

**Stellungnahmen  
der Sachverständigen zu der öffentlichen Anhörung  
des Ausschusses für Bildung, Forschung und  
Technikfolgenabschätzung**

**„Zweiter Nationaler Bildungsbericht“**

**am 9. Februar 2009**

### Zusammenfassung

| Nr.        | Titel  |
|------------|--|
| 16(18)421a | Vorab-Stellungnahme zum Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung zum „Zweiten Nationalen Bildungsbericht“(NB) - Prof. Dr. Friedrich Hubert Esser Zentralverband des Deutschen Handwerks   |
| 16(18)421b | Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung Deutschen Bundestages am 9. Februar 2009 zum Thema „Zweiter Nationaler Bildungsbericht“ - Institut der deutschen Wirtschaft Köln   |
| 16(18)421c | Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus/Ministerium für Bildung und Frauen des Landes Schleswig-Holstein - Die Amtschefs - Stellungnahme zum Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung zum „Zweiten Nationalen Bildungsbericht“ vor dem Bundestagsausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung am 9. Februar 2009 |
| 16(18)421d | Prof. Dr. Reinhold Weiß (BiBB) - öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Bildung Forschung und Technikfolgenabschätzung zum „Zweiten Nationalen Bildungsbericht“ am 9. Februar 2009   |
| 16(18)421e | Öffentliche Anhörung zum „Zweiten Nationalen Bildungsbericht“<br>“Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung - Jutta Allmendinger (federführend), Lena Ulbricht (Koordination)  |
| 16(18)421f | Stellungnahme des GEW Vorsitzenden Ulrich Thöne zum „Zweiten Nationalen Bildungsbericht“ - Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung   |
| 16(18)421g | Dr. Ludwig Eckinger Bundesvorsitzender Verband Bildung und Erziehung (VBE) öffentliche Anhörung zum „Zweiten nationalen Bildungsbericht“ am 9. Februar 2009<br>Stellungnahme de VBE  |
| 16(18)421h | Soziologisches Forschungsinstitut an der Universität Göttingen, Prof. Dr. Martin Baethge/ Deutsches Institut für internationale Pädagogische Forschung (DIPF), Prof. Dr. Hans Döbert - Gemeinsame Stellungnahme zum Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung zum „Zweiten nationalen Bildungsbericht“ am 9. Februar 2009                          |

**Vorab-Stellungnahme zum Fragenkatalog zur öffent-**  
**lichen Anhörung zum**  
**"Zweiten Nationalen Bildungsbericht" (NB)**

**Prof. Dr. Friedrich Hubert Esser**  
**Zentralverband des Deutschen Handwerks**

## **Vorbemerkungen**

Die im Folgenden vorgenommenen Bewertungen basieren auf ein ganzheitliches bildungssystemisches Grundkonzept, das im Entwurf des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH) für eine "Nationale Bildungsinitiative" entwickelt wurde und im "Integrierten familien- und bildungspolitischen Positionspapier" des ZDH zum Ausdruck kommt (siehe Anlage).

Die Beantwortung der Fragen erfolgt in pointierter Form. Dezieltere Ausführungen zu einzelnen Sachverhalten werden auf Anfrage gerne nachgereicht

### **1. Wie bewerten Sie die Ergebnisse der frühkindlichen Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

#### ***Bewertung***

Internationale Studien attestieren Deutschland einerseits einen engen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg. Andererseits weisen die Kinder- und Jugend- bzw. auch die Armutsberichte in Deutschland auf eine Zunahme sozialer Problemlagen bei Kindern in Deutschland hin. Diese Befunde müssen gerade deshalb Anlass zur Sorge geben, da die frühkindliche Bildung und Erziehung einen entscheidenden und damit erheblichen Einfluss auf die weitere Persönlichkeitsentwicklung des Menschen hat. Der Mangel an kindgerechter Förderung muss deshalb auch in einem direkten Zusammenhang gesehen werden mit der Anzahl der Kinder, die ohne ausreichende Schulreife eingeschult werden und der Anzahl der Jugendlichen, die auf Grund einer defizitären Ausbildungsreife Probleme bei der Ausbildungsplatzsuche haben. Nicht selten wird aus fehlender Förderung in der frühkindlichen Phase mangelhafte Schulreife, die sich am Ende der allgemeinbildenden Schulphase als mangelhafte Ausbildungsgreife weiter negativ entwickelt.

Die Daten des NB weisen auf den positiven Befund hin, dass die Bedeutung der frühkindlichen Bildung und Erziehung von der Bildungspolitik erkannt und zu einem bildungspolitischen Ziel erklärt wurde. Exemplarisch sei in diesem Zusammenhang verwiesen auf den Fortschritt beim Ausbau der Platzangebote in Kinderhorten, Kindergärten und ähnlichen Einrichtungen, der gestiegenen Personenzahl beim pädagogischen Personal wie auch auf die Zunahme sprachdiagnostischer Verfahren, einschließlich der Maßnahmen zur Sprachförderung.

#### ***Folgen***

Der quantitative und qualitative Ausbau des Bildungs- und Erziehungssystems mit Blick auf die Stärkung der frühkindlichen Erziehungs- und Bildungsfunktion ist weiter fortzusetzen. Dazu ist vor allem gefordert:

- Ausbau der Kindergartenplätze bzw. Plätze für die Tagespflege, insbesondere in Westdeutschland, um mindestens 70.000 p. a.
- regional anforderungsgerechte Bereitstellung von Kinderhort, -garten und Tagespflegeplätze für Kinder unter drei Jahren
- Erhöhung des Anteils von Vollzeitkräften bei pädagogischen Personal

- Erhöhung des Akademisierungsgrades bei Führungskräften bzw. Ausbau der professionalisierungsorientierten Studien- und Weiterbildungsmöglichkeiten für das pädagogische Personal
- flächendeckende Sicherstellung von Sprachstandsmessung, -feststellung und -förderung.

## **2. Wie bewerten Sie die Ergebnisse der schulischen Allgemeinbildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

### ***Bewertung***

76.000 junge Menschen ohne Schulabschluss sind über die damit verbundenen menschlichen Schicksale hinaus für einen wissensbasierten Wirtschaftsstandort Deutschland eine Katastrophe und für die Bewertung des deutschen Erziehungs- und Bildungssystems ein schlechtes Zeugnis. Ebenso geben der gestiegene sonderpädagogische Förderbedarf wie auch die überwiegend negativ ausgerichteten Durchlässigkeitsströme Anlass zur Sorge.

Auch wenn die Wiederholerquote insgesamt rückläufig ist, erscheint die Klassenwiederholung immer noch die herausragende pädagogische Lösung zur Bearbeitung von Leistungsdefiziten der Schülerinnen und Schülern zu sein. Daraus ist zu schließen, dass Maßnahmen zur stärkeren individualisierten Bearbeitung von Leistungsdefiziten gerade auch im zeitlichen Zusammenhang ihres Entstehens in Schulen bedauerlicherweise kein Standard sind.

Der NB attestiert der Hauptschule eine weitere nachlassende Attraktivität sowie deren Absolventen verschlechterte Chancen auf dem Ausbildungsmarkt. Ohne einer unreflektierten Schulreformkritik zu verfallen, muss auf Basis der Befunde konstatiert werden, dass Hauptschüler - in einer Region mehr, in anderen Regionen weniger - zumindest der Gefahr unterliegen, ob ihrer Schulherkunft diskriminiert zu werden, was sich unter anderem in der Verschlechterung von Zukunftschancen (z. B. Warteschleifen- oder Altbewerberproblematik) niederschlägt.

Ebenso bedenkenswert sind die im NB ausgewiesenen Geschlechteranteile beim pädagogischen Personal. Beklagt wird insbesondere das starke zahlenmäßige Übergewicht von Lehrerinnen an Grundschulen. Inzwischen lassen sich aus Untersuchungen, u. a. des IAB, Thesen ableiten, wonach die vorrangige Umsetzung des Grundschulunterrichts durch Frauen Benachteiligungen von Jungen zur Folge haben können, die sich unter anderem in niedrigeren Übergangsquoten der Jungen zum Gymnasium im Vergleich zu denen von Mädchen ausdrücken. Zudem belegt der NB, dass mehr Jungen als Mädchen die Hauptschule ohne Abschluss verlassen, wobei hier nicht zwingend ein Zusammenhang mit der Geschlechteranteilsproblematik unterstellt, aber auch nicht (zumindest in einem marginalen Umfang) ausgeschlossen wird.

Der NB deckt darüber hinaus auf, dass sich die Schulsysteme der Länder immer weiter auseinander entwickeln. Familiäre Mobilität sowie Vergleichbarkeit von Abschlüssen werden somit behindert. Dass, was in Europa durch den Europäischen und Deutschen Qualifikationsrahmen zusammenwächst, driftet in Deutschland auseinander. Hier besteht weiterhin Handlungsbedarf.

Erfreulich ist hingegen der fortschreitende Auf- und Ausbau der Ganztagschulen, auch wenn sich dieser vorwiegend auf so genannte "offene Angebote" erstreckt. Denn über Ganztagsangebote können gerade auch solche Erziehungsdefizite zumindest ein Stück weit bearbeitet werden, die durch eine mangelnde bzw. nicht vorhandene Betreuung der Kinder und Jugendlichen im Elternhaus begründet werden können.

### **Folgen**

Die Weiterentwicklung des Schulsystems muss am "Inneren von Schule" und damit am mikrodidaktischen Kern ansetzen und regionale Besonderheiten im Blick haben. Wichtig ist in diesem Zusammenhang wiederum die ganzheitliche Betrachtung des Bildungssystems bei der Problemanalyse und -bearbeitung. Denn nur so wird deutlich, dass viele Probleme, die sich in der Schule artikulieren, in der vorschulischen Phase entstanden und ausgeprägt wurden. Schulentwicklungspolitik muss deshalb zwingend den vorschulischen Systembereich einbeziehen.

Leider ist die Schulstrukturdebatte, die eigentlich eine Diskussion um die geeigneten Formen der Binnen- und Außendifferenzierung von Unterricht sein muss, zum ideologieüberfrachteten Streit geworden. Die Frage, wann und wie eine Differenzierung der Zielgruppen stattfindet, sind Ableitungen mikrodidaktischer Vorgaben. Von daher wird an dieser Stelle auf eine Stellungnahme zum Für und Wider der Hauptschule verzichtet.

Zur Weiterentwicklung des Schulsystems wird vor allem gefordert:

- Halbierung der Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss bis 2015
- kontinuierliche Absenkung der Zahl der Klassenwiederholer durch den verstärkten Einsatz von Instrumenten zur frühzeitigen und individuell orientierten Bearbeitung von Leistungsdefiziten bei Schülern
- flächendeckende und schulformübergreifende Einführung gebundener Ganztagschulen
- Einführung der Prüfung zur mittleren Reife auch an 10. Klassen von Gymnasien.
- Leistungswettbewerb an Schulen mit transparenten Kriterien und Messverfahren.
- Selbständigkeit an den Schulen, z. B. für die Profilbildung
- regelmäßige Evaluationen der Schulen, deren Ergebnisse Auswirkungen auf die Schule als Ganzes, nicht jedoch auf einzelne Personen haben müssen
- ergänzende Einstellung qualifizierter nicht-pädagogischer Fachkräfte an den Schulen (z. B. Berufsberater, Psychologen, Sozialarbeiter)
- Schrittweise Verjüngung des pädagogischen Personals an Schulen sowie Erhöhung des männlichen Anteils vor allem an Grundschulen. Dazu ist ein überzeugende Anwerbestrategie zu entwickeln, genauso wie ein Konzept notwendig ist, das aufzeigt, wie Quereinsteiger und externe Bildungsanbieter sinnvoll in schulisches Lernen integriert werden können.

**3. Über welche Erkenntnisse zur Unterrichtsqualität in Ganztagschulen verfügen Sie und wie bewerten Sie die unterschiedlichen Formen von Ganztagsangeboten im Hinblick auf den Lernerfolg von Schülerinnen und Schülern?**

## ***Erkenntnisse***

Viele Ganztagsangebote sind eher offen und unverbindlich organisiert und werden überwiegend ehrenamtlich betreut. Erforderlich ist eine professionellere Struktur und mehr Verbindlichkeit im Ganztagsschulangebot. Das Angebot sollte Musik, Sport, Theater und handwerkliche Projekte umfassen, damit Kinder ihre Talente entdecken können. Das motiviert und macht auch die Berufswahl leichter, insbesondere dann, wenn sie durch eine systematische Berufsorientierung ergänzt wird.

Das Angebot der Ganztagschulen muss jedoch pädagogisch kompetent begleitet werden. Dazu ist es erforderlich, neue Curricula zu entwickeln, die dem erforderlichen Anspruch gerecht werden. Es reicht nicht aus, den regulären Unterricht auch auf den Nachmittag auszudehnen. Hier sind andere Angebote gefragt, die Unterricht mit förderaktiver Freizeitgestaltung verbindet.

## ***Bewertung***

Aktuelle Studien belegen, dass Ganztagsangebote zurzeit überproportional häufig von solchen Schülern in Anspruch genommen werden, die eher aus schwierigen familiären und / oder sozialen Verhältnissen stammen. Das bietet zwar die Möglichkeit, viele der so genannten PISA-Risikoschüler besser zu qualifizieren als bisher. Ganztagschulen dürfen jedoch nicht nur für solche Schülergruppen konzipiert werden. Sie sollten also nicht nur Förderkurse, sondern auch Angebote für Begabte bereithalten.

Die Möglichkeit, im Rahmen des Ganztagsangebotes unter fachkundiger Aufsicht die Hausaufgaben selbständig bearbeiten zu können, ist besonders geeignet, den Lernerfolg unmittelbar im Anschluss an den regulären Unterricht nicht nur zu überprüfen, sondern auch zu erhöhen.

Darüber hinaus besteht jedoch auch die Möglichkeit, gerade für praktisch begabte Schüler, ihre im regulären Unterricht möglicherweise nur unzureichend geförderten handwerklichen Talente zu entdecken und auszubauen. Erfolge, die sich hier einstellen, können sich auch positiv auf die Gesamtleistung eines Schülers auswirken.

## **4. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zu den Übergängen von den Schulen zur beruflichen Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

### ***Bewertung***

Der NB bestätigt mit seinen Daten die These, dass der Übergang für Schulabgänger mit niedrigen bzw. niedrigen und schlechten Schulabschlusszeugnissen in das Duale System immer problematischer wird sowie auch das Scheiternrisiko dieser Zielgruppen erhöht bleibt. Dazu kommt die Entwicklung, dass die Ausbildungsoptionen für Absolventen mit mittlerem Abschluss oder Hochschulberechtigung im Dualen System weiter steigen. Beide Entwicklungstendenzen haben ihren Ursprung vor allem in den gestiegenen Ausbildungsanforderungen, die in der überwiegenden Zahl der neugeordneten Ausbildungsordnungen zu finden sind.

