

# 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**

## **Drei Jahre nach dem Bildungsgipfel – eine Bilanz**

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

## Impressum

Herausgeber  
Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand  
Abteilung Bildungspolitik und Bildungsarbeit  
Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin  
[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

verantwortlich:  
Ingrid Sehrbrock

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

Redaktion:  
Matthias Anbuhl, Jeanette Klauza

Druck:  
PrintNetwork pn GmbH

Stand:  
Oktober 2011

Bestellungen von Broschüren und Materialien des DGB bitte über das  
DGB-Online Bestellsystem:  
Link: [www.dgb-bestellservice.de](http://www.dgb-bestellservice.de)

Schriftliche Bestellungen NUR für Bestellerinnen/Besteller ohne Zugang zum Internet:  
PrintNetwork pn GmbH, Stralauer Platz 33 – 34, 10243 Berlin

# Inhalt

	Vorwort .....	5
1.	Die Zielsetzungen des Bildungsgipfels .....	6
2.	Eine maßnahmenbezogene Analyse: Was wurde bisher erreicht? .....	7
2.1	Bildungsausgaben .....	7
2.2	Kindertagesbetreuung .....	10
2.3	Schulabgänger/innen ohne Abschluss .....	12
2.4	Junge Erwachsene ohne Berufschulabschluss .....	14
2.5	Studienanfängerquote .....	15
2.6	Weiterbildungsbeteiligung .....	17
3.	Fazit .....	17



# Vorwort

Vor genau drei Jahren – im Oktober 2008 – riefen die Bundeskanzlerin und die Ministerpräsidenten der Länder beim Dresdner Bildungsgipfel 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 – wenn auch mühevoll – konkrete Zielvorgaben vereinbart.



Die Ausgaben für Bildung und Forschung sollen bis zum Jahr 2015 auf zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) steigen, die Quoten der jungen Menschen ohne Schul- und ohne Berufsabschluss halbiert werden. Mehr Menschen sollten ein Studium aufnehmen und sich weiterbilden. Für 35 Prozent der Kinder, die jünger als drei Jahre sind, müsse ein Krippenplatz bereitstehen. Damit soll der Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz bereits ab dem Jahr 2013 abgesichert sein. Das sind anspruchsvolle Ziele. Die Messlatte liegt hoch. Der DGB hat immer wieder betont, dass wir Bund und Länder am Erreichen ihrer eigenen Ziele messen wollen. Jetzt zum dritten Jahrestag des Dresdner Bildungsgipfels müssten bereits signifikante Fortschritte messbar sein, wenn Bund und Länder ihre Bildungsziele bis 2013 bzw. 2015 erreichen wollten. Wir haben den Essener Bildungsforscher Prof. Dr. Klaus Klemm deshalb gebeten, eine Bilanz der ersten drei Jahre zu ziehen: Was ist aus den Dresdner Versprechen geworden?

Obwohl es in jüngster Zeit zahlreiche Reformen im Bildungswesen gab, bleibt das Fazit von Klaus Klemm ernüchternd: Bei fünf von sechs wesentlichen Zielen des Bildungsgipfels läuft die Umsetzung schleppend oder mit kaum wahrnehmbaren Fortschritten. Bund und Länder drohen bei der Bildungsfinanzierung, beim Krippenausbau, den jungen Menschen ohne Schul- und Berufsabschluss und der Weiterbildung ihre Ziele zu verfehlen. Lediglich bei der Anhebung der Studienanfänger-Quote ist ein Erfolg zu verzeichnen. Scheitern Bund und Länder bei der Umsetzung ihrer Bildungsziele, hätte das fatale Folgen für unsere Gesellschaft. Soziale Herkunft bestimmt weiterhin den Bildungserfolg, unser Bildungssystem ist sowohl in der Breite und in der Spitze auch im internationalen Vergleich nicht ausreichend leistungsfähig. Das birgt nicht nur ökonomischen, sondern auch sozialen Sprengstoff. Für den DGB hat der Ausbau eines Bildungssystems, das Chancengleichheit und Leistungsfähigkeit vereint, eine zentrale Bedeutung. Wir werden deshalb die Umsetzung der Dresdner Bildungsziele weiterhin kritisch, aber konstruktiv begleiten.

