



**„Grundsätze moderner
Bildungspolitik“**

Berlin, 14.06.2004



Statements:

Grundsätze moderner Bildungspolitik

- Bildung gesellschaftlich wie individuell als Investition begreifen.
- Europäisierung und Internationalisierung der Bildungspolitik.
- Best-practise und internationale Vergleiche als Prinzip der Bildungspolitik einführen.
- Konsequente Anwendung der Kosten-Nutzen-Analyse im Bildungsbereich.
- Recht auf eine hochqualifizierte frühkindliche Betreuung für jedes Kind einführen.
- Weitreichende Umsetzung der Hochschulautonomie.

Grundsätze moderner Bildungspolitik

Bildungspolitik steht im Mittelpunkt der aktuellen gesellschaftlichen Debatte. Vergleichende Studien wie die PISA-Studie haben Politiker aufgeschreckt. Von 32 teilnehmenden Ländern belegte Deutschland, das Land der Dichter und Denker, Platz 21.

Ein genauer Blick offenbart die Widersprüchlichkeit der deutschen Situation. Das im internationalen Vergleich hohe Lohnniveau spiegelt die dienstleistungsorientierte und wertschöpfungsstarke Volkswirtschaft, die qualifizierte Fachkräfte benötigt. Auf der anderen Seite zeichnet sich Deutschland durch eklatant niedrige Abiturienten- und Hochschulabsolventenquoten aus. Trotz diverser Vorbehalte gegenüber der internationalen Vergleichbarkeit solcher Zahlen, verheißen die Ergebnisse nichts Gutes: In Finnland erreichen 87% der Schulabgänger das Abitur, in Schweden 74% und in Australien 67%. In Deutschland hingegen sind es nur 38%. Der Status Quo spiegelt sich auch in den Akademikerzahlen wider: Schließen in Deutschland nur 19% eines Jahrgangs ein Studium ab, so studieren in Finnland, Schweden und Australien ca. 70% eines Jahrgangs. Hinzu kommt, dass jährlich 13.000 junge Wissenschaftler Deutschland verlassen, weil sie im Ausland bessere Entwicklungs- und Karrierechancen sehen. So wundert es auch nicht, dass in Deutschland ein Mangel an top-ausgebildeten Arbeitskräften besteht – bei gleichzeitiger Massenarbeitslosigkeit.

Soziale Undurchlässigkeit

Kann sich das deutsche Bildungssystem aber wenigstens auf die Meriten sozialer Gerechtigkeit des Bildungssystems beziehen? – Bei weitem nicht: War Ziel des weitgehend gebührenfreien Bildungssystems in Deutschland eine relative Chancengleichheit der Menschen verschiedener sozialer Herkunft, so wurde ist das Gegenteil realisiert. Das deutsche Bildungssystem zeichnet sich durch große soziale Undurchlässigkeit aus. Kinder aus bildungsfernen Familien haben habe kaum eine Chance im Bildungssystem aufzusteigen. Zweidrittel der Hauptschulabsolventen haben eklatante Schwächen in den grundlegenden Kulturtechniken: Schreiben, Lesen, Rechnen – was ihre weiteren Erfolgsaussichten deutlich schmälert (FTD, 09.02.2004). Auch die Integrationsfähigkeit des deutschen Bildungssystems lässt Fragen offen, so verlassen Migrantenkinder doppelt so häufig die Schule ohne Abschluss als ihre deutschen Klassenkameraden.

Dabei zeigen ökonomische Analysen deutlich, dass sich kaum eine Investition so lohnt, wie die Investition in Bildung und zwar individuell wie gesellschaftlich.

