlich unter dem internationalen Durchschnitt liegt. Für das Jahr 2010 – neuere Daten liegen noch nicht vor – berichtet die OECD, dass Deutschland für Bildung 2010 mit 5,3 % genau einen Prozentpunkt weniger als der Durch-

schnitt der OECD-Länder (6,3 %) verausgabt (OECD 2013 – die deutschen Werte fehlen in dieser Veröffentlichung, wurden dem Autor dieser Studie aber am 12.09.2013 auf Anfrage vom Statistischen Bundesamt übermittelt). Der OECD-Wert für Deutschland liegt mit 5,3 % deutlich unter dem im deutschen Bildungsbudget mitgeteiltem Wert von 6,9 % (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			2010			2011***	
		Mrd. €	in % des BIP	Anteile	Mrd. €	in % des BIP	Anteile	Mrd. €	in % des BIP
Bildung	öff.	121,5	4,9	78,9	137,1	5,5	79,5		
	pr.*	32,4	1,3	21,1	35,3	1,4	20,5		
	insg.	153,9	6,2	100,0	172,4	6,9	100,0	178,4	6,9
Forschung und Entwicklung	öff.	14,2	0,6	23,5	15,2	0,6	24,5		
	pr.*	46,5	1,8	77,1	46,9	1,9	75,5		
	insg.**	60,3	2,4	100,0	62,1	2,5	100,0	66,7	2,6
insgesamt	öff.	135,8	5,5	63,4	152,4	6,2	64,9		
	pr.*	78,4	3,1	36,6	82,3	3,2	35,1		
	insg.	214,2	8,6	100,0	234,7	9,4	100,0	245,1	9,5

* 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 2012b und für 2010 sowie 2011:Statistisches Bundesamt 2013c

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 Absolventen allgemein bildender Schulen ohne Hauptschulabschluss auf 4,0 Prozent ist nicht absehbar. In den zwölf Jahren von 2000 bis 2012 ist diese Quote um 3,5 Prozentpunkte gesunken – von 9,4 auf 5,9 Prozent. Ein Maßnahmebündel, 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 Absolventen 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 2012 hat sich die entsprechende Quote von 17,2 % auf 14,9 % nur sehr geringfügig verringert. Da die Integrierte Ausbildungsberichterstattung auch für 2012 noch eine Zahl von fast 267.000 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 angekündigten 40,3 % oberhalb der 35 Prozentmarke. Auch wenn ein Teil der im Verlauf des Jahres 2013 bei den Ländern angemeldeten Plätze nicht eingerichtet werden sollte, ist gleichwohl

davon auszugehen, dass der bundesdurchschnittliche Wert nicht unter 35 % liegen wird.

- **Höhere Weiterbildungsquote:** Mit der 2012 erreichten Weiterbildungsquote von 49 % ist die Zielquote 50 % nahezu erreicht. Bemerkenswert ist allerdings, dass sich hinter diese Zahl eine enorme soziale Schieflage verbirgt. Vor allem Arbeitslose, Menschen ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung und Menschen mit einem Migrationshintergrund sind bei der Weiterbildungsbeteiligung weit „abgehängt".

- **Anhebung der Quote der Studienanfänger/-innen:** Das Ziel der Anhebung der Quote der Studienanfänger/-innen auf 40 % wurde inzwischen mit 54,7 % (2012) weit übertroffen – allerdings auch hier verbunden mit einem hohen Maß sozialer Chancenungleichheit: 77 % der Kinder aus Akademikerfamilien, aber nur 23 % der Kinder aus nicht-akademischen Herkunftsfamilien beginnen ein Studium. Die Steigerung der Studienanfängerquote macht zudem auf die Schwierigkeiten der Hochschulen, den jungen Studierenden angemessene Studienbedingungen zu bieten, aufmerksam.

- **Bildungsfinanzierung:** Dem gesetzten Ziel der Steigerung der öffentlich und privat getragenen Bildungsausgaben auf 10 % des Bruttoinlandsprodukts ist Deutschland im Jahr 2011 mit einem Wert von 9,5 % bereits sehr nahe gekommen. Diese Steigerung konnte aber nicht verhindern, dass in Deutschland der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt weiterhin deutlich unter dem Durchschnitt aller OECD-Länder liegt.

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 nicht annähernd erreicht. 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 die Bildungsausgaben zielkonform gesteigert wurden, bleibt das deutsche Bildungssystem unterfinanziert: Es fehlen die ökonomischen Ressourcen für so zentrale Aufgaben wie den weiteren Ausbau der Krippenplätze, für eine berufliche Ausbildung aller jungen Menschen, für Ganztagsschulen, für die schulische Inklusion und nicht zuletzt für die Schaffung angemessener Studienbedingungen. Deshalb liegt Deutschland gerade bei den öffentlichen Bildungsausgaben weit hinter anderen OECD-Staaten zurück.

Eine Bildungsrepublik sieht anders aus.

Literatur/Quellen

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

Bundesagentur für Arbeit (2013): Bewerber und Berufsausbildungsstellen Deutschland – September 2013

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

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

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Ausbau-Dynamik (2013): Betreuungsquoten und Kita-Plätze/-Kinder U3 – Mitteilung vom 18.09.2013

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 (2013): Bildung auf einen Blick 2013. Paris/Bielefeld 2013

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 (2013a): Statistiken der Kinder und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2013. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2013b): Bildung und Kultur: Allgemeinbildende Schulen – Schuljahr 2012/13. Fachserie 11 Reihe 1. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2013c): Bildungsausgaben – Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 20010/11. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2013d): Bildung und Kultur: Schnellmeldung Integrierte Ausbildungsberichterstattung – Anfänger im Ausbildungsgeschehen nach Sektoren/Konten und Ländern. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2012a): Bildung und Kultur – Schnellmeldungsergebnisse der Hochschulstatistik zu Studierenden und Studienanfänger/innen – vorläufige Ergebnisse. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2012b): Bildungsausgaben – Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft. 2009/10. Wiesbaden