Ingrid Sehrbrock,  
Stellvertretende Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes

## Einleitung

Die hier vorgelegte kleinere Expertise will – wie schon die im vergangenen Jahr vorgelegte erste Untersuchung - die Beschlüsse des Dresdner ‚Bildungsgipfels‘ vom Oktober 2008 in Erinnerung rufen und danach fragen, was aus den seinerzeit von den Regierungschefs von Bund und Ländern verkündeten Zielsetzungen geworden ist. Dazu werden in einem ersten Schritt die auf dem Bildungsgipfel verkündeten Ziele noch einmal dargestellt.

Darauf aufbauend folgt eine Durchmusterung der einzelnen Ziele (Steigerung der Bildungsausgaben, Ausbau der Krippenplätze, Senkung der Quoten der Schulversager und der jungen Erwachsenen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Steigerung der Studienanfängerquote und der Beteiligung an Weiterbildung) mit Blick darauf, ob bei deren Umsetzung erkennbare Fortschritte zu beobachten sind. Abgeschlossen wird die Expertise mit einem zusammenfassenden Fazit.

## Die Zielsetzungen des Bildungsgipfels

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

- **Steigerung der Bildungsausgaben auf 10 Prozent 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 Prozent des Bruttoinlandsproduktes zu steigern – auf sieben Prozent für Bildung und drei Prozent für Forschung.
- **Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige**  
Bis 2013 sollen für 35 Prozent der Kinder unter drei Jahren Angebote in der Kindertagesbetreuung (in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege) bereit gestellt werden. Das dazu erforderliche Personal soll ausgebildet werden.
- **Verringerung der Quote der Schulabgänger/innen ohne Schulabschluss**  
Die Quote der Schulabgänger/innen ohne Abschluss soll halbiert werden – von acht auf vier Prozent eines entsprechenden Altersjahrgangs.
- **Verringerung der Quote junger Erwachsener ohne abgeschlossene Berufsausbildung**  
Die Quote der jungen Erwachsenen ohne Berufsabschluss soll ebenfalls halbiert werden – von 17 auf 8,5 Prozent.

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

Die Studienanfängerquote soll auf 40 Prozent 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 Weiterbildungsbeteiligungsquote**

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

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

## **2. Eine maßnahmenbezogene Analyse: Was wurde bisher erreicht?**

Die im ersten Abschnitt dieser Expertise noch einmal in Erinnerung gerufenen Zielsetzungen des Dresdner Bildungsgipfels wurden für die hier vorgelegte Analyse deshalb aus der großen Zahl der auf dem Bildungsgipfel proklamierten bildungspolitischen Absichten ausgewählt, weil sie zum einen das Volumen der Bildungsausgaben betreffen bzw. weil sie 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.

### **2.1. Bildungsausgaben**

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

Eine Darstellung des darin jeweils enthaltenen Anteils der öffentlichen und der privaten Ausgaben zeigt, dass (bezogen auf die Ausgaben des Jahres 2008 – vgl. Tabelle 1) mit 78,9 Prozent etwa drei Viertel der Bildungsausgaben, aber mit 23,5 Prozent nur ein knappes Viertel der Forschungsausgaben öffentlich getätigt werden. Insgesamt sind damit mit 63,4 Prozent etwas weniger als zwei Drittel aller Ausgaben für Bildung und Forschung öffentlich getragen.

Von diesen öffentlichen Ausgaben für Bildung und Forschung wurden 2008 von den Ländern 62,3 Prozent, vom Bund 18,9 Prozent und von den Kommunen 18,8 Prozent aufgebracht (eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt 2011a).

Diese Hinweise auf die Verteilung zwischen öffentlichen und privaten Ausgaben sind in dem hier angesprochenen Zusammenhang mit dem Zehn-Prozent-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 Zehn-Prozent-Ziels nicht beteiligt waren, 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 Prozent - auf öffentliche und private Finanziers verteilen würden, wenn sie im Vergleich zum Jahr 2008 konstant gehalten würden: Die öffentlichen Ausgaben für Bildung würden dann gegenüber 2008 von 4,90 auf 5,53 Prozent, die für Forschung von 0,60 Prozent auf 0,70 Prozent und die für beide Bereiche zusammen von 5,50 auf 6,23 Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsproduktes steigen.