Individuell lohende Bildungsinvestitionen

Aus ökonomischer Perspektive kann man Bildung als Investitionsentscheidung der Individuen begreifen. Der Nobelpreisträger Gary Becker prägte daher den Begriff der Humankapitalinvestition (1964). Im Modellrahmen Beckers verursacht Bildung direkte Kosten durch Lehrmaterial und Gebühren und indirekte Kosten durch entgangenen Einkommen während der Ausbildung. Auf der Gegenseite erzeugt Bildung Erträge durch gesteigerte Einkommen in der Zukunft. Idealtypisch investiert ein Individuum nun solange in seine Bildung, bis die zusätzlichen Erträge der Investition in Bildung einer alternativen Investition auf dem Kapitalmarkt entsprechen. Ein Blick auf die empirischen Fakten stützt das Bild sich lohnender Bildungsinvestitionen. So liegen die individuellen Bildungsrenditen eines Hochschulstudiums beispielsweise in den USA bei 15% in Deutschland bei 9% – eine offensichtlich lohnende Investition. Die unterschiedlichen Bildungsrenditen lassen sich einerseits durch die längeren Studiendauer in Deutschland und der damit verbundenen geringeren Lebensarbeitszeit und andererseits durch die stärkere Besteuerung zukünftiger Einkommen erklären. Hier offenbart sich auch ein möglicher Grund für ein relativ zurückhaltendes individuelles Investitionsverhalten in Bildung. Beziehen Individuen die Summe zukünftiger Nettoeinkommen in ihr Kalkül mit, so ergibt sich durch stark nivellierender Steuerpolitik kein Anreiz für Investitionen in die eigene Bildung, oder die der Kinder. Vor dem Hintergrund zunehmender internationaler Mobilität, lässt sich auch der Abzug top-ausgebildeter Arbeitskräfte unter anderem mit dem Humankapitalansatz erklären: Besteht in Deutschland ein weitgehend gebührenfreies Bildungssystem, welches durch höhere Steuern finanziert wird und ist Ausbildung in zum Beispiel den USA relativ kostenaufwendig, dafür aber die Steuern niedriger, so ist es aus Sicht eines Bürgers rational, zunächst die günstige Ausbildung in Deutschland wahrzunehmen und dann niedrigere Steuern und die damit verbundenen höheren Nettoeinkommen in den USA.

Gesellschaftlich lohende Bildungsinvestitionen

Bildung (Lucas 1988) und Forschung und Entwicklung (Romer 1990) sind die Triebfedern gesamtwirtschaftlichen Wachstums in der sogenannten „Neuen Wachstumstheorie“. Verbindet man beide Ansätze, so Ansätze zeigt sich, dass sich Bildung auf zweierlei Wegen

positiv auf das wirtschaftliche Wachstum einer Volkswirtschaft auswirkt. Einerseits direkt über die durch Bildung erhöhte Pro-Kopf-Produktivität und andererseits über vermehrten technischen Fortschritt im Forschungs- und Entwicklungssektor. Die empirischen Fakten stützen die Modellaussagen, so zeigt Barro (1997) in einer Untersuchung von 114 Volkswirtschaften für den Zeitraum von 1960-1990, dass Bildung einen signifikanten und bedeutenden Anteil des Wachstums von Volkswirtschaften erklärt. Der jüngste OECD-Bildungsbericht zeigt in einer Studie von 21 Ländern, dass sich ein Jahr mehr Bildung im Schnitt der Bevölkerung zu einem 6% höheren BIP auszahlt.

Staatseingriff?

Der Perspektive der Humankapitalentscheidung lässt zunächst den Ruf nach einem Staatseingriff obsolet erscheinen. Dennoch werden häufig Gründe für ein Marktversagen und somit mögliche Begründungen eines Staatseingriffs aufgeführt. Treten durch Bildung positive externe Effekte auf, so folgt gesamtgesellschaftlich, dass das optimale Maß an Investitionen unterschritten wird. Folgt man dieser Argumentation, so rechtfertigt dies unter Umständen Zuschüsse für die Nachfrager nach Bildung – nicht die aber die Subventionierung ganzer Institutionen. Allerdings reicht selbst der Nachweis gewisser Marktunvollkommenheiten noch nicht für die Begründung eines Staatseingriffs. Es muss auch gezeigt werden, dass die durch den Staat angebotene Lösung die bessere ist. Gerade dies ist aber häufig nicht der Fall. Dem berechtigten Anspruch der Bürger nach Spitzenleistungen in den Pflichtbereichen der Bildung stehen die relativ geringen Anreize für ein spitzenqualitatives Bildungsangebots durch den Staat als Quasi-Monopolist diametral entgegen. Enttäuschungen von Erwartungen sind somit programmiert. Neben den ökonomischen Standardargumenten ist allerdings anzumerken, dass wesentliche Entscheidungen bezüglich der Bildungsinvestitionen in frühen Kindertagen fallen. Unter der Annahme intergenerationalen Altruismus oder dynastischen Denkens stellt dies kein Problem dar, da die Eltern diese Entscheidung für ihre Kinder treffen. Allerdings kann zumindest im Einzelfall angezweifelt werden, ob diese Annahmen in der heutigen Zeit noch zutreffend sind.