Als ein Kernproblem kristallisiert sich somit die nicht ausreichende Ausbildungsreife vor allem von einer zunehmenden Anzahl von Hauptschulabsolventen heraus. Die Nichtpassung der Ausbildungsanforderungen mit der Ausbildungsreife führt dann zwangsläufig dazu, dass immer mehr Jugendliche nach Beendigung der allgemeinbildenden Schulzeit und vor dem Ausbildungsbeginn eine so genannte ausbildungsvorbereitende Maßnahme vorschalten müssen. In diesem Zusammenhang haben sich die Einstiegsqualifikationen bewährt. Mittlerweile werden Übernahmequoten in die Ausbildung von 70 % erreicht.

Der im NB aufgeführte Befund, dass gerade Hauptschüler beim Übergang in das Duale System benachteiligt sind, wird angezweifelt. Mit Bezug auf Erhebungen des Bundesinstituts für Berufsbildung befinden sich in einem nach dem Schulabschluss folgenden Ausbildungsjahr knapp 70 % der Jugendlichen mit maximal Hauptschulabschluss im Dualen System oder einer anderen Berufsausbildung.

### ***Folgen***

Das Problem der mangelnden Ausbildungsreife ist vor allem mit qualitativ angelegten Weiterentwicklungen von Unterrichtskonzepten und Unterrichtskultur zu begegnen, die auf mehr Praxisnähe von Unterricht abstellen. Die Wirtschaft hat dazu ihre Mithilfe angeboten und ist dazu mit der KMK im Gespräch. Darüber hinaus ist der Berufsorientierung an allen allgemeinbildenden Schulen einen höheren Stellenwert beizumessen. Dazu ist u. a. eine systematische Verzahnung der allgemeinbildenden Unterrichtsinhalte mit Themen aus der Berufs- und Arbeitswelt vonnöten. Auch hier diskutieren die Wirtschaftsverbände mit der KMK mögliche Lösungen unter dem Stichwort "Berufswegeplanung ist Lebensplanung".

## **5. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur beruflichen Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

(Die Antwort bezieht sich ausschließlich auf Berufsausbildung)

### ***Bewertung***

Der NB belegt einerseits, dass sich die Ausbildungsstellenlücke verkleinert und sich damit das Engagement der Betriebe im Ausbildungspakt bestätigt. Andererseits wird die demographisch bedingte Problematik der feibleibenden Ausbildungsstellen im NB nicht ausreichend thematisiert. Gerade in den ostdeutschen Bundesländern sind die Ausbildungsvertragszahlen gerade auch deshalb rückläufig, da es immer weniger bzw. in bestimmten Regionen gar keine Ausbildungsinteressenten mehr gibt.

Wie zu Frage 4 bereits ausgeführt, hat das Übergangssystem eine nach wie vor hohe Bedeutung. Diese Bedeutung reduziert sich jedoch mit der Verkleinerung der Lehrstellenlücke, da die Ausbildungschancen von gering oder schlechter qualifizierten Schulabgängern mit der zahlenmäßigen Verkleinerung der Schulabgangskohorten zumindest tendenziell steigen.

### ***Folgen***

(siehe dazu auch die Antwort zu Frage 4)

Um die Integrationsfähigkeit des Dualen Systems für Zielgruppen mit unterschiedlichen Ausbildungsvoraussetzungen zu erhöhen, haben ZDH und DIHK Ausbildungsstrukturmodelle vorgeschlagen, die sich bereits in der Umsetzung befinden (siehe Anlage). Darüber hinaus sind im Innovationskreis Berufliche Bildung der Bundesbildungsministerin Schavan Handlungsschwerpunkte verabschiedet und in der Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung spezifiziert worden, denen sich auch die Wirtschaftsorganisationen annehmen werden, vor allem:

- 100.000 zusätzliche Plätze für Altbewerber bis 2010
- Konzept Jugend - Ausbildung und Arbeit mit Ausbildungsbonus für Altbewerber
- Ausbildungsbaustein-Programm, mit dem Altbewerber der allmähliche Einstieg in eine duale Ausbildung ermöglicht werden soll (Jobstarter Connect)
- Nutzung außer- und überbetrieblicher Ausbildungskapazitäten für Altbewerber
- Programm "Perspektive Berufsabschluss", der den Anteil von Jugendlichen ohne Abschluss senken soll
- Maßnahmen zur Integration und Innovation in der Ausbildung mit dem Ziel, die Ausbildungsreife zu verbessern
- Förderung von Aufstieg durch Bildung durch Verbesserung der Durchlässigkeit des Bildungssystems

Ebenso werden die Betriebe bemüht sein, das Aufkommen der "doppelten Abiturjahrgänge" für ihre Nachwuchssicherungssituation zu nutzen. Dabei sind weitgehende Verdrängungstendenzen für Schulabsolventen mit niedrigeren Abschlüssen zu vermeiden.

## **6. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur Hochschulbildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

### ***Bewertung***

Im Nationalen Bildungsbericht stehen die quantitative Entwicklung und die Europäisierung des Hochschulwesens im Mittelpunkt.

Die Fokussierung auf quantitative Indikatoren muss kritisch gesehen werden. Bereits in der Einleitung zu Kapitel F wird von einem vermeintlichen Konsens berichtet, wonach die Studentenquote in Deutschland zu erhöhen sei (S. 117). Der Unterschied zu anderen Ländern ließe sich kaum mit dem Hinweis auf die besonderen Leistungen der beruflichen Bildung in Deutschland legitimieren (S. 136). Dies disqualifiziert jedoch gleichzeitig die vielfältigen hochwertigen Aus- und Weiterbildungsangebote, die es in der beruflichen Bildung gibt. Die Steigerung der Studentenquote würde die Zahl der nicht besetzten Ausbildungsstellen – die aufgrund des Bevölkerungsrückgangs bereits spürbar steigt – noch weiter erhöhen und damit vor allem auch das Nachwuchssicherungsproblem der gewerblichen Wirtschaft verstärken.

Die Quote akademisch ausgebildeter Jugendlicher in Deutschland wird zudem im internationalen Vergleich unterschätzt: Viele unserer dualen Ausbildungsberufe haben in anderen Ländern faktisch Hochschulniveau (Mechatroniker, Bankkaufmann, etc.), die Meisterabschlüsse liegen bereits heute weitgehend unwidersprochen auf Bachelor-Niveau und zahlreiche Berufsfachschulen operieren mittlerweile ebenfalls auf einem mit Hochschulen vergleichbaren Niveau.

Im Kapitel H wird die Übergangsproblematik aufgegriffen. Auch Übergänge in die Hochschulen werden gesondert thematisiert. Dabei wird die Frage nach erweiterten Anerkennungs- und Anrechnungsverfahren aufgeworfen. Der Anteil der Studierenden ohne Hochschulzugangsberechtigung wird mit 0,6 Prozent (Universität) bzw. 1,9 Prozent (FH) angegeben. Zu begrüßen ist ebenfalls, dass der NB die Legitimation der Bindung des Hochschulzugangs an das Abitur mit Blick auf die Qualität der beruflichen Ausbildung als brüchig bezeichnet. Der *dritte Bildungsweg* (Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte), so der NB, zeichne sich durch eine hohe Regelungsvielfalt und geringe Transparenz aus. Damit wird mit Recht auf ein zentrales Problem der Durchlässigkeit in Deutschland hingewiesen.

Der NB deckt auf, dass die Zahl der Absolventen in den Ingenieurwissenschaften weiter rückläufig ist. Hinzukommen überdurchschnittliche Studienabbruchquoten in diesen Fächern sowie ein Rückgang der Zahl der Professuren. Mit Blick auf die Sicherung des Fachkräftenachwuchses in diesem Bereich stellen diese Daten ein ernstzunehmendes Problem dar.

### **Folgen**

Das bildungspolitische Ziel, die Studierendenquote in Deutschland zu erhöhen, sollte fallengelassen werden. Insbesondere internationale Vergleichsstudien sind für derartige Argumentationen nicht aussagekräftig.

In Ergänzung zum NB ist eine bundesweite Regelung zum uneingeschränkten Hochschulzugang für Meister sowie eine bundesweite Regelung zum eingeschränkten Hochschulzugang für Gesellen in den der Ausbildung entsprechenden Fachrichtungen zu fordern.

Im Nationalen Bildungsbericht wird auch das Angebotsdefizit an flexiblen Studienformen beklagt (S. 177). Deshalb ist ein umfassender Ausbau von Studienmodellen, die für Berufstätige attraktiv sind, zwingend erforderlich.

Darüber hinaus müssen Modelle entwickelt werden, wie Kompetenzen, die in beruflichen Bildungsgängen erworben wurden im anschließenden Studium angerechnet werden können. In bisherigen Modell-Versuchen, die insbesondere im Projekt ANKOM durchgeführt wurden, wurde zwar formal das richtige Ziel verfolgt. Vielfach sind dabei jedoch lediglich die Curricula verglichen – mit im Ergebnis jeweils entsprechend geringen Anrechnungsmöglichkeiten. Deutlich vielversprechender ist dagegen der Vergleich der erworbenen Kompetenzen. Das von FBH und FOM entwickelte Berufswertigkeitskonzept bietet hier erste geeignete Anknüpfungspunkte.

Neben den attraktivitätssteigernden Maßnahmen, bspw. im Rahmen der MINT-Strategie, sind weitere Initiativen vonnöten, die Studierendenquote gerade in den

Ingenieurwissenschaften zu erhöhen. Gerade hier sollte auch Studierenden aus dem Ausland die Zugänge zu deutschen Hochschulen erleichtert werden. Die Bundesregierung hat dazu bereits entsprechende Maßnahmen vorgesehen, die nun von allen Institutionen zu unterstützen bzw. zu flankieren sind.

## **7. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur Weiterbildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

(Die Antwort bezieht sich ausschließlich auf berufliche Weiterbildung)

### ***Bewertung***

Der NB deckt zum Thema "Weiterbildung" keine neuen Sachverhalte auf. Es werden eine zu geringe Weiterbildungsquote und in diesem Zusammenhang eine zu geringe Weiterbildungsaktivität von Kleinbetrieben, älteren sowie gering oder schlecht qualifizierten Bevölkerungsgruppen, attestiert.

Der Bedeutungszuwachs des informellen Lernens im Bereich der Weiterbildung wird im NB durchaus gewürdigt, verkennt jedoch den Stellenwert gerade für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit von Kleinbetrieben. Denn die Betriebe sind die Seismographen des Strukturwandels. Oftmals werden erst in einem konkreten Kundenauftrag die Weiterbildungsbedarfe eines Betriebes offensichtlich und der Betrieb ist gehalten, diesen Bedarf ad hoc zu decken, um den Kundenauftrag erfüllen zu können. Von daher ist die Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland nicht schlecht zu reden, ohne den Anspruch zu verkennen, alles dafür zu tun, an der Entwicklung einer Weiterbildungskultur in Deutschland weiter zu arbeiten.

Die geringe Weiterbildungsneigung gering qualifizierter oder älterer Bevölkerungsanteile bleibt ein Problem und belegt, dass die bisherigen Lösungsansätze nicht auskömmlich greifen. Hier besteht weiterhin dringender Handlungsbedarf.

In diesem Zusammenhang und darüber hinaus ist der Aspekt der Eigenverantwortung jedes Einzelnen für das lebensbegleitende Lernen hervorzuheben. Der Staat ist aufgefordert, Anreize für Weiterbildung zu geben. In diesem Zusammenhang kommt der Novelle des AFBG-Meister-BAFöG eine bedeutende Rolle zu, genauso wie Unternehmen vielfältige Möglichkeiten haben und auch nutzen, ihre Mitarbeiter zur Weiterbildung zu motivieren.

### ***Folgen***

Im Innovationskreis Weiterbildung der Bundesbildungsministerin Schavan sind 10 Empfehlungen für eine Strategie des Lernens im Lebenslauf entwickelt worden, deren Umsetzung jetzt Vorrang haben sollte. In diesem Zusammenhang sind folgende Schwerpunkte hervorzuheben:

- mehr Durchlässigkeit ermöglichen
- Nachqualifizierung Erwachsener fördern
- Weiterbildungsberatung ausbauen
- Weiterbildung in KMU fördern
- demographischen Wandel begleiten
- Weiterbildungskultur entwickeln

- Internationalisierung der Weiterbildung fördern.

## **8. Wie bewerten Sie die künftige Personalsituation der Bildungseinrichtungen und welche Folgen ergeben sich für Sie aus dieser Bewertung?**

**Wie bewerten Sie die künftige Personalsituation der Bildungseinrichtungen und welche Folgen ergeben sich für Sie aus dieser Bewertung?**

### ***Bewertung***

Gemessen an den Ansprüchen, die an die Leistungsfähigkeit der Bildungseinrichtungen gestellt werden, kann die künftige Personalsituation als noch nicht zufriedenstellend eingeschätzt werden.

In diesem Zusammenhang sei besonders hervorgehoben:

- die nicht ausreichende Anzahl an Vollzeitkräften in der frühkindlichen Bildung
- der erhebliche Ersatzbedarf an pädagogischem Personal im Schulwesen, einschließlich der Unterrepräsentanz männlicher Lehrer vor allem im Grundschulbereich
- die stagnierende Zahl der Professuren.

### ***Folgen***

Aus dieser pointierten Bewertung ergeben sich folgende Konsequenzen:

- In den nächsten Jahren ist der Anteil der Vollzeitkräfte im Bereich der frühkindlichen Bildung zu erhöhen sowie die Professionalisierungsanstrengungen fortzusetzen. In einem überschaubaren Zeitraum sollte das Ziel erreicht werden, dass die Leitungsstellen in Kinderhorten und Kindergärten von akademisch ausgebildeten Pädagoginnen und Pädagogen oder von Personal mit entsprechend gleichwertigen Qualifikationen besetzt werden
- Auf Grund des Bedeutungszuwachses von Ganztagschulen und dem mit diesem Schultyp zu verfolgenden ganzheitlichen Ansatz zur Verzahnung von Unterricht und förderorientierter Freizeitgestaltung ist in den nächsten Jahren neben der Verjüngung der Lehrerinnen- und Lehrerkollegien die Erweiterung der Kollegien um Sozialarbeiter, Psychologen und Berufs- bzw. Karriereberater
- Gerade an den Universitäten ist eine angemessene Professuren-Studierenden-Relation herzustellen. Dafür sollte eine Kennzahl bestimmt und an allen Universitäten umgesetzt werden.

## **9. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Durchlässigkeit zwischen allgemeiner, beruflicher und akademischer Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

### ***Bewertung***

Nicht erst die Durchlässigkeit zwischen den Bildungsbereichen, sondern bereits die viel zu geringen Wechselquoten innerhalb des allgemeinbildenden Schulwesens sind hier zu nennen. Die Forderung nach einer verbesserten Durchlässigkeit zwischen

den Schulzweigen wird auch im aktuellen Bildungsbericht erhoben. Noch immer finden kaum Wechsel statt und wenn doch, dann sind sie überwiegend abwärts gerichtet.

Die Durchlässigkeit zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung ist bereits seit vielen Jahren zufriedenstellend. Dies manifestiert sich beispielsweise darin, dass in Deutschland zwei von fünf Hochschulzugangsberechtigungen im Ausbildungs- und nicht im Schulsystem erworben werden. Auch Real- und Hauptschulabschlüsse können im beruflichen Bildungssystem parallel zur Ausbildung erworben werden. Beides wird im Bildungsbericht leider nicht erwähnt.