Das mit der vom Bildungsgipfel angestrebten Steigerung der Ausgaben für Bildung und Forschung auf insgesamt 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verbundene Ausgabenvolumen lässt sich (da das Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2015 nicht bekannt ist) dadurch verdeutlichen, dass ermittelt wird, wie hoch das Budget für Bildung und Forschung 2008 gewesen wäre, wenn damals schon 10 Prozent des BIP verausgabt worden wären: Dann hätte das Budget nicht 214,2 Mrd. Euro, sondern 248,1 Mrd. Euro, also 33,9 Mrd. Euro mehr ausgemacht. Wenn der öffentliche Anteil an dem Budget – wie tatsächlich 2008 – mit 63,4 Prozent angesetzt würde, hätten die öffentlichen Haushalte von den 33,9 Mrd. Euro 21,5 Mrd. Euro zu tragen.

**Tabelle 1: Anteile der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung und Forschung am Bruttoinlandsprodukt (BIP)**

Ausgaben für		2008			2009		2015**
		in Mrd. €	in % des BIP	Anteile	in Mrd.€	in % des BIP	in % des BIP
	öffentlich	121,5	4,9	78,9			5,53
<b>Bildung</b>	privat*	32,4	1,3	21,1			1,47
	insgesamt	153,9	6,2	100	163,7	6,8	7
	öffentlich	14,2	0,6	23,5			0,7
<b>Forschung</b>	privat*	46,1	1,8	76,5			2,3
	insgesamt	60,3	2,4	100	60,3	2,5	3
	öffentlich	135,8	5,5	63,4			6,23
<b>insgesamt</b>	privat*	78,4	3,1	36,6			3,77
	insgesamt	214,2	8,6	100	224	9,3	10

\* unter Einbeziehungen von Ausgaben aus dem Ausland  
\*\* bei einem konstanten Verhältnis von öffentlichen und privaten Ausgaben  
Quelle: eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt 2011a

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, für 2009 wurde gleichzeitig ein Datensatz vorgelegt, der die Ausgaben nicht nach öffentlich und privat erbrachten Ausgaben differenziert (vgl. dazu Statistisches Bundesamt 2011a). Da dies so ist, kann die Entwicklung des Anteils der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt, so wie sie sich seit dem Bildungsgipfel abzeichnet, nur für die gesamten Ausgaben skizziert werden – ohne eine Unterscheidung zwischen öffentlich und privat getragenen Ausgaben.

Ein erster Blick auf die Daten zur Entwicklung von 2008 nach 2009 (vgl. Tabelle 2) kann dazu veranlassen, eine Erfolgsmeldung zu verkünden: Allein in diesem einen Jahr konnte der Anteil der Ausgaben am BIP von 2008 erst 8,6 Prozent auf 2009 bereits 9,3 Prozent gesteigert werden. Würde sich der darin zum Ausdruck kommende Entwicklungstrend fortsetzen, so könnte das Zehn-Prozent-Ziel bereits deutlich vor 2015 erreicht werden. Ein zweiter Blick trübt allerdings das zunächst gewonnene Bild stark: Die Anteilsteigerung verdankt sich zu einem deutlich überwiegenderen Teil zwei Sonderentwicklungen:

- Zum einen verkleinerte sich das Bruttoinlandsprodukt von 2008 nach 2009 von 2481,2 Mrd. Euro auf 2009 nur noch 2397,1 Mrd. Euro. Daraus ergibt sich, dass der Anteil der Ausgaben am BIP auch

dann gestiegen wäre, wenn es überhaupt keine Steigerung bei den Ausgaben für Bildung und Forschung gegeben hätte.

- Zum anderen wurden im Rahmen des Konjunkturprogramms II zusätzliche Mittel auch für Bildung bereit gestellt: Für Investitionen im Bildungsbereich standen 6,5 Mrd. € zur Verfügung. Diese besonders bereit gestellten Ressourcen standen nur zeitlich befristet zur Verfügung.