Vorschulische Betreuung

Besonders hohe Bildungsrenditen erhält man in den Bereichen der Elementar- und Primärbildung. Die ersten sechs Jahre sind entscheidend für den späteren Schulerfolg. Obwohl sich höhere Investitionen in die Vorschulbetreuung besonders auszahlen, ist das

Angebot in Deutschland weitgehend unzureichend. Schweden hingegen bietet ein besonders positives Beispiel: In Schweden hat jedes Kind ab einem Alter von einem Jahr das Recht auf einen Platz in sogenannten Vorschulen. Für die Gemeinden ist die Bereitstellung bindend – für die Kinder/Familien ist die Anmeldung jedoch freiwillig. Der Begriff des Kindergartens wird in Schweden neuerdings nicht mehr verwendet – auch ein Ausdruck der vollzogenen Neuausrichtung. Stellt sich die Frage, ob ein solches Angebot auch angenommen wird? Für Schweden ist die Frage eindeutig zu bejahen: 42% der Einjährigen, 78% der Zweijährigen, 82% der Dreijährigen, 86% der Vierjährigen und 88% der Fünfjährigen sind in den schwedischen Kinderbetreuungen angemeldet. Auch die Qualität des Kinderbetreuungsangebots scheint eine andere als in Deutschland zu sein. So haben 50% der Mitarbeiter eine fachspezifische Hochschulausbildung. Seit 2001 werden sämtliche schwedischen Lehrer für die Vorschule, die Grundschule und den Gymnasialbereich im Rahmen eines abgestimmten Ausbildungsprogramms an Universitäten ausgebildet. Auch in Bezug auf die Integrationsleistung ist das schwedische Beispiel erkenntnisreich: Besuchen Migrantenkinder in Deutschland eher selten vorschulische Betreuungseinrichtungen, so verstehen man die Kinderbetreuung in Schweden auch als Ort der multikulturellen Begegnung, wo Kulturzugehörigkeit und aktive Zweisprachigkeit systematisch gefördert werden. So erhalten 13% der Kinder innerhalb der Vorschulen muttersprachlichen Unterricht von einer Muttersprachlerin. Das Beispiel Schweden deutet somit darauf hin, dass Maßnahmen zur Verbesserung des Betreuungsangebots zielführend sind in Bezug auf eine breitere vorschulische Bildung der Kinder.

Schulische Bildung

Zahlreiche Länderbeispiele zeigen, dass eine früher außerfamiliäre Kinderbetreuung es erlaubt Beruf und Familie besser zu verbinden. Dies könnte dazu führen, dass Kinder besser gefördert werden, aber auch Frauen erlaubt nicht nur als Teilzeitbeschäftigte in den Arbeitsmarkt integriert zu sein. Dass die Möglichkeit einer ganztägigen Betreuung nicht vor dem Schulalter halt machen sollte, liegt hierbei auf der Hand. Auch aufgrund geänderter Bedürfnisse der Bürger besteht ein Bedarf an Ganztagschulen. Entwicklungspsychologische Erkenntnisse bestätigen die hohe Effektivität der Bildung in Ganztagschulen. Weiterhin wäre es aufgrund der geringen regionalen Mobilität der Familien in Bezug auf die Wahl des Schulortes der Kinder wünschenswert, den bestehenden gewissen föderalismusbedingten Wettbewerb zwischen den Ländern in die Städte zu holen. So könnten Familien beispielsweise zwischen verschiedenen Standards innerhalb einer Stadt wählen.

Hochschullandschaft

Ein Blick in die Hochschullandschaft in Deutschland lässt den Ruf nach mehr Autonomie der Hochschulen laut werden, was auch beinhaltet, dass die Hochschulen sich ihre Studenten selbst aussuchen. Die ökonomische Perspektive der Investitionen in das eigene Humankapital legt weiterhin nahe, dass das Studium über die Gebühren der Studierenden finanziert werden sollen. Denn durch Studiengebühren wird die gesellschaftliche Subventionierung von schlechten Studienleistungen und langen Studiendauern gesenkt. Aus organisationssoziologischer Sicht wird zudem die Verbindlichkeit für alle Beteiligten deutlich erhöht. Gerade im Hinblick auf die Debatte in Deutschland ist die Zusammensetzung der Studierenden sozial ausgesprochen homogen. Vor allem Mittel- und Oberschichtangehörige studieren – einkommensschwache Familien partizipieren von einem steuerfinanzierten Studium kaum.

Dennoch stellt sich die Frage, ob die Einführung von Studiengebühren die Türen der Universitäten für bildungsferne Schichten nicht nachhaltig verschließt. Beispiele aus den USA aber auch aus Großbritannien zeichnen ein anderes Bild: Hier werden einkommensschwache und bildungsferne Personen durch ein ausgedehntes Stipendienwesen dazu animiert aktiv am Bildungssystem teilzunehmen.

Immer wieder taucht im Bereich der Universitätsbildung die Forderung nach einer stärkeren Praxisorientierung des Studiums auf. In vergleichender Sicht fällt auf, dass in Deutschland der Hochschulabschluss mit einem Ausbildungsabschluss verwechselt wird. Weniger wird Wert auf exemplarisches Lernen gelegt. Dies mag sich allerdings letztlich auch in Deutschland durch die so genannte Lissabon-Strategie der EU verändern, die die Vergleichbarkeit der Schul- und Studienabschlüsse innerhalb Europas als ihr Ziel sieht. Mit der Europäisierung der Bildungspolitik besteht auch die Chance wieder auf die Humboldtschen-Ideale aufzubauen, das heißt, die Universitäten bilden den wissenschaftlichen Nachwuchs aus und bieten keinen Berufsabschlüsse.