Die Durchlässigkeit zwischen Berufsausbildung und Hochschule wird im Bildungsbericht ausschließlich anhand der Vorqualifikation gemessen. Hier sind weitergehende Analysen wünschenswert, beispielsweise zum Studienerfolg oder zur Studiendauer beruflich Qualifizierter. Auch die Frage der Anrechnung von Teilqualifikationen aus der beruflichen Aus- und Weiterbildung an Hochschulen wird künftig an Bedeutung gewinnen.

Im Bildungsbericht wird völlig zu Recht festgestellt, dass sich der *dritte Bildungsweg* (Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte) durch eine hohe Regelungsvielfalt und geringe Transparenz auszeichnet. Dies sollte dringend bundesweit einheitlich und im Sinne des Qualifizierungsgipfels mit möglichst geringen Zugangshürden geregelt werden.

Die Forderung des Bildungsberichts nach einer stärkeren Öffnung des Zugangs und des Studiums für beruflich Qualifizierte, um zusätzliches Qualifikationspotenzial zu erschließen, wird ausdrücklich begrüßt. Umso bedauerlicher ist die Feststellung, dass sich das Hochschulsystem nach den Erkenntnissen des Bildungsberichts gegenüber dem Berufsausbildungssystem als nahezu undurchlässig erweist. Hochschulen müssen sich für beruflich Qualifizierte öffnen und beispielsweise gemeinsam mit Kammern Studienmodelle entwickeln, die Elemente der beruflichen und hochschulischen Curricula so verbinden, dass sie optimalerweise gegenseitig anerkannt werden können.

### **Folgen**

Es muss gelingen, im allgemeinbildenden Schulwesen – unabhängig von dessen Struktur auf Länderebene – einen Systemwechsel hin zu mehr Durchlässigkeit zwischen den Schularten herbeizuführen. Dies kann beispielsweise durch regelmäßige externe Lernstandserhebungen gefördert werden. Um Schulformwechsel vom Etikett des Scheiterns zu befreien, müssen sie jedoch selbstverständlicher werden – in beide Richtungen.

Mehr Durchlässigkeit zwischen beruflicher und hochschulischer Bildung hängt derzeit in erster Linie von den Hochschulen ab. Hier sollten künftig Wege gefunden werden, wie der Zugang für beruflich Qualifizierte leichter gemacht wird und gleichzeitig sollte die Anrechnung bereits erworbener Kompetenzen die Regel werden.

Wir brauchen jedoch künftig mehr Informationen über die Bildungswege der Menschen. Die „Integrierte Ausbildungsstatistik“ des IW oder das Übergangspanel des DJI sind hier geeignete Ansätze, um feststellen zu können, ob Durchlässigkeit im

Bildungswesen tatsächlich gegeben ist und welche Wege dabei von Bildungsnachfragern bevorzugt werden.

### **10. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Bildungsbeteiligung von Migrantinnen und Migranten und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

#### ***Bewertung***

Der erste Bildungsbericht im Jahr 2006 beinhaltete einen eigenen Abschnitt zum Thema „Migration“. Der nun neu vorgelegte Bericht greift Migration im Kontext des jeweiligen Bildungsabschnittes auf: Frühkindliche Bildung, allgemeinbildende Schule, berufliche Ausbildung, Hochschule usw. Ein ganzheitliches Bild zum Zusammenhang von Bildung und Migration lässt sich daher schwer erarbeiten.

Der Bildungsbericht stellt fest, dass es keine migrationsbedingten Disparitäten beim Berufseinstieg gibt, sofern ein Abschluss in Deutschland erworben wurde. Somit ist der Zeitraum bis dahin von besonderer Bedeutung, da hier die Disparitäten am stärksten sind: Migrationshintergrund führt in allen Stufen des Schulsystems zu Benachteiligungen sowie zu verzögerten und weniger erfolgreichen Übergängen in die Berufsausbildung. Hinzu kommt, dass bereits in einigen Regionen junge Menschen mit Migrationshintergrund mehr als die Hälfte ihrer Altersgruppe ausmachen.

Mit dem Mikrozensus 2005 wurden erstmalig Merkmale zum Migrationshintergrund erfasst. Der Bildungsbericht 2006 verweist hier auf einen Wechsel vom Ausländer- zu einem Migrationskonzept hin. Das ist insofern von Bedeutung, als dass bereits 2006 die Erkenntnis gewonnen wurde, dass das Ausländerkonzept, die mit der Zuwanderung verbundenen Aufgaben für Bildungspolitik und pädagogische Praxis, nicht angemessen abbilden kann. Dieses Migrationskonzept konnte im Bildungsbericht 2008 nicht umfassend angewendet werden, da die meisten Datenquellen eine Aufgliederung nach Migrationshintergrund nicht gestatten. (Anmerkung: Eine umfassende Änderung der statistischen Erfassung scheitert häufig an datenschutzrechtlichen Bedenken und nicht vorhandenen Regelungen. Problematisch ist, dass Migration häufig „negativ“ behaftet ist und eine Erfassung des Migrationshintergrundes als Diskriminierungsmerkmal verstanden wird.)

#### ***Folgen***

Erfolgreiche Integration ist dann gegeben, wenn der Migrationshintergrund sich im Bildungsverlauf nicht als nachteilig erweist. Die im Bildungsbericht gewonnenen Erkenntnisse finden sich wenig in konkreten Handlungsempfehlungen (gezielte Unterstützung, frühzeitige Förderung) wieder. Gleichzeitig fallen Vergleiche von Migranten zu Deutschen häufig schlechter aus und führen dazu, Migranten ausschließlich als „Problem“ zu sehen.

Da der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund voraussichtlich zunehmen wird, ist es ein gesamtgesellschaftliches Anliegen, Integration erfolgreich werden zu lassen. Voraussetzung dafür ist, die Bereitschaft und das Engagement aller im Bildungsprozess Beteiligten für dieses Thema zu sensibilisieren. Dazu gehören

- eine bessere Versorgung mit Kindertagesstätten
- die Förderung des Erlernens der deutschen Sprache als Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Integration
- gleiche Bildungschancen unabhängig vom Schulsystem
- interkulturelle Schulungen von Erziehern, Lehrern, Ausbildern
- die berufliche Qualifizierung Geringqualifizierter
- bessere Nutzung vorhandener Ressourcen von ausländischen beruflichen Abschlüssen Zugewanderter.

## **11. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf geschlechtsspezifische Unterschiede und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

### ***Bewertung***

Geschlechtsspezifische Ergebnisse finden sich in allen Bildungsabschnitten (Pädagogisches Personal, Kognitive Kompetenzen, Schulform/Schulerfolg, Berufsausbildung, Studium, Weiterbildung, Zusammenhang Geschlecht/Migration). Dabei zeigen sich geschlechtsspezifische Disparitäten: Mädchen und junge Frauen werden im Bildungssystem immer erfolgreicher, neue Problemlage entstehen bei den Jungen. Sind die Mädchen bis zum Berufsabschluss i.d.R. erfolgreicher, so bricht diese Erfolgsgeschichte im Verlauf der Berufstätigkeit teilweise ab. Nach wie vor bestehen erhebliche Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen. Dazu entwickelt sich eine neue Problemkonstellation: Das Risiko für Jungen und junge Männer, im Bildungssystem zu scheitern, nimmt zu.

Insgesamt liegen hier zahlreiche Daten zugrunde, die auf geschlechtsspezifische Unterschiede verweisen.

### ***Folgen***

Die geschlechtsspezifische Unterscheidung ist für die Formulierung zukünftiger Herausforderungen an die Gestaltung von Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Beseitigung geschlechtsspezifischer Ungleichheiten in Bildung und Beruf unerlässlich. Dazu finden sich im Bildungsbericht einige Ansätze. Die Situation ist ein wenig widersprüchlich: Einerseits die Konzentration auf die Verstärkung des Frauenanteils in MINT-Fächern, insbesondere im Hochschulbereich und andererseits die Entwicklung der traditionell überwiegend männlichen Auszubildenden mit Hauptschulabschluss in den gewerblich-technischen Berufen zu einer Problemgruppe. Das Ziel Chancengleichheit ist nur mit einem umfassenden gesamtgesellschaftlichen Veränderungsprozess erreichbar.

## **12. Worauf führen Sie geschlechtsspezifische Ungleichheiten in der Bildungsbeteiligung zurück? Was sind geeignete Ansätze, die Bildungsbeteiligung und den Bildungserfolg junger Männer zu erhöhen?**

Die „Vereinbarung zwischen Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“ aus dem Jahr 2001 beinhaltet folgende Verabredungen, die auf geschlechtsspezifische Ungleichheiten in der Bildungsbeteiligung abstellen:

- nachhaltige Verbesserung der Ausbildungsperspektiven und der beruflichen Chancen von Frauen
- nachhaltige Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter
- deutliche Erhöhung des Beschäftigungsanteils von Frauen, auch in solchen Bereichen, in denen Frauen bislang unterrepräsentiert sind – insbesondere in Führungspositionen und in zukunftsorientierten Berufen und als Folge davon
- Verringerung der Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern.

Insgesamt ist die Geschlechtergleichstellung ein gesamtgesellschaftliches Anliegen. Traditionell verankerte Arbeitsteilung in der Familie und Beruf kann erst in langfristigen Entwicklungsprozessen verändert werden. So sind gerade im Bildungsbereich (Kindertagesstätten, Schule) überwiegend Frauen (2/3) beschäftigt, sodass für die Jungen oft männliche Vorbilder fehlen. Das Berufswahlspektrum wird von beiden Geschlechtern eingeschränkt genutzt, sodass es „typische“ Frauen- und „typische“ Männerberufe gibt. Daraus resultierend fehlt in den „Führungsetagen“ weibliches Personal. Obwohl die Erwerbstätigkeit von Frauen in den letzten Jahren zugenommen hat, finden sich hier noch ungenutzte Potentiale. Zudem sind Frauen überwiegend in Teilzeit beschäftigt.

Um den Prozess der Chancengleichheit zu befördern, hat es in den letzten Jahren eine verstärkte Förderung junger Mädchen und Frauen (z. B. Girls Day, LizzyNet uvm.) gegeben. Ziel ist es, das eingeschränkte Berufswahlspektrum zu erweitern und Mädchen für MINT-Fächer in Ausbildung und Studium zu begeistern. Zukünftig sind Strategien zu entwickeln, wie der zunehmenden Benachteiligung von Jungen im Bildungssystem entgegengewirkt werden kann.

### **13. Halten Sie die derzeitigen Bemühungen für ausreichend, Jugendliche bei der Beratung zur Berufswahl über das geschlechtstypische Angebot hinaus zu beraten oder was wäre hierfür notwendig?**

Das Berufsbildungsberatungsangebot ist insgesamt verbesserungsfähig, insbesondere auch am Übergang Schule – Ausbildung. Dabei ist die Frage der geschlechterspezifischen Beratung nur ein Punkt, der unter dem Aspekt einer (notwendigen) stärkeren Individualisierung von Lehr- und Beratungsdienstleitungen berücksichtigt werden sollte.

Ansätze wie z. B. Girl's Day, das Projekt der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung „komm auf tour – meine Stärken, meine Zukunft“ sind dabei richtige Wege, um das geschlechterspezifische Berufswahlspektrum zu erweitern. Auch wenn in den letzten Jahren hier schon erhebliche Erfolge erzielt werden konnten, sind dieser und/oder ähnliche Ansätze aber sicherlich ausbauwürdig.

Insgesamt könnten durch die Verbesserung der Berufswahlvorbereitung und die Berufsorientierung erhebliche Optimierungen im Berufsbildungssystem erreicht werden (z. B. Verringerung der Ausbildungsabbrüche, Stärkung der Ausbildungsbereitschaft der Betriebe, Erhöhung der Berufsbildungsquote bei spezifischen Zielgruppen). Hierzu bedarf es einer früher einsetzenden und an bestimmten Qualitätskriterien ausgerichteten Beratung. Zentral ist ein enger Lebenswelt- und Praxisbezug, der z. B. durch die engere Zusammenarbeit von Schule und Wirtschaft erreicht werden kann.

Jenseits des schulischen Berufswahlunterrichtes sind weitere Möglichkeiten einer frühzeitigen (geschlechterneutralen, individuellen) Berufsorientierung zu erschließen (z. B. Ferienpraktika, Schnuppertage/Sommercamps in den handwerklichen Bildungszentren, Zusammenarbeit Wirtschaft und Jugendhilfe, Elternarbeit der Betriebe und Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft, Berufswahlpässe, Berufseinstiegsbegleiter, Freiwilligendienste, Berufsorientierung der Bundesagentur für Arbeit).

**14. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Höhe und Verteilung der Bildungsausgaben? Wie bewerten Sie die Aufteilung der Ausgaben zwischen öffentlicher und privater Hand? Welche Bereiche sollten bei der künftigen Mittelverteilung verstärkt gefördert werden?**

***Bewertung***

Die Höhe der Bildungsausgaben wird im zweiten Nationalen Bildungsbericht mit 141,6 Mrd. € angegeben (Stand: 2005). Damit liegt deren Anteil am BIP bei nur noch 6,3 Prozent gegenüber 6,9 Prozent 1995. Für die kommenden Bildungsberichte wäre es nicht nur wünschenswert, sondern mit Blick auf die Ressourcen der Statistischen Landesämter sicher auch möglich, aktuellere Daten vorliegen zu haben. Dadurch könnte die inhaltliche Diskussion aktueller bildungspolitischer Fragen auf wesentlich fundiertere Grundlagen aufbauen.

Eine Bewertung der Höhe der Bildungsausgaben ist weder möglich, noch für die bildungspolitische Diskussion entscheidend, solange die Effizienz der eingesetzten Mittel nicht nachhaltig überprüft wird. Hier fehlen für die meisten Bildungsbereiche derzeit belastbare empirische Untersuchungen.

Die Differenzierung des Bildungsbudgets nach Bildungsbereichen auf Bundesebene ist ebenfalls nur begrenzt aussagekräftig. Hilfreicher wäre mindestens eine Differenzierung der Bildungsbereiche auf Ebene der Bundesländer, da diese Ergebnisse auch vor dem Hintergrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen (Bevölkerungsstruktur, Wirtschaftskraft, Fläche, etc.) bewertet werden müssen.

Hervorzuheben ist aus Sicht der Wirtschaft, dass ein großer Teil des Finanzierungsbeitrags der Betriebe im Rahmen der betrieblichen Aus- und Weiterbildung (Ausbildungsvergütung, Ausfallkosten bei Weiterbildung, etc.) im Bildungsbudget nicht berücksichtigt wird. Hier sollte geprüft werden, ob dies nicht – bei Beibehaltung der bisherigen nationalen und internationalen Abgrenzung – zumindest nachrichtlich ergänzt werden kann.

Eine Bewertung der Verteilung der Ausgaben (Struktur der Bildungsfinanzierung) wird im Nationalen Bildungsbericht selbst derzeit nicht empfohlen, da sich die Finanzierungsbeteiligung der Bildungsteilnehmer künftig ändern wird. Hier wird der Vergleich auf Bundesebene künftig aufgrund der unterschiedlichen länderspezifischen Gesetzgebung ebenfalls nicht mehr ausreichen, um eine fundierte Bewertung durchzuführen.