Wenn man die Bedeutung, die das schrumpfende Bruttoinlandsprodukt sowie die durch Sonderprogramme gesteigerten Bildungsausgaben für die Entwicklung des Anteilswertes ‚Ausgaben für Bildung, Forschung und Wissenschaft‘ haben, einschätzen will, so kann das folgende Gedankenexperiment helfen: Unter der Annahme, dass das Bruttoinlandsprodukt von 2008 nach 2009 nicht geschrumpft, sondern um zwei Prozent gestiegen wäre, sowie unter der weiteren Annahme, dass von den Investitionsmitteln für Bildung im Konjunkturprogramm II 2009 nichts zur Verfügung gestanden hätte (bei der Annahme, dass etwa 50 Prozent der 6,5 Mrd. €, die dafür vorgesehen waren, in 2009 verausgabt wurden), so hätte der auf diese Weise bereinigte Anteilswert 2009 nicht bei 9,3 Prozent, sondern bei 8,7 Prozent gelegen. Der Anteilswert wäre in einem Jahr dann nur um 0,1 Prozentpunkte gestiegen (vgl. zu dieser rechnerischen Simulation Tabelle 2).

**Tabelle 2: Entwicklung der Ausgaben für Bildung und Forschung von 2008 nach 2009**

	2008	2009	
	IST-Werte	IST-Werte	bereinigte Werte*
Bruttoinlandsprodukt in Mrd. €	2481,2	2397,1	2530,8
<b>Budget für Bildung und Forschung in Mrd. €</b>	214,2	224	220,3
Budget in % des BIP	8,6	9,3	8,7
* unter der Annahme, dass das BIP von 2008 um 2 % gewachsen wäre und bei Herausrechnung von 50 % 6,5 Mrd. €, die im Konjunkturprogramm II für Investitionen in Bildung bereit gestellt wurden.			
Quelle: eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt 2011a			

## 2.2 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 Erzieher/innen sowie Ta-

gespflegepersonen“ sollen qualifiziert werden (Bundesregierung/Regierungschefs 2008, S.4).

**Tabelle 3: Zur Entwicklung des Ausbaus der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige**

Land	2010		2013*		Ausbaubedarf
	Anzahl	Quote in %	Anzahl	Quote in %	
Baden-Württemberg	50.957	18,4	94.220	35,0	43.263
Bayern	59.623	18,6	109.760	35,0	50.137
Berlin	39.953	42,1	38.479	42,1	
Brandenburg	29.286	51,0	26.673	51,0	
Bremen	2.652	16,2	5.775	35,0	3.123
Hamburg	14.133	28,7	17.535	35,0	3.402
Hessen	30.224	19,4	52.290	35,0	22.066
Mecklenburg-Vorpommern	19.745	50,8	18.390	50,8	
Niedersachsen	30.824	15,9	64.890	35,0	34.066
Nordrhein-Westfalen	62.699	14,0	152.145	35,0	89.446
Rheinland-Pfalz	19.534	20,3	33.005	35,0	13.471
Saarland	3.794	17,8	7.245	35,0	3.451
Sachsen	43.836	42,8	41.559	42,8	
Sachsen-Anhalt	29.178	56,0	26.320	56,0	
Schleswig-Holstein	12.542	18,2	22.960	35,0	10.418
Thüringen	23.177	45,1	20.881	45,1	
Deutschland	472.157	23,1	732.127	37,2	272.843

\*Da der Rechtsanspruch ab 08/ 2013 gilt, werden die Zahlen der unter Dreijährigen zum Stichtag 31.12.2013 zu Grunde gelegt.  
Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten des 'Ländermonitors Frühkindliche Bildungssysteme 2011'  
(www.laendermonitor.de)

Deutschlandweit (vgl. zu den folgenden Daten Tabelle 3) wurden im März 2010, also im ‚Betreuungsjahr‘ 2009/10 (Stichtag: 1.3.2010), insgesamt 472.157 Kinder im Alter von unter drei Jahren in Kindertagesstätten bzw. in der Kindertagespflege betreut, gut 71.821 davon in der Kindertagespflege. Dies entsprach einer Betreuungsquote von 23,1 Prozent.