Im Hinblick auf Kammerberufe wie Architektur oder Ingenieurwesen lässt sich ebenfalls feststellen, dass exemplarisches Lernen und lösungsorientiertes Denken die Grundlage eines erfolgreichen Studiums bilden und eine zunehmende Qualifizierung am Ende des Studiums, bzw. darüber hinaus sinnvoll ist; abhängig von der Qualität des Absolventen, seinen, oder ihren Ansprüchen und den Erfordernissen des jeweiligen Berufs. Architekten in der

angelsächsischen Welt werden mit ihrem ersten Abschluss auch noch keine komplexen Architekturlösungen anbieten können, erst mit zusätzlichen Qualifikationen erreichen sie die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten.

Durchsetzung

Der aktuelle Diskurs um die Reform der Bildungspolitik findet auf unterschiedlichen Ebenen statt. Er ist geprägt von merkwürdig anmutenden Unverbundenheit und so muten die Rufe politischer Akteure nach differenzierendem Bildungswettbewerb oder Bildungskonzepten als wenig durchdachte Ad-Hoc-Politik an. Die konsequente Anwendung einer Kosten-Nutzen-Analyse, die Bildung gesellschaftlich wie individuell als Investition betrachtet, kann hier eine Orientierung bieten. Allerdings steht die Verwendung des ökonomischen Analyserahmens vor dem Hintergrund der Forderung nach einem zweckfreien Bildungshumanismus auch eine Gefahr dar. Dass bildungspolitische Instrumente auch dieser Forderung nützlich sind schließt die argumentative Lücke.

Im Bereich der Bildungspolitik steht die politischen Kommunikation vor einer besonderen Herausforderung: Im Themenkomplex der frühkindlichen Betreuung schwingt die Angst vor sozialistischer oder kommunistischer Gesellschaftserziehung mit, gepaart mit dem Argument des Schutzes der Familie als „Keimzelle der Gesellschaft“. Das Ziel einer hochqualitativen schulvorbereitenden Betreuung sowie seine Freiwilligkeit ist daher deutlich, und durch die entsprechende Anpassung des Betreuungsangebots glaubhaft in den Vordergrund zu stellen. Die Beibehaltung des Begriffs „Kindergarten“ erscheint hierbei eher hinderlich. Eine Orientierung an der „Best-Practice“ anderer Ländern kann die Kultur des Wandels erzeugen, die notwendig ist, um die notwendigen Reformen zu gestalten.

Fazit

In Kern offenbart sich die aktuell geführte Bildungsdebatte als im Höchstmaß ungeordnet und gespickt mit unverbundenen Einzelempfehlungen. Dabei ist das theoretische Fundament auf dem eine qualifizierter Diskurs fußen könnte wahrlich nicht neu: Bildungsinvestitionen in Humankapital, technischer Fortschritt und wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft stehen in einem interdependenten Zusammenhang, der eine diskretionäre Herangehensweise an die einzelnen Politikfelder nur bedingt zulässt. Moderne Bildungspolitik muss hierbei auf einer Analyse fußen, die Kosten und Nutzen der jeweiligen

bildungspolitischen Instrumente konsequent untersucht und somit auch für die Bürger transparent hat.

Das aber spätestens vom Grundschulalter an, eine bessere Förderung hilfreich ist, zeigte die PISA-Studie der in Paris sitzenden OECD. Dort kamen die Experten zu dem Schluss, dass erfolgreiche Schülerförderung in Deutschland vom Geldbeutel der Eltern abhängt und im Gesamtbild sich Deutschland als Kulturnation mangelhaft um die Förderung und damit die Qualifikation seiner Kinder kümmert. Ein besseres Betreuungsangebot könnte hier wichtige Anreize zur Weiterentwicklung der Wissensgesellschaft und somit zu einer besseren Wertschöpfung in der deutschen und auch der europäischen Volkswirtschaft führen.

Die konsequente Anwendung einer Kosten-Nutzen-Analyse in dem Bereich der Bildungspolitik steht hierbei nicht dem Humboldtschen Ideal eines zweckfreien, ganzheitlichen Bildungshumanismus entgegen, sondern argumentiert auf der Ebene einer Systematisierung des bildungspolitischen Diskurses und der effektiven Realisierung der Chancengleichheit, die Deutschland zur Zeit nahezu gänzlich verwehrt wird.

Berlin, 14. Juni 2004