**Bewertung Aufteilung private und öffentliche Hand**

Wie bereits erwähnt, ist der private Bereich im Bildungsbudget – insbesondere im Bereich der beruflichen Ausbildung – derzeit nicht in angemessenem Umfang berücksichtigt. Dadurch ist der Anteil (2005: 23,5 Prozent) derzeit untererfasst.

Die Aufteilung der Bildungsausgaben zwischen den finanzierenden Sektoren ist jedoch aus Sicht des Deutschen Handwerks derzeit angemessen.

### **Bereiche**

Mit Bezug auf die weiter oben vorgenommene Argumentation sollte künftig insbesondere der Elementarbereich finanziell besser ausgestattet werden. Gleichzeitig müssen jedoch bundesweit verbindliche Bildungs- und Erziehungspläne für Kitas umgesetzt werden. Erforderlich ist auch eine umfassende Qualifizierung von Erzieherinnen und Erziehern.

### **15. Wie bewerten Sie den NB als Teil der Bildungsberichterstattung?**

Spätestens seit dem Bildungsgipfel im Oktober 2008 wird das Bildungssystem nicht mehr ausschließlich in seinen Teilsegmenten betrachtet, sondern die gesamte Wertschöpfungskette aus Erziehung und Bildung wird in ihrer Gesamtheit analysiert. Vor diesem Hintergrund ist ein Nationaler Bildungsbericht, der über einzelne System- und Zuständigkeitsbereiche hinausgeht und einen Gesamtüberblick liefert, zu begrüßen. Insbesondere die Zusammenführung familien- und bildungspolitisch relevanter Daten schafft die Basis für eine fundierte Analyse, die Voraussetzung für eine Qualitätsentwicklung des Gesamtsystems ist.

Der Nationale Bildungsbericht geht jedoch aufgrund der gebotenen Kürze der Einzelbeiträge nicht in die Tiefe und kann den verschiedenen Themen in allen Facetten und Problemlagen kaum gerecht werden. Er bietet somit einen Überblick über das Gesamtsystem und eine Einführung in Teilbereiche, die erst durch die vertiefende Systemberichterstattung (Berufsbildungsbericht etc.) detailliert dargestellt werden.

Ein derart umfangreicher Bericht erfordert damit bezogen auf seine Teilbereiche zwangsläufig eine Auswahl aus dem gesamten Datenmaterial und eine Fokussierung auf bestimmte bildungspolitische Themen. Die ausgewählten Daten erhalten durch die Präsentation und Bewertung in einem Nationalen Bildungsbericht eine herausgehobene politische Bedeutung, die trotz der zugesicherten Neutralität und des Verzichts auf politische Handlungsempfehlungen bildungspolitische Diskussionen in Gang setzen oder nicht unerheblich beeinflussen kann. Die dargestellten Daten müssen daher hinsichtlich ihres bildungspolitischen Kontextes grundsätzlich kritisch hinterfragt und analysiert werden.

Der Nationale Bildungsbericht schafft daher erst in Verbindung mit den Berichten aus den Teilbereichen der Familien- und Bildungspolitik eine gute Grundlage für die Systemanalyse und -optimierung.

### **16. Welche Möglichkeiten sehen Sie zur Weiterentwicklung des Berichts?**

Eine jährliche Berichterstattung analog zum Berufsbildungsbericht würde der bildungspolitischen Diskussion die erforderliche Datenlage an die Hand geben.

Um politische Handlungsoptionen zu formulieren, ist ein aktuelleres Datenmaterial als in den bisherigen Berichten zwingend erforderlich. Insbesondere die demografische Entwicklung, aktuelle Zuwanderungsdaten und die Auswirkungen der jüngsten Finanzkrise auf private und öffentliche Haushalte sollten sich in einer familien- und bildungspolitischen Gesamtanalyse wiederfinden. Der Nationale Bildungsbericht greift dagegen auf Daten zurück, die vor zwei oder mehr Jahren erhoben wurden.

Das Konsortium Bildungsberichterstattung hat in seiner Gesamtkonzeption bereits Schwerpunktthemen für die kommenden vier Jahre definiert. Die Auswahl weiterer Schwerpunktthemen in den darauf folgenden Berichtsjahren sollte unter Mitwirkung der Akteure aus Bildungspolitik und Wirtschaft erfolgen, um relevante Fragestellungen aus der bildungspolitischen Diskussion heraus beleuchten zu können.

Eine Rückschau auf die Schwerpunktthemen der vergangenen Berichte kann die Entwicklung nach einem Zeitraum von beispielsweise 5 Jahren bewerten und ggf. veränderten Handlungsbedarf feststellen.

### **17. Welche Schwerpunktthemen sind für die nächsten Berichte vordringlich?**

Vordringlich sind als Themen die in Dresden vorgenommenen Beschlüsse zur Qualifizierungsinitiative zu berücksichtigen und auf ihren Zielerreichungsgrad hin zu evaluieren und zu bewerten.



ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS



# Positionspapier

*für eine Integrierte Familien-  
und Bildungspolitik*

**Abteilungen:  
Berufliche Bildung, Soziale Sicherung  
Berlin, im Juni 2007**



**ZDH**  
ZENTRALVERBAND DES  
DEUTSCHEN HANDWERKS

## **Zusammenfassung:**

Für das Handwerk, geprägt durch seine Familienstrukturen – über  $\frac{3}{4}$  aller Betriebe sind Familienbetriebe –, spielen Familien eine tragende Rolle.

Als wertevermittelnde Instanz sind Familien für unsere Gesellschaft und Wirtschaft unverzichtbar. Sie leisten den entscheidenden Beitrag für die Erziehung und Bildung von Kindern und müssen daher stärker gefördert werden.

Auch die demographische Entwicklung in Deutschland - immer mehr alten Menschen stehen immer weniger junge Menschen gegenüber - zeigt, dass dringender Handlungsbedarf in der Familienpolitik besteht. Die Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung führen nicht nur zu Finanzierungsproblemen der Sozialversicherungssysteme. Für das Handwerk ergeben sich zahlreiche Herausforderungen: Dazu zählen die Sicherung des Bedarfs an Auszubildenden und Fachkräften sowie der Umgang mit alternden Belegschaften.

Vor diesem Hintergrund bedarf es eines ganzheitlichen Reformansatzes. Notwendig ist eine flächendeckende und qualitativ verbesserte Kinderbetreuungsinfrastruktur, gefolgt von einer besseren Förderung des Kinderwunsches und mehr Flexibilität im Arbeitsleben bis hin zu Reformen im Sozialrecht. Der ZDH fordert daher:

- einen quantitativen und qualitativen Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren und der Kindergartenplätze
- die einkommensabhängige Einführung von Betreuungsgutscheinen
- die Einführung eines obligatorischen Vorschuljahres
- die Sicherstellung qualitativ hochwertiger, ganztägiger Schulangebote
- die zielgenauere Förderung des Kinderwunsches
- familienpolitische Leistungen aus Steuermitteln zu finanzieren und
- Korrekturen im Bereich der Grundsicherung.

Aber nicht nur der Gesetzgeber ist gefordert – auch die Politik, Wirtschaft, Eltern, Schulen und Kindergärten müssen mitziehen. Nur durch gemeinsame Anstrengungen aller Beteiligten kann das Ziel einer besseren Ausbildung und Vereinbarkeit von Beruf und Familie realisiert werden.

## INHALTSVERZEICHNIS

|  |          |
|--|----------|
| <b>I. Einleitung .....</b>   | <b>4</b> |
| <b>II. Herausforderungen.....</b>  | <b>5</b> |
| 1. Zu lange und unflexible Ausbildung.....   | 6        |
| 2. Ineffiziente Familienförderung .....  | 6        |
| 3. Ungünstige Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt .....   | 6        |
| <b>III. Maßnahmen .....</b>  | <b>7</b> |
| 1. Schaffung einer besseren Kinderbetreuungsinfrastruktur .....  | 7        |
| ~    Betreuungsangebote für Kinder unter 3 Jahren verbessern.....  | 8        |
| ~    Kindergartenbetreuung ausbauen.....   | 8        |
| ~    Qualität des Schulsystems verbessern .....  | 9        |
| 2. Zielgenauere Förderung des Kinderwunsches .....   | 10       |
| ~    Bezugsdauer des Elterngeldes überprüfen .....   | 10       |
| ~    Kindergeld stärker nach der Kinderzahl staffeln.....  | 11       |
| ~    steuerliche Rahmenbedingungen verbessern .....  | 11       |
| 3. Flexibles Berufslaufbahnkonzept des ZDH .....   | 11       |
| 4. Spielräume für Flexibilisierungen im Arbeitsleben nutzen .....  | 12       |
| 5. Familienpolitische Leistungen aus Steuermitteln finanzieren .....   | 14       |
| ~    Steuerfinanzierung der beitragsfinanzierten Familienleistungen in der<br>gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sicherstellen ..... | 14       |
| ~    arbeitgeberfinanzierte Mutterschaftsleistungen neu gestalten .....  | 15       |
| ~    Familienkomponente bei der Förderung der privaten Altersvorsorge<br>verbessern .....  | 16       |
| 6. Korrekturen im Bereich der Grundsicherung .....   | 16       |

## I. Einleitung

Alle gesellschaftlichen Kräfte stehen in der Verantwortung, Familien zu fördern und zu stärken. Familien sind als wertevermittelnde Instanz für unsere Gesellschaft unverzichtbar. Sie leisten den entscheidenden Beitrag für die Erziehung und Bildung von Kindern.

Auch die Unternehmen engagieren sich, um die Arbeitsbedingungen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter familienfreundlicher zu gestalten. Das Handwerk ist dabei seit jeher familienorientiert: Über drei Viertel aller Betriebe sind Familienbetriebe, die von einem Ehepaar geleitet und in denen oft auch die eigenen Kinder ausgebildet und beschäftigt werden. Die kleinen und mittleren Betriebe des Handwerks sind häufig familienfreundliche Arbeitgeber, ohne dies besonders herauszustellen. Sie unterhalten zwar keine speziellen Einrichtungen wie einen Betriebskindergarten oder eine Mittagskantine für die Kinder ihrer Beschäftigten, wie es in manchen großen Unternehmen der Fall ist. Ihr Vorteil liegt jedoch darin, dass sie aufgrund der geringen Betriebsgröße individuell auf die einzelnen Bedürfnisse der Beschäftigten eingehen können. Oftmals leben in den zahlreichen Familienbetrieben des Handwerks die Betriebsinhaber mit ihren mitarbeitenden Ehegatten und Kindern die Vereinbarkeit von Familie und Arbeitswelt vor. Sie wissen um die Sorgen und Nöte junger Familien und sind besonders kreativ bei der Suche nach Lösungen für die unterschiedlichen Problemsituationen von Müttern und Vätern.

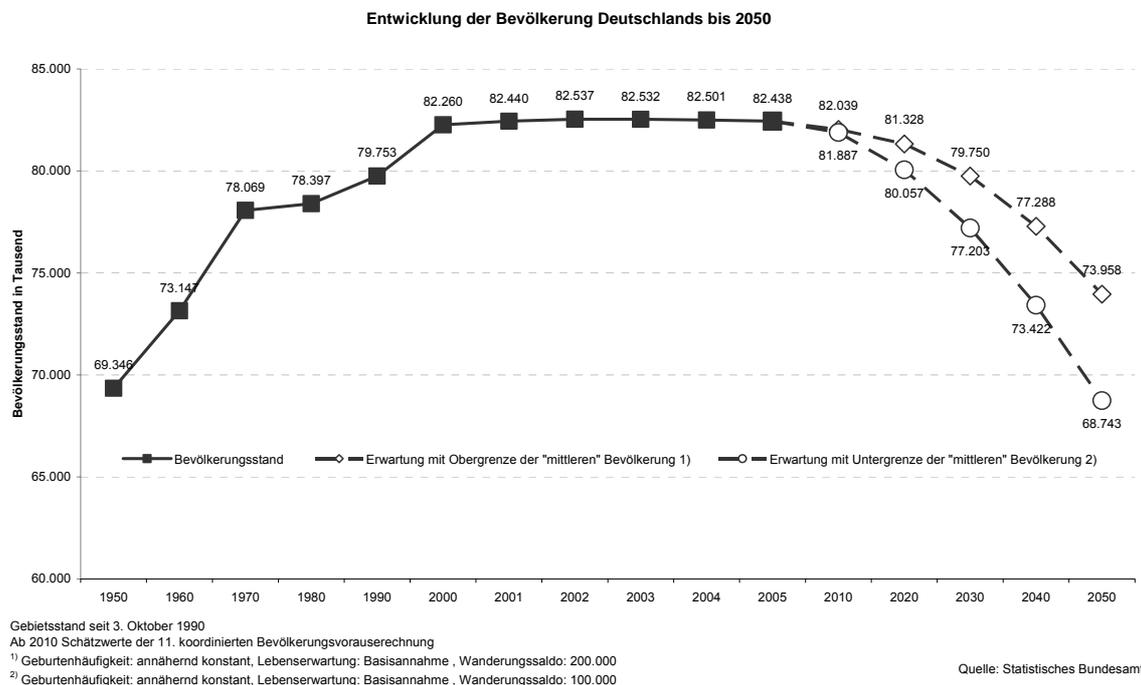
Mit dem Elterngeld und dem begonnenen Ausbau der staatlichen Kinderbetreuungsangebote hat der Gesetzgeber in jüngster Zeit richtige Schritte unternommen, um die Familienförderung effizienter zu gestalten und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen.

Diese Bemühungen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf reichen aber nicht aus. Mehr Investitionen in frühkindliche und schulische Bildung sowie eine Flexibilisierung der Aus- und Weiterbildung sind notwendig, um die Ausbildungsfähigkeit junger Menschen zu stärken und die familiären Anforderungen besser mit Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten vereinbar zu machen.

Die PISA- und andere OECD-Studien decken das mittelmäßige Leistungsniveau auf, das heute vielfach an unseren Schulen herrscht. Im Jahr 2005 schafften rd. 78.000 junge Leute den Hauptschulabschluss nicht. Rund 160.000 Jüngere begannen eine berufsvorbereitende Maßnahme, um trotz vorangegangenen Schulbesuchs überhaupt eine Lehre anfangen zu können. Jeder sechste Erwachsene hat keine Berufsausbildung. Es fehlen zunehmend ausbildungsfähige Jugendliche.

## II. Herausforderungen

Deutschland hat eine der niedrigsten Geburtenraten in der Europäischen Union. Von jeder Frau werden im statistischen Durchschnitt lediglich noch knapp 1,4 Kinder geboren. Um den Status quo der Bevölkerung zu halten, wären statistisch mehr als zwei Geburten pro Frau notwendig. Neben dem Rückgang verschiebt sich auch der Altersaufbau der Bevölkerung: Immer mehr alten Menschen werden immer weniger junge Menschen gegenüberstehen. Die Bevölkerung schrumpft und altert.