In den Neuen Ländern (ohne Berlin) lag diese Quote bei 48,1 Prozent, in Berlin bei 42,1 Prozent und im Früheren Bundesgebiet (ohne Berlin) bei 17,4 Prozent (vgl. zu diesen Länderdurchschnitten: Bertelsmann Stiftung 2011). Wenn das 35 Prozent-Ziel bis 2013 erreicht werden soll und wenn dies so geschieht, dass die Betreuungsquoten in den neuen Bundesländern und in Berlin auf dem Stand des Jahres 2010 bleiben

(also durchgängig oberhalb von 35 Prozent), während sie in den alten Bundesländern auf 35 Prozent angehoben werden, so müssen bis 2013 insgesamt noch nahezu 273.000 Plätze geschaffen werden (vgl. Tabelle 3). Falls sich allerdings der weitere Ausbau in dem Tempo vollzieht, das in den Jahren zwischen 2007 (15,5%) und 2010 (23,1%) beobachtet werden konnte, so wäre im Jahr 2013 ein Betreuungsangebot nur für gut 30 Prozent der unter Dreijährigen, nicht aber für 35 Prozent zu verzeichnen.

Folgt man den Bedarfsrechnungen, die Rauschenbach/Schilling vorgelegt haben (2010, S. 37), so muss festgestellt werden, dass der bis 2013 zu erwartende Personalbedarf nicht zu decken sein wird: Unter der Annahme, dass 30 Prozent der in den alten Bundesländern neu zu schaffenden Plätze in der Kindertagespflege angeboten werden, erwarten die Autoren dieser Bedarfsstudie, dass bis 2013 in den Kindertageseinrichtungen etwa 8.800 und in der Kindertagespflege etwa 32.400 Personen fehlen werden. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Ausbauziel 35 Prozent (im Westen) kaum mehr erreichbar ist und dass das Ziel, im erforderlichen Umfang Personal zu qualifizieren, absehbar unerreichbar ist.

### **2.3 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 4): Nach dem Schuljahr 2009/10 verließen in Deutschland 7,0 Prozent der Jugendlichen des entsprechenden Altersjahrgangs die allgemein bildenden Schulen ohne einen Hauptschulabschluss. Etwas mehr als die Hälfte der Schüler/innen (56,9%), die in den allgemein bildenden Schulen keinen Hauptschulabschluss erreichen, stammen aus Förderschulen. Bei der Quote der Schüler/innen ohne Hauptschulabschluss findet sich zwischen den einzelnen Bundesländern eine bemerkenswerte Spannweite: Sie reicht von Baden-Württemberg (5,7%) bis hin zu Mecklenburg-Vorpommern (14,1%). Auffallend ist, dass in den Neuen Ländern nur Thüringen mit 9,4 Prozent knapp unter der 10 Prozent-Schwelle bleibt, alle anderen Neuen Länder und auch Berlin erreichen Werte, die oberhalb von 10 Prozent liegen. Alle Alten Länder bleiben bei ihren Quoten der Schulabgänger/innen ohne Hauptschulabschluss – zum Teil deutlich – unterhalb von 10 Prozent. 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. Im Schuljahr 2008/09 gelang dies an den Förderschulen mit 23,9 Prozent nur einem knappen Viertel ihrer Absolventen/innen.

Wenn man den hohen Anteil der Absolventen/innen 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 2000 bis 2009 lediglich von 9,4 auf 7,0 Prozent, also um nur 2,4 Prozentpunkte gesunken ist, stimmt hinsichtlich des Halbierungsziels alles andere als optimistisch.

**Tabelle 4: Schulabgänger/innen aus allgemein bildenden Schulen ohne Hauptschulabschluss (in Prozent der gleichaltrigen Wohnbevölkerung\*)**

Land	2000	2005	2008	2009	aus Förderschulen in % von insg.
Baden-Württemberg	8,2	6,9	5,6	5,7	63,0
Bayern	9,5	7,5	6,5	6,0	53,8
Berlin	11,7	10,0	10,6	10,4	31,7
Brandenburg	8,6	9,3	10,6	11,0	63,2
Bremen	10,5	10,6	8,2	7,4	61,1
Hamburg	13,1	11,0	8,9	8,2	50,3
Hessen	10,8	7,9	7,0	7,2	52,5
Mecklenburg- Vorpommern	6,7	10,7	17,9	14,1	66,7
Niedersachsen	10,1	8,8	7,4	6,2	53,7
Nordrhein-Westfalen	6,3	7,0	6,8	6,5	55,1
Rheinland-Pfalz	9,9	7,2	7,2	6,9	57,3
Saarland	10,2	7,9	6,7	6,6	53,1
Sachsen	12,5	9,4	11,8	11,2	68,2
Sachsen-Anhalt	12,8	11,4	12,1	12,3	71,7
Schleswig-Holstein	10,7	9,5	8,4	7,1	57,7
Thüringen	13,3	7,8	9,4	9,4	69,1
Deutschland	9,4	8,1	7,5	7,0	56,9

\*Durchschnitt der 14- bis unter 17-jährige(n) (BW, BY, HH, HE, MV, NI, RP, SL, SN, SH, TH) bzw. 15- bis unter 18-jährige (BE, BB, HB, NW, ST) / Quelle: KMK: Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2000 -2009. Bonn 2011, S. 333f., (z.T. eigene Berechnungen)

## 2.4 Junge Erwachsene ohne Berufsabschluss

Auf dem Bildungsgipfel vereinbarten die Teilnehmer/innen: „Der Bund und die Länder streben an, die Zahl der ...ausbildungsfähigen jungen Erwachsenen ohne Berufsabschluss von 17,0 auf 8,5 Prozent zu halbieren.“ (Bundesregierung/Regierungschefs 2008, S. 5)

Ausweislich der Daten in Tabelle 5 lag 2008, also in dem Jahr des Bildungsgipfels, die Quote der jungen Erwachsenen (20- bis unter 30jährige) ohne Berufsabschluss bei 17,2 Prozent (das waren etwa 1,7 Millionen Menschen). Von 2008 nach 2009 ist die Quote der ohne Ausbildung verbliebenen jungen Erwachsenen von 17,2 Prozent um 0,8 Prozentpunkte auf 16,4 Prozent gesunken; zum Jahr 2010 ist sie wieder auf 17,2 Prozent angestiegen (Quelle: Auswertung des Mikrozensus 2010 durch die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder).

Das Erreichen des Ziels einer Halbierung bis 2015 ist angesichts dieser Entwicklung ausgeschlossen. Diese Einschätzung wird durch eine Betrachtung der Ausbildungsmarktsituation im Berichtsjahr 2009/10, das am 30.9.2010 endete, gestützt: 2010 wurden ausweislich des Berufsbildungsberichts 2011 insgesamt 560.073 neue Ausbildungsverträge geschlossen. 12.255 Bewerber/innen blieben unvermittelt und weitere 72.342 Bewerber/innen, die in berufsvorbereitende Maßnahmen oder auch in Praktika eingemündet waren, hatten ihren Vermittlungswunsch aufrecht erhalten.

Aus der Summe der abgeschlossenen Ausbildungsverträge, der unversorgten Bewerber/innen und derer, die – einstweilen in Maßnahmen ‚untergekommen‘ - ihren Vermittlungswunsch aufrecht erhalten haben, ergibt sich eine Nachfrage von insgesamt 644.670. Von diesen Nachfragenden waren 84.597, also 13,1 Prozent, ohne Erfolg geblieben (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2011, S. 14f.).

**Tabelle 5: Anteile der jungen Erwachsenen (20- bis 29-jährige) ohne abgeschlossene Berufsausbildung\***

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

Quellen: 2008: Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2010. Bielefeld 2010 (zusammengestellt nach den Tabellen B3-8web und B3-7web) 2009 und 2010: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2009 und 2010

## 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. Der Unterschied zwischen den beiden Berechnungsverfahren ist beachtlich: 2009 lag die Studienanfängerquote in der Berechnung nach dem Land des Studienortes bei 43 Prozent, in der Berechnung nach dem Land des Erwerbs der Hochschulreife dagegen nur bei 37,0 Prozent (vgl. Statistisches Bundesamt 2011b, S. 11.) Bei der Proklamierung des 40 Prozent-Ziels gehen 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 Prozent erreicht; es wurde dann 2009 mit 43,3 Prozent und 2010, so berichtet es das Statistische Bundesamt in einer Pressemitteilung vom 24.11.2010, mit 46 Prozent (das waren etwa 442.600 Studienanfänger/innen) deutlich übertroffen (vgl. Tabelle 6).