Die Folgen des demographischen Wandels für die Gesellschaft sind dramatisch:

- Die fortschreitende Überalterung der Gesellschaft gefährdet die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme. Die Notwendigkeit eines Umsteuerns zu mehr privater Vorsorge ist im Grundsatz erkannt, erste Schritte in diese Richtung wurden aber bisher nur im Bereich Alterssicherung vorgenommen.
- Die offensichtlichen Folgen für die Wirtschaft werden zunächst in einem drastischen Rückgang der Zahl der Auszubildenden bestehen, der sich in einem Facharbeitermangel fortsetzen und schließlich in einen allgemeinen Arbeitskräftemangel münden wird. Dies betrifft besonders massiv arbeitsintensive Wirtschaftsbereiche wie das Handwerk.
- Auch die zurückgehende Zahl junger Menschen schwächt die Wettbewerbs- und Wachstumsfähigkeit der Wirtschaft. Gerade auf dem Weg in eine wis-

sensbasierte Dienstleistungsgesellschaft wird die wirtschaftliche Entwicklung mehr denn je von qualifizierten und innovativen jungen Mitarbeitern abhängen. Die sich aus dem Mangel an jungen Leuten ergebenden Probleme werden auch durch verstärkte Qualifizierungsmaßnahmen für ältere Menschen (Stichwort: „lebensbegleitendes Lernen“) und durch eine Anhebung des Renteneintrittsalters (Stichwort: „Rente mit 67“) nur bedingt aufzufangen sein.

Das IW Köln hat berechnet, dass es bei gleichbleibender Geburtenrate ab dem Jahr 2025 auf dem Arbeitsmarkt zu großen Nachwuchsproblemen kommen würde. Denn zwischen den Jahren 2025 und 2035 scheiden die Babyboomer-Jahrgänge aus dem Erwerbsleben aus; ihnen steht nur eine sinkende Zahl an nachrückenden Menschen gegenüber. Allein innerhalb dieser Zeitspanne von 10 Jahren würde sich das Arbeitskräfteangebot um über 2 Mio. Menschen verringern. Als Folge würde das jahresdurchschnittliche Wachstum demographiebedingt von etwa 1,3 % auf 0,7 % in den Jahren 2030 bis 2034 absinken.

Eine Umkehr der demographischen Entwicklung ist zu schaffen, wenn die richtigen Stellschrauben in der Familien- und Bildungspolitik bewegt werden. Als besondere Hindernisse bei der Entscheidung für ein Kind seien hier erwähnt:

### **1. Zu lange und unflexible Ausbildung**

In Deutschland sind Auszubildende zu Beginn ihrer Ausbildung im Durchschnitt 19 Jahre alt; Studenten verlassen mit gut 28 Jahren die Hochschule. Wer sich direkt im Anschluss daran für ein Kind entscheidet und für die Erziehung auch nur ein Jahr zuhause bleibt, ist schon etwa 30 Jahre alt, bevor er/sie in den Beruf einsteigt. Die Familienplanung würde leichter, wenn die akademische Ausbildung stärker modular aufgebaut wäre, sich also besser unterbrechen und wieder fortsetzen ließe.

### **2. Ineffiziente Familienförderung**

In Deutschland gibt es 145 familienbezogene Leistungen mit einem finanziellen Umfang von 184 Mrd. Euro. Das im EU-Vergleich hohe finanzielle Gesamtförderniveau hilft zwar partiell, die materielle Situation von Familien in Deutschland zu verbessern, positive Auswirkungen auf die Entscheidung für ein Kind konnten aber damit nicht nachweisbar erreicht werden.

Bei nicht-monetären Aspekten wie dem Angebot öffentlicher Kinderbetreuungsplätze oder den Schulzeiten schneidet Deutschland in internationalen Rankings dagegen schlecht ab. Derzeit steht rechnerisch nur für jedes dritte Kind in Deutschland ein Ganztageskindergartenplatz zur Verfügung. Bei den Krippenplätzen kommt auf 10 Kinder nur ein Ganztagsplatz.

### **3. Ungünstige Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt**

Eine große Arbeitslosenzahl und die hohen Wiedereintrittsbarrieren in den Arbeitsmarkt erschweren die Entscheidung, eine Familie zu gründen. Auch unflexible Arbeitszeiten erschweren die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

### **III. Maßnahmen**

Wenn optimale familien- und kinderfreundliche Rahmenbedingungen geschaffen werden sollen, dann stehen alle Kreise der Gesellschaft in der Verantwortung. Um für die Lebensgestaltung von Eltern eine echte Wahlfreiheit zu schaffen, die sowohl die Kinderbetreuung in der Familie als auch die externe Betreuung ermöglicht, bedarf es einer flächendeckenden und qualitativ verbesserten Kinderbetreuungsinfrastruktur, gefolgt von einer besseren Förderung des Kinderwunsches bis hin zu Reformen im Sozialrecht.

Eine Erhöhung der Geburtenraten und bessere Entfaltungschancen von Frauen im Erwerbsleben liegen sowohl im Interesse der Gesamtgesellschaft als auch der Wirtschaft. Die Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele sollten mit den Interessen der Unternehmen vereinbar sein.

#### **1. Schaffung einer besseren Kinderbetreuungsinfrastruktur**

Eine Vergleichsstudie des Kinderhilfswerks UNICEF zur Lage der Kinder in 21 Industrieländern bescheinigt Deutschland „nur Mittelmaß, wenn es darum geht, verlässliche Lebenswelten für die junge Generation zu schaffen.“ Insbesondere bei Investitionen in die frühkindliche Betreuung sei Deutschland im internationalen Vergleich „Schlusslicht“.

Verbesserte Kinderbetreuungsmöglichkeiten sind nicht nur geeignet, eine echte Wahlfreiheit für die Lebensgestaltung der Eltern zu schaffen. Es steigen vielmehr auch die Bildungschancen der Kinder. Wenn Kleinkinder früher gefördert werden, fallen ihnen in der Schule das Rechnen, Lesen und Schreiben leichter. Sie können leichter höhere Bildungsabschlüsse erreichen. Besser qualifizierte Beschäftigte sind später erfahrungsgemäß weniger von Arbeitslosigkeit betroffen, erwirtschaften ein höheres Sozialprodukt und zahlen mehr Steuern und Sozialbeiträge.

Bei einer Verbesserung des Betreuungsangebots geht es jedoch nicht nur um die Quantität, sondern entscheidend auch um die Qualität der Kinderbetreuungsplätze. Erst wenn in den qualitativen Ausbau der Kinderbetreuung investiert wird, erzielen die Maßnahmen eine hohe Rendite.

Zu der notwendigen qualitativen Verbesserung gehört auch, dass die Öffnungszeiten von Krippen und Kindergärten stärker auf den Bedarf der Eltern eingestellt werden. Notwendig sind Ganztagsbetreuungsangebote, Betreuungsmöglichkeiten an Samstagen sowie während der Schulferienzeiten.

Die Finanzierung einer quantitativ und qualitativ verbesserten Kinderbetreuung könnte durch die Mittel erfolgen, die der Staat durch den Geburtenrückgang (sinkende Schülerzahlen) einspart:

### – **Betreuungsangebote für Kinder unter 3 Jahren verbessern**

Es ist ein grundsätzlich richtiger Weg, bis zum Jahr 2013 für 750.000 Kinder unter 3 Jahren professionelle Betreuung in Krippen und von Tagesmüttern anzubieten; dies wären 500.000 mehr Plätze als derzeit. Nur wenn ein ausreichendes Angebot von Kinderbetreuungsmöglichkeiten zur Verfügung steht, sind eine echte Wahlfreiheit der Eltern und eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf möglich.

### – **Kindergartenbetreuung ausbauen**

Die Pisa-Studie stellt fest, dass rund 17 % der Jugendlichen in Deutschland während der Kindheit nur ein Jahr oder noch kürzer den Kindergarten besucht haben. Nach einer Berechnung des IW Köln erzielten Kinder, die länger einen Kindergarten besuchten, beim Pisa-Mathematiktest signifikant bessere Ergebnisse als Jugendliche mit kürzeren Kindergartenaufenthalten. Um allen Kindern ab dem Alter von drei Jahren einen längeren Kindergartenbesuch zu ermöglichen, ist die Einrichtung zusätzlicher Plätze erforderlich.

Für eine kindgerechte Förderung und zum Ausgleich eines unzureichenden Bildungsniveaus im Elternhaus sind die Bildungsstandards im Kindergarten weiter zu verbessern. Notwendig sind eine qualitativ höherwertige Aus- und Weiterbildung der Erzieherinnen und Erzieher etwa in Form einer akademischen Ausbildung wie dem Bachelor und höhere Löhne der akademisch ausgebildeten Erzieher sowie die individuelle Förderung von Kindern mit Entwicklungsdefiziten, z.B. durch Deutschunterricht.

Der Besuch des Kindergartens sollte im Vorschulalter darüber hinaus verpflichtend werden. Nur so kann – als Bestandteil eines ganzheitlichen Bildungsansatzes - die Sprach- und die soziale Kompetenz von Kindern in einem Alter gefördert werden, in dem sie besonders aufnahmefähig dafür sind.

Um den Besuch der Kindergärten zu fördern, wäre eine teilweise Reduzierung der Betreuungskosten für Eltern sinnvoll. Denkbar ist z. B. die einkommensabhängige Einführung von Betreuungsgutscheinen, die den Eltern eine Nutzung öffentlicher oder privater Einrichtungen in Höhe eines bestimmten Betrags ermöglicht.

Gerade auch im Handwerk gibt es zahlreiche gute Beispiele, wie Arbeitgeber die Beschäftigten bei der Kinderbetreuung unterstützen können, z.B. durch den Erwerb von Belegrechten in Kindertagesstätten, durch die Förderung von Elterninitiativen Betriebsangehöriger, durch die überbetriebliche Kooperation mehrerer Betriebe oder die stadtteilbezogene Kooperation mit kirchlichen und privaten Trägern. Solche Instrumente und Initiativen gilt es zu stärken.

Kleine und mittlere Unternehmen können z.B. im Verbund ihre Beschäftigten unterstützen. Der Überbetriebliche Verbund der Handwerkskammer Lüneburg-Stade etwa bietet z.B. Qualifizierungskonzepte für Berufsrückkehrerinnen nach der Familienpause sowie einen Personalservice für die Betriebe an. Bei Personalengpässen werden qualifizierte und motivierte Berufsrückkehrerinnen vermittelt.

Auch die Kontaktstelle „Frau und Beruf“ der Handwerkskammer Konstanz initiiert Projekte zum Qualifikationserhalt von Frauen (z.B. EDV-Kurse, Wiedereinstiegskurse nach der Elternzeit). Seminare für Frauen, die nach der Familienphase wieder an die berufliche Zukunft denken, erleichtern ihnen den beruflichen Wiedereinstieg.

#### – **Qualität des Schulsystems verbessern**

- Das Angebot schulischer Ganztagsangebote ist auszubauen. Damit kann zumindest teilweise eine unzureichende Betreuung im Elternhaus kompensiert werden. Schulische Ganztagsangebote unterstützen darüber hinaus die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und minimieren damit das Armutsrisiko.
- Eine umfassende, praxisnahe Reformierung der Erzieher- und Lehrerausbildung i.S. einer Verzahnung zwischen Vorschule und Primarstufe sowie eines frühen Praxisbezugs und moderner pädagogischer Leitlinien ist in den nächsten 5 Jahren anzustreben. Eine wirklich durchgreifende Qualitätsverbesserung an den Kindergärten und Schulen kann nur gelingen, wenn die Rolle des pädagogischen Personals entsprechend definiert wird: Leistungsanspruch und sachlich begründete Autorität dürfen keine pädagogischen "Unworte" sein. Das gesellschaftliche Ansehen des Erzieher- und Lehrerberufes muss verbessert werden. Der Stellenwert der pädagogischen Aus- und Weiterbildung ist auszuweiten.
- Qualitätssicherungssysteme müssen bis 2010 für alle Kindergärten und Schulformen entwickelt und umgesetzt werden. Der Wettbewerb an den Schulen ist mit transparenten Kriterien und Messverfahren zu fördern. Dabei ist den Schulen hinreichend Raum für die Entwicklung eigener Profile zu geben.
- Der ZDH begrüßt die beabsichtigte Bund-Länder-Initiative, die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss zu halbieren. Das Handwerk plädiert für die Sicherstellung eines qualitativ hochwertigen, ganztägig curricularen Schulangebots bis 2010, um damit die Voraussetzung für eine Sicherung der Ausbildungsreife zu schaffen.

Den höheren Aufwendungen für die vorschulische und schulische Bildung stehen mittelfristig Einsparungen gegenüber, wenn bedingt durch diese Maßnahmen signifikant weniger Jugendliche die Schule ohne Abschluss verlassen und damit kein Bedarf an kostenintensiven Nachschulungsmaßnahmen entsteht (siehe Anlage 1).

## 2. Zielgenauere Förderung des Kinderwunsches

Der ZDH begrüßt, dass das Bundesfamilienministerium ein neu eingerichtetes „Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen“ beauftragt hat, eine erste Bestandsaufnahme und Auswertung aller familienbezogenen staatlichen Leistungen in Deutschland bis Anfang 2008 vorzulegen. So gibt es in Deutschland 145 familienbezogene Leistungen mit einem finanziellen Umfang von 184 Mrd. Euro (s. Anlage 2). Auf der Basis der Analyse dieser Leistungen soll ein passgenaues Konzept für die Neuausrichtung der Familienförderung erarbeitet werden.

### – Bezugsdauer des Elterngeldes überprüfen

Das bis Ende 2006 gezahlte Bundeserziehungsgeld kam wegen der niedrigen Einkommensgrenzen nur noch Geringverdienern zugute und hat keine positiven Anreize zu mehr Kindern gesetzt. Der ZDH begrüßt grundsätzlich das seit Januar 2007 geltende Elterngeld, das als Lohnersatzleistung konzipiert ist. Es verhindert zu starke Einkommenseinbrüche der Eltern und eröffnet echte Wahlmöglichkeiten einer Betreuung durch Mütter oder Väter. Ein positiver Einfluss auf die Geburtenraten ist allerdings nur dann zu erwarten, wenn das Elterngeld mit einem Ausbau der Kinderbetreuungsangebote verbunden wird.

Wenn flankierend bedarfsdeckende Kinderbetreuungsangebote geschaffen worden sind, ist eine Verkürzung des Bezugszeitraums des Elterngeldes auf 12 bzw. 14 Monate zu prüfen. Die derzeitige maximale Bezugszeit des Elterngeldes bei Halbierung der Geldleistung (24 bzw. 28 Monate) ist länger als die maximale Bezugszeit beim Erziehungsgeld war (24 Monate). Die neuen Bezugszeiten setzen falsche Anreize, die Phase des Berufsausstiegs zu verlängern.

Zu begrüßen ist, dass – wie schon beim Erziehungsgeld – auch beim Bezug von Elterngeld eine Teilzeitbeschäftigung bis 30 Stunden pro Woche möglich ist. Eine Teilzeittätigkeit ist eine Möglichkeit, während der Elternzeit den Kontakt zum Betrieb und Arbeitsplatz aufrecht zu erhalten.