**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	356.076	37,0
2006	344.967	35,7
2007	361.459	37,1
2008	396.800	40,3
2009	423.398	43,3
2010	442.600	46,0

Quelle: Statistisches Bundesamt 2009a und Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 24.11.2010

Die Steigerung der Studienanfängerquote über das proklamierte 40-Prozent-Ziel hinaus auf inzwischen 46,0 Prozent kann fraglos 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/innen ausgeht. Wenn die Steigerung der Anfängerquote in 2009 und 2010 keine einmalige Ausnahme darstellt, so spricht viel dafür, dass die für 2011 bis 2015 unterstellte Zahl von 275.000 zusätzlichen Studienplätzen (Bundesregierung/Regierungschefs 2008, S. 9) den kommenden Bedarf – auch schon ohne Berücksichtigung der Auswirkungen der Aussetzung der Wehrpflicht - nicht decken wird.

## 2.6 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 Prozent - also eine Beteiligungsquote, die auch schon 2006 (dem Bezugsjahr der Teilnehmer/innen des Bildungsgipfels) erreicht war. Aktuellere Daten liegen ebenso wenig vor wie Informationen über konkrete Maßnahmen, die geeignet wären, die Weiterbildungsbeteiligung zu steigern.

## 3. Fazit

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

**Bildungsfinanzierung:** Dem gesetzten Ziel der Steigerung der öffentlich und privat getragenen Bildungsausgaben auf 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts scheint Deutschland im Jahr 2009 auf den ersten Blick nahe gekommen zu sein. Berücksichtigt man allerdings die Tatsache, dass die Bezugsgröße durch die Wirtschaftskrise des Jahres 2009 deutlich geschrumpft ist und dass zugleich im damaligen Konjunkturpaket II Bildungsausgaben zeitlich befristet gesteigert wurden, so bleibt von 2008 nach 2009 nur noch eine Steigerung des Anteils der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt von 8,6 auf 8,7 Prozent. Das Zehn-Prozent-Ziel bleibt in weiter Ferne.

**Krippenausbau:** Beim Ausbau der Betreuung der unter Dreijährigen ist Deutschland im Betreuungsjahr 2009/10 mit einem Platzangebot von 23 Prozent noch weit hinter dem für 2013 angesteuerten Ziel von 35 Prozent zurück. Insgesamt fehlen noch 273.000 Plätze. Würde das Ausbautempo der letzten Jahre fortgesetzt werden, so könnte bis 2013 eine Betreuungsquote von gut 30 Prozent erreicht werden. Die Deckung des durch den Ausbau entstehenden Personalbedarfs ist nicht in Sicht. Allein bis 2013 werden bundesweit in den Kindertageseinrichtungen etwa 8.800 und in der Kindertagespflege etwa 32.400 Personen fehlen.

**Senkung der Zahl der jungen Menschen ohne Schulabschluss:** Die angestrebte Halbierung der Quote der Absolventen allgemein bildender Schulen ohne Hauptschulabschluss ist nicht einmal ansatz-

weise erkennbar. In den vergangenen zehn Jahren ist diese Quote um gerade einmal 2,4 Prozentpunkte gesunken – von 9,4 auf 7,0 Prozent. Ein Maßnahmenbündel, das in diesem Handlungsfeld Erfolge versprechen würde, ist nicht erkennbar – schon gar nicht ein solches, das die Förderschulen, aus der mehr als die Hälfte der Absolventen/innen ohne Hauptschulabschluss stammen, einbezüge.

**Senkung der Zahl der jungen Menschen ohne Berufsabschluss:** Auch die gleichfalls angestrebte Halbierung der Quote junger Erwachsener, die keinen Berufsabschluss erwerben, ist nicht in Sicht: Von 2008 nach 2009 hat sich die entsprechende Quote von 17,2 auf 16,4 Prozent zwar geringfügig verringert; 2010 lag sie aber wieder bei 17,2 Prozent. Da auch im Berichtsjahr 2009/10 von den Ausbildungsplatzbewerber/innen 13,1 Prozent nicht in eine voll qualifizierende Berufsausbildung einmünden konnten, besteht kein Anlass, optimistisch in die nähere Zukunft zu blicken. Diese Einschätzung wird auch dadurch gestärkt, dass immer noch zu viele Absolventen/innen die allgemein bildenden Schulen ohne einen Abschluss verlassen, so dass der Mehrheit von ihnen auch angesichts der Schwierigkeiten, die Schulabsolventen/innen ohne Hauptschulabschluss beim Erlernen eines Berufes haben, eine Berufsausbildung dauerhaft verwehrt bleiben wird.