Skeptisch beurteilt das Handwerk die Partnermonate beim Elterngeld. Für den 13. und 14. Monat wird nur dann Elterngeld gezahlt, wenn in dieser Zeit der andere Elternteil die Kinderbetreuung übernimmt. Auch wenn eine stärkere Beteiligung von Vätern an der Kindererziehung gesellschaftspolitisch wünschenswert ist, greift diese Regelung sehr stark in die Planungssicherheit der Betriebe ein. Vor allem die Klein- und Mittelbetriebe haben oft nicht die Möglichkeit, qualifiziertes Ersatzpersonal für zwei Monate zu finden oder die durch eine Arbeitszeitreduzierung ausgefallene Arbeitszeit auszugleichen. Die übrigen Arbeitnehmer des Betriebes und die Betriebsinhaber mit ihren Familienangehörigen werden vielmehr die Zusatzarbeit miterledigen müssen.

Nicht schlüssig ist zudem, dass während der gesetzlichen Schutzfristen vor und nach der Geburt 100 % des Lohns fortgezahlt werden und anschließend das Elterngeld in Höhe von 67 % des früheren Lohns (siehe Punkt 5).

### – **Kindergeld stärker nach der Kinderzahl staffeln**

Sinnvoll wäre eine gezieltere Förderung von Mehrkinderfamilien durch eine stärkere Staffelung des Kindergeldes nach der Kinderzahl nach luxemburgischem bzw. belgischem Vorbild. Auf diese Weise könnte das Kindergeld kostenneutral zielgenauer verwendet werden.

Nach Ansicht des ZDH darf der notwendige Ausbau der Kinderbetreuungsangebote nicht durch Einsparungen bei staatlichen Familienleistungen wie z.B. dem Kindergeld oder dem Ehegattensplitting – also durch eine Umschichtung zwischen den Familien – finanziert werden. Auf diese Weise würde z.B. Familien, die von Betreuungsangeboten nicht mehr profitieren, die notwendige finanzielle Unterstützung entzogen.

### – **steuerliche Rahmenbedingungen verbessern**

Das Handwerk plädiert zusätzlich dafür, dass ein **Steuergrundfreibetrag** für jedes Kind eingeführt wird, das im Haushalt der Steuerpflichtigen lebt. Der heutige Kinderfreibetrag ist insgesamt zu gering, d.h. es müsste der Kinderfreibetrag auf das Existenzminimum eines jeden Steuerpflichtigen angehoben werden. Die Steuerreformpläne von CDU/CSU und FDP sahen dies auch vor, leider ist derzeit von einer solchen Umsetzung keine Rede mehr. Mancherorts wird die Einräumung eines Steuergrundfreibetrags für jedes Kind im Haushalt auch als Familiensplitting bezeichnet. Ein so verstandenes Familiensplitting unterstützt das Handwerk.

Einschränkungen beim Ehegattensplitting lehnt das Handwerk hingegen entschieden ab. Sie würden die Familien benachteiligen, in denen nur ein Elternteil arbeitet. Sie sind verfassungsrechtlich auch nicht möglich, weil Ehegatten steuerlich nicht schlechter als "ehemalige Ehegatten" gestellt werden dürfen, bei denen Unterhaltszahlungen in einem gewissen Umfang steuermindernd wirken. Sie wären aber auch mittelstandsfeindlich, da vor allem Familienbetriebe, in denen häufig beide Ehegatten im Unternehmen arbeiten, steuerlich zusätzlich belastet würden.

Die mit dem Gesetz zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung beschlossene **Verbesserung der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten** hat das Handwerk begrüßt. Es ist richtig, den Förderschwerpunkt auf die steuerliche Absetzbarkeit von erwerbsbedingten Kinderbetreuungskosten zu legen. Eine generelle steuerliche Abzugsfähigkeit von Kinderbetreuungskosten wäre zwar wünschenswert, ist aber wohl unter den gegebenen finanzpolitischen Spielräumen nicht finanzierbar. Deshalb sollte das Augenmerk jetzt vor allen Dingen auf eine steuerliche Begünstigung der aufgrund von Erwerbstätigkeit anfallenden Kinderbetreuungskosten gelegt werden.

## **3. Flexibles Berufslaufbahnkonzept des ZDH**

Durch die Umsetzung eines Berufslaufbahnkonzeptes nach dem Modell des ZDH mit einer systematischen Aus- und Weiterbildung, die den individuellen Bedürfnissen Rechnung trägt, wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der individu-

ellen Lebensplanung erst möglich. Sie erlaubt durch die Kombination von Berufsbildungsabschnitten zum Zwecke der Aufstiegsqualifizierung ein Höchstmaß an Flexibilisierung und Individualisierung der beruflichen Bildung. Lange Schul- und Ausbildungszeiten führen häufig dazu, dass die Realisierung des Kinderwunsches mit Karriereschritten kollidiert, beispielsweise mit der Übernahme von Führungsaufgaben oder der Gründung eines Unternehmens. Um eine Karriereplanung sinnvoll gestalten zu können, ist ein überschaubares und für die darauf aufbauenden Stufen anrechnungsfähiges Weiterbildungsangebot unabdingbar.

Voraussetzung für die signifikante Erhöhung der Weiterbildungsquote ist darüber hinaus die Umsetzung tragfähiger Modelle der Bildungsfinanzierung. Hierzu sind verbindliche sachliche und zeitliche Umsetzungsziele festzulegen.

Bei der Novellierung des Berufsbildungsgesetzes wurde die Situation von Erziehenden und jungen Menschen, die pflegebedürftige nahe Angehörige betreuen, berücksichtigt. Nach § 8 des Berufsbildungsgesetzes können bei berechtigtem Interesse Auszubildende einvernehmlich die Durchführung der Berufsausbildung in Teilzeitform unter Beibehaltung der regulären Gesamtausbildungsdauer beantragen. Um junge Frauen mit Kindern besser in den Berufsprozess integrieren zu können, hat die Handwerkskammer Heilbronn-Franken das Modell „Teilzeitausbildung“ entwickelt. Die üblicherweise dreijährige duale Ausbildung wird bei diesem Angebot auf vier Jahre ausgedehnt, die wöchentliche Arbeitszeit auf 25 Stunden reduziert. Die Teilzeitausbildung ist als reguläre Ausbildungsmöglichkeit anerkannt. Ähnliche Projekte laufen u. a. erfolgreich im Raum Lübeck.

#### **4. Spielräume für Flexibilisierungen im Arbeitsleben nutzen**

Kleine und mittlere Unternehmen sind bislang die Vorreiter bei der freiwilligen Flexibilisierung der Arbeitszeit, ohne dass es hierfür gesetzlicher Vorgaben wie eines Rechtsanspruchs auf Teilzeitarbeit bedurfte. So beträgt die Teilzeitquote in kleinen Unternehmen in Westdeutschland laut IAB 30 %, in großen Betrieben dagegen nur 7 %.

Derzeit plant die Bundesregierung, bei der anstehenden Reform der Pflegeversicherung u. a. eine „Pflegezeit“ einzuführen. Angehörige könnten dann unbezahlten Sonderurlaub nehmen. Einen gesetzlichen Anspruch auf eine Pflegezeit zur häuslichen Betreuung kranker Angehöriger einzuführen, ist aus Sicht des ZDH bedenklich. Anders als bei der Elternzeit lassen sich weder Eintritt noch Dauer der Pflegezeit kalkulieren. Sinnvoller wäre, eine solche Auszeit freiwillig zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu vereinbaren.

Wo es möglich ist, sollten die Betriebe auf freiwilliger Basis – keinesfalls durch gesetzliche Vorgaben - Arbeitszeiten und Arbeitsformen flexibilisieren und damit familienfreundlicher gestalten (z.B. durch Teilzeit, Gleitzeit, Arbeitszeitkonten, Job-Sharing oder Telearbeit).

Die 2004 von der Prognos AG durchgeführte und in einer Broschüre dokumentierte **Untersuchung „Familienfreundliche Maßnahmen im Handwerk“** zeigt an den Beispielen von 18 Handwerksbetrieben aus 14 verschiedenen Gewerken eindrucksvoll die Einsatzmöglichkeiten von familienfreundlichen Rahmenbedingungen. Sie zeigt z.B., dass eine Reduzierung und Flexibilisierung der Arbeitszeiten nicht nur bei Verkäuferinnen im Ladengeschäft, sondern auch bei angestellten Malern/Malerinnen und in der Backstube organisierbar ist.

- So ermöglicht eine **Bäckerei** in Bobingen Teilzeitarbeit nicht nur den Verkäuferinnen im Ladengeschäft, sondern auch in der Backstube. Die Teilzeitkraft arbeitet von 4:30 bis 7:30 Uhr und ist um 8 Uhr zuhause, wenn ihr Mann zur Arbeit geht.
- In einem **Malerbetrieb** aus Esslingen arbeiten von 10 Malern drei mit reduzierter Stundenzahl – darunter eine Mutter, die wieder in den Beruf einsteigt und 2 Tage in der Woche arbeitet. Der Betrieb organisiert die Einsätze bei den Kunden vor Ort entsprechend der gewünschten Arbeitszeit der Mitarbeiter. Der Inhaber hat außerdem die Erfahrung gemacht, dass weibliche Kunden die Malerinnen bevorzugen. Dies ist für den Betrieb ein Anreiz, den Frauenanteil weiter zu steigern.
- Die Prognos-Studie schildert den Fall eines **Augenoptiker-Betriebs** aus Berlin, der schon jahrelang mit Kindergärten und Tagesmüttern zusammenarbeitet und deshalb den Mitarbeitern bei der Suche nach einer geeigneten Kinderbetreuung helfen kann.

Die Untersuchung zeigt weiterhin, dass sich familienfreundliche Maßnahmen unter dem Strich für die Betriebe rechnen. Die Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird erhöht, Fehlzeiten sinken und das Unternehmen kann leichter qualifiziertes Personal gewinnen und langfristig an den Betrieb binden. Damit steigt die Wettbewerbsfähigkeit der Handwerksbetriebe.

Nachdem im Jahr 2003 erstmals das Institut der Deutschen Wirtschaft den **„Monitor Familienfreundlichkeit“**, eine Unternehmensbefragung zu familienfreundlichen Arbeitsbedingungen, mit Unterstützung von ZDH, BDA, BDI und DIHK durchführte, wurde diese Befragung im Jahr 2006 wiederholt. Der Unternehmensmonitor 2006, in dessen Rahmen rund 1.100 Personalverantwortliche aus Unternehmen befragt wurden, hat ergeben:

- Das Bewusstsein für das Thema Familienfreundlichkeit ist stark gestiegen. Die gestiegene Wertschätzung spiegelt sich in der Verbreitung familienfreundlicher Maßnahmen wider: Ein knappes Viertel aller Unternehmen (23,4 Prozent) praktiziert sieben bis neun familienfreundliche Maßnahmen, 2003 waren dies nur 9,4 Prozent. Jedes siebte Unternehmen bietet inzwischen schon zehn bis zwölf Maßnahmen an, 2003 waren es lediglich 3,4 Prozent. Vor allem die von Beschäftigten als besonders wichtig eingestufte Maßnahmen - flexible Arbeitszeitmodelle und eine aktive Gestaltung der Elternzeit (Kontakthalten zum Beruf) - sind weiter verbreitet als vor drei Jahren.

- Immer mehr Unternehmen nutzen Familienfreundlichkeit als ein wichtiges Instrument, um ihre Attraktivität als Arbeitgeber zu steigern. 83,4 Prozent der befragten Betriebe gaben an, dass familienfreundliche Maßnahmen einen wichtigen Beitrag dazu leisten, qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu halten oder zu gewinnen. 81,1 Prozent der Betriebe wollen mit ihrer familienbewussten Personalpolitik die Arbeitszufriedenheit erhöhen.

Der ZDH wirkt weiterhin bei folgenden Projekten mit:

- der Initiative des BMFSFJ „Lokale Bündnisse für Familie“, durch die auf regionaler Ebene die Kräfte verschiedener Partner gebündelt werden sollen, um konkrete Verbesserungen für Familien zu erreichen ([www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de](http://www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de)). An vielen der bestehenden lokalen Bündnisse sind inzwischen Handwerkskammern, Kreishandwerkerschaften und Handwerksbetriebe beteiligt.
- Gemeinsam mit BDA, BDI und DIHK bei dem vom BMFSFJ ins Leben gerufene Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie. Unternehmen gewinnen“. Unter [www.erfolgsfaktor-familie.de/netzwerk](http://www.erfolgsfaktor-familie.de/netzwerk) bietet das Portal Unternehmen, die eine familienbewusste Personalpolitik praktizieren oder dies planen, eine Wissens-, Themen- und Kontaktplattform.

## **5. Familienpolitische Leistungen aus Steuermitteln finanzieren**

- **Steuerfinanzierung der beitragsfinanzierten Familienleistungen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sicherstellen**

Die derzeitige Finanzierung der familienpolitischen Leistungen ist weitgehend verfehlt und muss neu geregelt werden. Familienpolitik ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Familienpolitische Leistungen müssen daher aus Steuermitteln finanziert werden. So erfüllt die beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Ehegatten und Kinder in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung traditionell eine Aufgabe, die dem Bereich des steuerfinanzierten Familienlastenausgleichs zuzuordnen ist.

Ein Schritt in die richtige Richtung ist die mit dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz getroffene Entscheidung, die beitragsfreie Mitversicherung der Kinder in der GKV (14 Mrd. Euro) schrittweise ab 2008 aus Steuermitteln zu finanzieren (2008: Steuerzuschuss von 2,5 Mrd. Euro, danach Steigerung des Zuschusses um 1,5 Mrd. Euro jährlich, bis 14 Mrd. erreicht sind). Nach Ansicht des ZDH sollten aber auch die beitragsfreie Mitversicherung der Ehegatten und die versicherungsfremden Leistungen in der GKV (u.a. Mutterschaftsgeld) aus Steuermitteln finanziert werden. Ehegatten, die nicht berufstätig sind und weder Kinder erziehen noch ältere Angehörige pflegen, sollten einen eigenen Beitrag zur GKV und ges. Pflegeversicherung entrichten.

Es ist völlig widersprüchlich, dass ab 2008 die beitragsfreie Mitversicherung der Kinder steuerfinanziert wird, aber mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 beschlossen wurde, den Bundeszuschuss zu versicherungsfremden Leistungen der GKV,

der 2006 4,2 Mrd. Euro betrug, 2007 auf 2,5 Mrd. Euro zu kürzen und 2008 ganz zu streichen.

Verfehlt ist der seit 1. Januar 2005 geltende Beitragszuschlag für Kinderlose in der gesetzlichen Pflegeversicherung. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. April 2001, in dem die Benachteiligung von Eltern in der Pflegeversicherung beanstandet wird, hätte in der Weise umgesetzt werden müssen, dass die pflegeversicherten Eltern einen steuerfinanzierten Zuschlag zum Kindergeld erhalten.

Der ZDH hält eine schrittweise Reduzierung der Arbeitgeberbeteiligung an der gesetzlichen Pflegeversicherung und ein Umsteuern von der gesetzlichen zu einer privaten Pflichtpflegeversicherung für notwendig. Leistungsausweitungen in der gesetzlichen Pflegeversicherung wie die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung angekündigte Verlängerung der Ersatzpflege bei Krankheit oder Urlaub von pflegenden Familienangehörigen sind daher nicht akzeptabel.