**Anhebung der Zahl der Studienanfänger:** Das Ziel der Anhebung der Quote der Studienanfänger auf 40 Prozent wurde inzwischen mit 46,0 Prozent (2010) übertroffen: 2010 nahmen 442.600 Menschen ein Studium auf. Diese Entwicklung macht deutlich, dass die Ausbauplanung der Hochschulen, wie sie im Hochschulpakt vereinbart wurde, die Nachfrage nach Studienplätzen unterschätzt.

**Höhere Weiterbildungsquote:** Ob die Steigerung der Quote der Erwerbstätigen, die an Weiterbildung teilnehmen, von 43 auf 50 Prozent tatsächlich erfolgt, lässt sich mangels einer statistischen Grundlage, die auch den Zeitraum nach 2007 einbeziehen würde, nicht beurteilen.

Die **Gesamtschau** der sechs untersuchten Aufgabenfelder zeigt, dass die Steigerung der Ausgaben für Bildung und Forschung bis 2015 unverzichtbar bleibt. Die Bilanz der Umsetzung der Beschlüsse des Dresdner Bildungsgipfels verweist in den konkreten Handlungsfeldern nach wie vor auf einen enormen Nachholbedarf. Bei wesentlichen Zielgrößen des Bildungsgipfels – bei der Bildungsfinanzierung, bei der Senkung der Zahl der jungen Menschen ohne Schul- und ohne Berufsabschluss sowie beim Ausbau der Krippenplätze – läuft die Umsetzung entweder schleppend oder nur mit kaum wahrnehmbaren Fortschritten. Lediglich bei der Anhebung der Quote der Studienanfänger/innen wurde das Ziel übererfüllt. Hier zeigt sich allerdings, dass der im Hochschulpakt II avisierte Ausbau der Studienplätze nicht ausreichen wird.

### **Literatur/Quellen**

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

Bertelsmann Stiftung (2011): Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme. Gütersloh

([www.laendermonitor.de](http://www.laendermonitor.de))

Bundesinstitut für Berufsbildung (2011): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2011. Bonn

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2011): Berufsbildungsbericht 2011. Bonn, Berlin

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

KMK (2011): Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2000 bis 2009. Berlin

Rauschenbach, Th./Schilling, M. (2010): Der U3-Ausbau und seine personellen Folgen. München

Statistisches Bundesamt (2011a): Bildungsausgaben – Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft

2008/09. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2011b): Hochschulen auf einen Blick – Ausgabe 2011. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2010): Bildungsfinanzbericht 2010. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2009a): Hochschulen auf einen Blick – Ausgabe 2009. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2009b): Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. Koordinierte Bevölkerungs-

vorausberechnung. Wiesbaden

TNS Infratest Sozialforschung (2008): Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland – Eckdaten zum BSW-

AES 2007- München

## DGB Neuerscheinungen

- DGB24012 Broschüre: Energieumstieg – DGB-Position zur Energiepolitik
- DGB31103 Broschüre: Grundsicherung für Arbeitsuchende – Die Neuregelungen ab 1. Januar 2011, Schnelleinstieg für die Praxis
- DGB41540 Broschüre: Ausbildungsreport 2011
- DGB21352 Broschüre: Ratgeber Leiharbeit – Tipps und Hilfen für Beschäftigte
- DGB41539 Broschüre: Deine Rechte in der Ausbildung – Tipps für den Berufsstart und die Berufsausbildung
- DGB21351 Broschüre: Ratgeber Hartz IV - Tipps und Hilfen des DGB – Neuauflage 2011
- DGB41535 Broschüre: Praktikantinnen und Praktikanten im Betrieb
- DGB41536 Broschüre: Montag – DGB Jugend Magazin zum Berufsstart
- DGB20012 Broschüre: Europa neu justieren – Wachstum fördern, Beschäftigung sichern, Euro stabilisieren. Zur Krise in der Eurozone.
- DGB25073 Broschüre: Gesundheitsreform 2011. Informationen für Versicherte
- DGB41532 Broschüre: Praktika nach Studienabschluss – Die wichtigsten Ergebnisse – »Generation Praktikum 2011«

Bestellung von Broschüren und Materialien des DGB  
bitte über das DGB-Online-Bestellsystem:  
Link: [www.dgb-bestellservice.de](http://www.dgb-bestellservice.de)