#### **– arbeitgeberfinanzierte Mutterschaftsleistungen neu gestalten**

Dringend notwendig ist eine Neugestaltung der Mutterschaftsleistungen. Dass das Mutterschaftsgeld und der Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld auf das Elterngeld angerechnet werden, ist nicht akzeptabel. Familienpolitik ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Familienpolitische Leistungen müssen folglich aus Steuermitteln finanziert werden. Der ZDH fordert daher, dass ab der Geburt nur noch das steuerfinanzierte Elterngeld gezahlt wird und das Mutterschaftsgeld sowie der Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld entfallen.

Diese Finanzierungsgrundsätze müssen auch für den Zeitraum vor der Geburt gelten. Das Mutterschaftsgeld und der Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld während der Schutzfristen vor der Geburt sowie die Arbeitgeberleistungen während der sonstige Beschäftigungsverbote sind aus Steuermitteln zu finanzieren.

Die Auszahlung von familienpolitischen steuerfinanzierten Leistungen könnte über eine „Familienkasse“ erfolgen, die im Koalitionsvertrag bereits angekündigt wurde. Dies wäre auch ein wirksamer Schritt zur Erreichung des angekündigten Bürokratieabbaus.

Völlig verfehlt ist, dass mit dem seit 1. Januar 2006 geltenden Aufwendungsausgleichsgesetz die bisher nur für Kleinbetriebe geltende Umlage U 2 auf alle Betriebe ausgedehnt wurde. Die von den Arbeitgebern finanzierten Mutterschaftsleistungen – der Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld sowie der während der Beschäftigungsverbote gezahlte Mutterschutzlohn – sind gesamtgesellschaftliche Aufgaben und daher aus Steuermitteln zu finanzieren.

## – Familienkomponente bei der Förderung der privaten Altersvorsorge verbessern

Die Bundesregierung hat unseren Vorschlag aufgegriffen und im Rahmen der Riester-Förderung die Kinderzulage für nach 2007 geborene Kinder erheblich aufgestockt.

In die Riester-Förderung sollten aber auch Selbstständige und deren Familienangehörige einbezogen werden.

## 6. Korrekturen im Bereich der Grundsicherung

Mit dem durch die Hartz IV-Reform eingeführten SGB II (Grundsicherung) wurden die Leistungen für Hilfebedürftige mit Kindern neu gefasst mit dem Ziel, Kinder „aus der Sozialhilfe“ zu holen. So wird Empfängern von Arbeitslosengeld II nach der Geburt eines Kindes der Sockelbetrag des Elterngeldes von 300 Euro monatlich ohne Abzüge gezahlt. Anschließend erhalten Arbeitslosengeld-II-Empfänger für Kinder unter 14 Jahren durchschnittlich 207 Euro pro Kind, für Kinder über 14 Jahren 276 Euro. Zusätzlich erhalten Bedarfsgemeinschaften mit Kindern aufgestockte Wohngeld- und Heizkostenzuschüsse. Eine alleinerziehende Hilfebedürftige mit zwei Kindern erhält damit in der Summe bis zu knapp 1400 Euro staatliche Transferleistungen, ein ALG-II beziehendes Elternpaar mit zwei Kindern zwischen 1650 und 1800 Euro.

Diese umfangreiche Alimentierung von ALG-II-Empfängern mit Kindern ist in zweierlei Hinsicht problematisch. Zum einen sichern hohe Kinderzuschläge alleine noch nicht das Wohlergehen des Kindes. Studien belegen, dass gerade in hilfebedürftigen Familien zuerst an den Bedürfnissen der Kleinsten gespart wird. Die hohen Transferleistungen kommen vielfach nicht bei den Kindern an. Zum anderen – und dies ist aus sozial- und arbeitsmarktpolitischer Sicht von größter Bedeutung, führen die hohen Kinderzuschläge zu einer Verletzung des Lohnabstandsgebots und damit zu einer Minderung der Anreize für eine Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Diese „Sozialhilfefalle“ wiederum führt zu generationsübergreifenden „Armutskarrieren“ ganzer Familien.

Um diesen Teufelskreis zu durchbrechen, ist eine Neujustierung der Kinderzuschläge für Hilfebedürftige unumgänglich. Unter verfassungs- und europarechtlichen Gesichtspunkten ist die unterschiedliche Höhe von Kindergeld für erwerbstätige und Kinderzuschläge für hilfebedürftige Eltern kaum zu rechtfertigen. Unter bevölkerungspolitischen Aspekten wäre zudem eine Staffelung der Höhe der Kinderzuschläge (respektive des Kindergeldes) in Abhängigkeit von der Kinderzahl überlegenswert. Eine Verringerung des Lohnabstandsgebots ließe sich durch Abschaffung der Mehrbedarfsaufwendungen für Alleinerziehende erreichen. Schließlich ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von ALG-II-Empfängern durch die Bereitstellung von Kinderbetreuungsfasilitäten zu verbessern. Die entsprechende Regelung in § 10 Absatz 1 Nr. 3 SGB II, wonach erziehenden ALG-Empfängern vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung angeboten werden soll, ist durch die Arbeitsgemeinschaften bzw. Kommunen in der Praxis umzusetzen. Nicht zuletzt auch zur Schaffung einer Erwerbsmentalität bei den ALG-Empfängern als auch

ihren Kindern ist ein konsequentes „Fördern und Fordern“ mit dem Ziel der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unverzichtbar.

## Frühkindliche Bildung

| <u>Investitionen</u>  |     | <u>Entlastungen</u>   |
|---|-----|---|
| <i>durchschnittlich erforderliche jährliche Mittel bis zum Jahr 2050 in Mrd. Euro</i> |     | <i>Jahresdurchschnittswerte im Zeitraum 2005 bis 2050 in Mrd. Euro</i>  |
| <u>Kindergärten</u>   |     |   |
| Gebührenfreiheit  | 2,6 | Einsparungen durch geringere Ausgaben für Nachqualifizierung 0,3  |
| zusätzliche Plätze  | 1,0 |   |
| Höherqualifizierung der Erzieherinnen   | 1,0 | zusätzliche staatliche Einnahmen durch Steuern und Sozialabgaben aufgrund eines höheren BIP 1,7   |
| zusätzliches Betreuungspersonal (z. B. Sozialpädagogen)                               | 0,4 |   |
| <u>Grundschulen</u>   |     |   |
| Ausbau zu Ganztagschulen  | 3,3 | Weil die Schülerzahlen wegen des Bevölkerungsrückgangs sinken werden, muss der Staat etwa ab 2012 8 bis 10 Mrd. Euro jährlich weniger ausgeben. |
| Schulspeisung   | 1,5 |   |
| zusätzliches Betreuungspersonal (z. B. Sozialpädagogen)                               | 0,5 |   |

in Preisen von 2005

Quelle: Institut der Deutschen Wirtschaft Köln

| <b>Familienpolitische Leistungen</b>            | <b>in Mrd. Euro</b> |
|---|---------------------|
| <b>Steuerliche Maßnahmen</b>                    | <b>37,3</b>         |
| Kindergeld                                      | 30,9                |
| Kinderfreibetrag im Familienlastenausgleich     | 0,7                 |
| Bauförderung                                    | 2,8                 |
| Sonstige steuerliche Maßnahmen                  | 2,9                 |
| <b>Transfers der Gebietskörperschaften</b>      | <b>26,9</b>         |
| Erziehungsgeld                                  | 3,7                 |
| Kindererziehungszeiten                          | 11,5                |
| Sozialhilfe                                     | 4,1                 |
| BAföG   | 0,8                 |
| Wohngeld  | 1,2                 |
| Arbeitslosenhilfe                               | 0,3                 |
| Kinderzuschlag öffentlicher Dienst              | 4,0                 |
| <b>Sachleistungen der Gebietskörperschaften</b> | <b>71,0</b>         |
| Kindergärten                                    | 7,4                 |
| Jugendhilfen                                    | 8,0                 |
| Schulen   | 45,3                |
| Hochschulen                                     | 10,3                |
| <b>Sozialversicherungsleistungen</b>            | <b>16,0</b>         |
| Entgeltfreie Krankenversicherung                | 11,5                |
| Mutterschaft                                    | 2,9                 |
| Waisenrente                                     | 1,1                 |
| Arbeitslosengeld                                | 0,5                 |
| <b>Summe</b>                                    | <b>ca. 151,0</b>    |

Quelle: Deutsche Bundesbank 2003

Nach Angaben des BMFSFJ beträgt der Umfang der familienbezogenen Leistungen derzeit 184 Mrd. Euro. Die o.g. 151 Mrd. Euro beziehen sich auf das Jahr 2002/2003.



ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS



# **GANZHEITLICH PASSGENAU ANSCHLUSSFÄHIG**

*Grundzüge eines umfassenden und  
flexiblen Berufslaufbahnkonzepts im  
Handwerk*

Abteilung Berufliche Bildung  
November 2007

# Gliederung

Bildungssystemische Rahmenbedingungen

Methodische Rahmenbedingungen

Grundlegende Positionen

Schlussfolgerungen aus bildungspolitischer Sicht

Berufliche Handlungskompetenz in breitbandigen  
differenzierten Handwerksberufen

Fortentwicklung der Ausbildungsstrukturmodelle – mehr  
Flexibilität – mehr Berufs- und Geschäftsprozessorientierung

Resümee

## Bildungssystemische Rahmenbedingungen

Die Entwicklung der Wissenswirtschaft und -gesellschaft stellt hohe Anforderungen an systemische Potenzialentwicklung und -sicherung. Der Wissensstandort Deutschland braucht gut ausgebildete Fachkräfte und innovative Unternehmer. Dazu bedarf es eines leistungsfähigen Berufsbildungssystems, das auf individuelle Profilbildung abstellt.

Die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland liegt im europäischen Vergleich relativ niedrig. Das duale System ist nach wie vor die Quelle hochwertiger Fachkräfte- und Unternehmerentwicklung. Die im Lenkungsausschuss des Nationalen Ausbildungspaktes geführten Diskussionen sowie die dort vereinbarten Handlungsstrategien sind Beispiele dafür, dass sich auch das Berufsbildungssystem in Deutschland immer neuen Herausforderungen stellen muss. Neben der zurzeit im besonderen Fokus stehenden Aufgabe, jedem ausbildungsfähigen und ausbildungswilligen Schulabgänger einen Ausbildungsplatz anbieten zu können, wird es in Zukunft vor allem darum gehen, den zunehmenden Bedarf an Fachkräften und Unternehmern bei problematisch werdender demographischer Entwicklung zu decken.

### Fachkräftebedarf

Bei abnehmender Kohortenstärke besteht in bestimmten Wirtschaftsbereichen, Berufen und Regionen bereits jetzt ein Fachkräftemangel. Trotz mittelfristiger Umstellung auf das Abitur nach 12 Schuljahren und einer Bugwelle von Altbewerbern wird eine **Ausweitung des Nachwuchssicherungsproblems** erwartet. Für mehr als zwei Drittel der kleinen und mittleren Unternehmen gestaltete sich die Besetzung offener Stellen in den letzten Jahren schwierig. Dabei wirken steigende Qualifikationsanforderungen einerseits und eine teilweise stagnierende Bildungsentwicklung der jüngeren Generation andererseits gegenläufig, sodass im Jahr 2015 ein Engpass bei Akademikern und Arbeitskräften mit Berufsabschluss zu erwarten ist, während die Gruppe der Geringqualifizierten tendenziell wächst. Generell gilt, dass eine solide Berufsausbildung bzw. Grundqualifizierung die individuellen Beschäftigungschancen in der **Wissenswirtschaft und -gesellschaft** erhöht und damit auch ein bewährtes Konzept der Nachwuchssicherung darstellt. Um einen flächendeckenden Fachkräftemangel zu vermeiden, müssen weitere **Zielgruppen, vor allem Frauen, ältere Mitarbeiter, Menschen ohne Erwerbsarbeit und Personen mit Migrationshintergrund** über passgenaue Qualifizierung verstärkt als Potenziale für die Fachkräftesicherung erschlossen werden.

### Internationalisierung des Berufsbildungssystems

Seit Beginn der 90er Jahre hat sich das Spannungsverhältnis zwischen internationalem Wettbewerb und notwendiger grenzüberschreitender Kooperation in den Berufsbildungssystemen verändert. Globalisierung der Wirtschaft, europäische Integration und international vergleichbare wirtschaftliche sowie soziale Probleme machen es notwendig, Berufsbildungssysteme international auszurichten. Dabei ist die Europäisierung der Berufsbildung von herausragender Bedeutung.

## **Europäischer und Deutscher Qualifikationsrahmen**

Die Förderung von Mobilität im europäischen Binnenmarkt sowie die Schaffung von mehr Transparenz und Anerkennung zwischen den unterschiedlichen Berufsbildungssystemen in Europa sind die bedeutsamen Ziele im Rahmen der Lissabon-Strategie. Die Entwicklung eines europäischen (EQR) und eines deutschen Qualifikationsrahmens (DQR) werden dazu ebenso vorangetrieben wie die Gestaltung und Einführung eines Leistungspunktesystems (ECVET). Die beiden Qualifikationsrahmen geben eine Einordnung von Kompetenzprofilen in Niveaustufen vor, sodass Qualifikations- und Bildungsleistungen innerhalb der EU erstmals nach einheitlichen Standards bewertet werden können. Gemäß dem kompetenzorientierten Ansatz (learning outcomes) stehen nicht mehr formale Abschlüsse im Vordergrund, sondern es kommt darauf an, was der Einzelne tatsächlich kann. Damit ist eine wesentliche Grundbedingung für die Gleichwertigkeit beruflicher und allgemeiner Bildung und mehr Durchlässigkeit zwischen diesen beiden Systemen umschrieben.

## **Funktionalität des Bildungssystems für die Zukunft**

Ziel der Weiterentwicklung des Bildungssystems ist daher, seine Funktionalität unter veränderlichen Rahmenbedingungen zu erhalten und somit die Qualität und damit Professionalität der Berufsbildung dauerhaft zu sichern und ständig zu überprüfen. Indiz für die Funktionsfähigkeit des Bildungssystems ist u. a. die Verwertbarkeit des Gelernten auf dem Arbeitsmarkt. Dazu sind vor allem erforderlich:

- die Transparenz, Durchlässigkeit, Leistungs- und Arbeitsorientierung im Bildungssystem zu stärken
- Individualisierung und Selbstverantwortung im Bildungsbereich zuzulassen, Bildungsbereitschaft und -erfolg zu belohnen
- die Gleichwertigkeit von Allgemein- und Berufsbildung in Politik und Gesellschaft zu verankern
- Bildungsangebote zukunftsorientiert, differenziert und nachfrageaktivierend auszurichten
- lebensbegleitendes Lernen zu fordern und zu fördern
- ausschließlich fachlich und pädagogisch qualifizierte Ausbilder einzusetzen
- eine Internationalisierung und Europäisierung des deutschen Bildungssystems unter Wahrung der durch das Berufsprinzip geforderten Qualitätskriterien zu unterstützen
- die Verbindung von Theorie und Praxis, von Alltagsleben und Bildungsphasen zu verbessern und handlungsorientierte Ausbildungsmethoden zu berücksichtigen
- grundlegende demokratische Werte, vor allem Rechtsstaatlichkeit, soziale Gerechtigkeit, Gleichberechtigung und Nachhaltigkeit im System der beruflichen Bildung ebenso zu fördern.

## Bildungsziele

**Berufsbildung im Handwerk bedeutet Biographiegestaltung vom Anfänger zum Experten!** Berufliche Handlungsfähigkeit, d. h. die individuelle Befähigung zu selbständigem Planen, Durchführen und Kontrollieren der Berufsarbeit ist das Oberziel der **Berufsausbildung**. Die berufliche **Weiterbildung** dient in erster Linie dem Erhalt, der ständigen Anpassung und dem Ausbau der individuellen beruflichen Handlungsfähigkeit an sich ändernde Rahmenbedingungen im betrieblichen und wirtschaftlichen Umfeld. Damit sind vor allem folgende grundlegende Ziele für die berufliche Bildung festzuhalten:

- nachhaltige Sicherung des Betriebserfolgs
- Sicherung und Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit
- Entwicklung der Persönlichkeit
- Förderung einer ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltigen Entwicklung der Gesellschaft

Eine Ausrichtung der Berufsbildung auf das **Konzept des lebensbegleitenden Lernens** bedingt neben der Grundlegung der individuellen Weiterbildungsfähigkeit in der vorberuflichen Bildung wie auch in der Berufsausbildung die Berücksichtigung von Anreizen für die Aufnahme von Weiterbildung für alle Zielgruppen, die eine Berufsausbildung abgeschlossen haben. Tragfähige Instrumente zur finanziellen Unterstützung von Weiterbildung, insbesondere das Meisterbafög, sind dazu weiter auszubauen, neue Instrumente, wie bspw. Bildungsgutscheine oder Weiterbildungsprämien, sind zu etablieren. Ordnungspolitisch ist sicherzustellen, dass die Hochwertigkeit von Weiterbildung durch entsprechende Abschlüsse dokumentiert wird, die international lesbar sind und die Gleichwertigkeit beruflicher und allgemeiner Bildung fördern soll.

## Methodische Rahmenbedingungen

Die sozioökonomischen Entwicklungen wirken sich verstärkt auf die Anforderungen an die methodische Gestaltung von Lehr-Lernprozessen aus. Das im Handwerk etablierte **auftragsorientierte Lehren und Lernen** sowie **arbeitsmarktnahe, handlungsorientierte Lehr-Lernformen** spielen eine zunehmend wichtige Rolle zur Sicherung der beruflichen Handlungskompetenz sowie des zeitnahen Wissens- und Technologietransfers. Der Übergang von der Industrie- zur Informations- und Wissensgesellschaft erfordert ein flexibles Qualifizierungs- und Beratungskonzept, welches auf vernetzte Tätigkeiten vorbereitet und lebenslangen Lernbedarf ermittelt, systematisiert und befriedigt. Die neuen Informations- und Kommunikationstechniken müssen in diesem Zusammenhang sowohl inhaltlich als auch methodisch eine besondere Rolle spielen. Insbesondere im postschulischen Bereich gewinnen berufs- und fachübergreifende Ausbildung mit flexiblen Lernphasen an Bedeutung. Dabei wird das **Lernen durch netzgestützte und mobile Angebote, durch individuelles und gemeinschaftsorientiertes sowie informelles Lernen** variabler. Die Bedeutung nichtformaler und informeller Lehr-Lernformen wird insbesondere durch die europäischen Entwicklungen und Angleichung der Bildungssysteme in der beruflichen Bildung zunehmen.

# Grundlegende Positionen

## Berufsprinzip

Eine kompetenz-, werte- und zielorientierte Ausbildung, die eine **umfassende und flexible berufliche Handlungsfähigkeit** ermöglicht, stellt das Leitbild der Entwicklung des Berufsbildungssystems in Deutschland dar. Um den hohen Anforderungen an flexible Berufsbildungskonzepte gerecht zu werden, muss am Berufsprinzip festgehalten werden, ohne dass damit eine zielorientierte Flexibilisierung von Ausbildungsinhalten eingeschränkt wird. Über die **Flexibilisierung von Ausbildungsinhalten** können die bessere Anbindung der Berufsvorbereitung an die Berufsbildung sowie die Anbindung der Ausbildung an die Weiterbildung, die Einbeziehung spezialisierter Betriebe in eine Verbundausbildung, die Aktualisierung und Verknüpfung von Berufsbildern, die Individualisierung der Ausbildung und die flexiblere Berücksichtigung der Betriebsinteressen erreicht werden.

## Duale Berufsbildung

Die duale Berufsausbildung ist seit Jahrzehnten **die bewährte Quelle für Fach- und Führungskräfte in Deutschland**. Ihre Stärken sind die Verankerung der Qualifizierung in der betrieblichen Praxis, die Ausrichtung von Ausbildungsinhalten und Prüfungsanforderungen an bundesweit einheitlichen Standards, das pädagogische Potenzial der Ausbilder und der Betriebe selbst sowie die Orientierung der Ausbildungsziele an nachhaltiger Arbeitsmarktfähigkeit: Derzeit absolvieren rund 60 Prozent eines Jahrgangs eine betriebliche Ausbildung, insgesamt sind es 1,6 Mio. junge Menschen. Die Inhalte der Ausbildungsberufe im Handwerk leiten sich unmittelbar aus den in den jeweiligen Gewerben üblichen betrieblichen Geschäftsfeldern ab. Die Ausdifferenzierung der betrieblichen Leistungsprozesse und die steigenden Kompetenzerfordernisse im Arbeitsprozess führen dazu, dass die mit den Ausbildungsinhalten einhergehenden **Anforderungen steigen**.

Damit die Berufsausbildung auch in Zukunft ihrer herausragenden Aufgabe gerecht werden kann, muss sie sich vielfältigen Herausforderungen stellen:

- Angebote und Verfahren für eine optimale **Berufsorientierung** der Jugendlichen weiter entwickeln, d. h.: **Transparenz schaffen!**
- Das Angebot an ausbildungsbegleitenden **Zusatzqualifikationen** ist erweiterungsbedürftig, um leistungsstärkere Nachwuchskräfte zu gewinnen, d. h.: **Zusatzqualifikationen ausbauen!**
- Die zunehmende Durchlässigkeit des Bildungssystems erzwingt, dass Ausbildungsleistungen aus dem dualen System zu **Studiengängen an Fachhochschulen und Universitäten** anschlussfähig werden müssen, d. h.: **Anschlussfähigkeit von Berufsbildung zur Hochschulbildung sicherstellen!**
- Qualifizierungsergebnisse aus den der dualen Berufsausbildung vorgelagerten **Übergangsbereichen**, insbesondere Berufsvorbereitungsjahr, berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen sind wenig standardisiert, häufig nicht passfähig und finden keine Anerkennung im dualen System (Warteschleifenproblematik), d. h.: **Übergangssystem abbauen!**

- Die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung nicht nur innerhalb der EU erfordert eine größere **Vergleichbarkeit** der Inhalte und Abschlüsse der Berufsausbildung im internationalen Kontext, insbesondere zur Erhöhung der grenzüberschreitenden Mobilität der Fachkräfte, d. h.: **Europatauglichkeit des Berufsbildungssystems fördern!**

## **Überbetriebliche Lehrlingsunterweisung als Verbundpartner der Ausbildungsbetriebe**

Die überbetriebliche Lehrlingsunterweisung (ÜLU) ist fester Bestandteil der handwerklichen Berufsausbildung, da sie vor allem im Sinne einer fachpraktischen Ergänzungsausbildung den hohen Standard der betrieblichen Ausbildung in Handwerksbetrieben sichert. Die ÜLU fördert die Systematisierung der betrieblichen Ausbildung sowie deren Anpassung an die technische und wirtschaftliche Entwicklung. Damit leistet sie einen elementaren Beitrag zur Anpassung der betrieblichen Berufsausbildung an die Anforderungen der Wissenswirtschaft und -gesellschaft. Für die vielen Handwerksbetriebe mit spezialisierter Produktions- und Dienstleistungsstruktur bietet sie eine **Ergänzungsfunktion** zur Erfüllung der Anforderungen der Ausbildungsordnungen. ÜLU leistet ebenso einen Beitrag zur **Förderung der beruflichen Handlungskompetenz** als Fach-, Methoden- und Sozialkompetenz. Diesem Anspruch wird vor allem mit dem Einsatz handlungsorientierter Methoden entsprochen. Die ÜLU dient auch dem **Technologietransfer**, der das Handwerk auf zukünftige Herausforderungen vorbereitet. Überbetriebliche Berufsausbildung im Handwerk ist deshalb nicht nur Vertiefung und Ergänzung der betrieblichen Berufsausbildung, sie leistet einen wesentlichen Beitrag für die Erreichung höherer **Ausbildungsqualität im Handwerk**.

## **Berufsbildende Schule**

Zur Erreichung des Ziels der Förderung beruflicher Handlungskompetenz ist die Berufsschule der unverzichtbare Partner der Handwerksbetriebe. Bedingt durch die demographische Entwicklung geht in bestimmten Regionen schon jetzt - in anderen später - die Zahl der Auszubildenden zurück. Die Bildung von Fachklassen wird entsprechend schwieriger. Zudem setzt eine ortsnahe Organisation des fachbezogenen Berufsschulunterrichts voraus, dass dem gegenwärtigen Trend zur weiteren Aufsplitterung der Berufsbilder in immer neue Spezialberufe entgegengewirkt wird. Es sei denn, in der Wirtschaft besteht ein Bedarf an Spezialberufen. Konzepte zur Innovation der beruflichen Bildung müssen deshalb sicherstellen, dass der für die Qualität der dualen Ausbildung notwendige **Berufsschulunterricht** auch in Zukunft in einem angemessenen Umfang angeboten wird.

## **Verzahnung von Berufsbildung und Hochschulbildung**

Für die Zukunftssicherung individueller Beschäftigungsfähigkeit hat das **lebensbegleitende Lernen** eine wesentliche Bedeutung. Zur Ermöglichung lebensbegleitender Bildungsangebote ist die **Anschlussfähigkeit unterschiedlicher Bildungsmaßnahmen** eine wesentliche Voraussetzung. Bildung kann effizienter erfolgen, wenn

- eine curriculare Abstimmung zwischen hochwertigen Berufsbildungsgängen und akademischen Studiengängen erfolgt
- die Anrechnungsmöglichkeiten zwischen den Teilsystemen des Bildungssystems verbessert wird

- unnötige Doppelqualifizierungen im Berufsbildungs- und Hochschulsystem vermieden werden.

## Schlussfolgerungen aus bildungspolitischer Sicht

Um den zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden, muss eine leistungs- und zukunftsfähige Infrastruktur für die berufliche Aus- und Fortbildung bestehen. Die Ausrichtung an den Strukturmerkmalen

- Differenzierung
- Durchlässigkeit
- Qualität und
- Europäisierung

werden dabei vom Handwerk als grundlegende Referenzpunkte angesehen.

Um das bewährte Berufsbildungssystem unter den gegebenen Umständen insgesamt zukunftsfest zu machen, sind Anpassungen erforderlich, ohne dabei einen radikalen Neuanfang wagen zu müssen. Insbesondere die duale Ausbildung hat sich bewährt.

Folgende Eckpunkte zur strukturellen Weiterentwicklung der dualen Berufsbildung sind besonders ins Auge zu fassen:

- eine **Flexibilisierung** der dualen Berufsausbildung bei Gewährleistung hoher Qualitätsstandards
- eine Erhöhung der internationalen **Passfähigkeit**
- eine bessere **Anschlussfähigkeit** der Ausbildung an Weiterbildung und in den Hochschulbereich hinein
- die **karriereorientierte Ausgestaltung** der Weiterbildung
- die **Verbesserung des Übergangs** in die Berufsbildung für ausbildungsfähige Jugendliche aus den Warteschleifen des Übergangssystems.

In der aktuellen Strukturdiskussion spielt dabei die verbindliche Orientierung der Berufsbildungspolitik an den **Grundwerten der Berufsbildung** für das Handwerk eine besondere Rolle:

- Sicherung eines hochwertigen Kompetenzprofils des Gesellen/Facharbeiters und Meisters durch Wahrung des Berufsprinzips in Aus- und Fortbildung
- Sicherung einer betriebs- und damit praxisnahen Ausbildung durch die Organisation von Ausbildung im dualen System
- Kompetenznachweis des Ausbildungserfolges im Rahmen ganzheitlich ausgerichteter, öffentlich-rechtlicher Prüfungen bei Kammern oder Innungen
- Garantie des Abschlusses eines Ausbildungsvertrags über die Gesamtdauer der Ausbildung, die in Handwerksberufen i. d. R. 3 Jahre beträgt.

## **Berufliche Handlungskompetenz in breitbandigen differenzierten Handwerksberufen!**

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Rahmenbedingungen wie auch der grundlegenden Positionierung wird die Entwicklung breitbandiger Berufe vorgeschlagen, ein Konzept, das im Handwerk insbesondere im Nachgang der Novelle der Handwerksordnung (HwO) im Jahre 1998 an Bedeutung gewonnen hat. Damit sollen vor allem Tendenzen einer Kleinteilung oder Atomisierung von Berufsbildern entgegengewirkt werden. Gleichzeitig wird die Abkehr vom ordnungspolitischen Gebot der ausschließlichen Orientierung an Mindestanforderungen bei der Beschreibung von Berufsbildern gefordert. Gemäß den veränderten Anforderungen einer Wissenswirtschaft und -gesellschaft an den Arbeitskräftebedarf muss sich die **Vielfalt der Berufe in einem entsprechend vielfältigen Berufsbildungskonzept** wiederfinden, das an der fest vereinbarten Mindestanforderung einer Gesellenqualifikation ansetzt und darauf aufbaut! Für eine Berufsausbildung im Handwerk bewerben sich Schulabgänger mit unterschiedlichen Ausbildungsvoraussetzungen, wobei in den nächsten Jahren das Interesse von guten Real- oder Mittelschulabgängern sowie von Gymnasiasten an einer dualen Berufsausbildung im Handwerk verstärkt gefördert werden muss. Über eine ordnungspolitisch angelegte Differenzierung sollen Möglichkeiten eröffnet werden, den unterschiedlichen Bildungsvoraussetzungen mit unterschiedlichen Karriereoptionen zu entsprechen.

Die ordnungspolitische Orientierung der handwerklichen Ausbildungsberufe im dualen System an Mindestanforderungen muss deshalb erweitert und zugunsten einer für unterschiedliche **Zielgruppen mit unterschiedlichen Lernvoraussetzungen** offenen Aus- und Fortbildungskonzeption im Handwerksberuf ausgebaut werden. Aus- und Fortbildungsstrukturen müssen sich am **Prinzip des lebensbegleitenden Lernens** orientieren und damit verbindliche Karrierewege vorhalten. Differenziertheit der unterschiedlichen beruflichen und damit betrieblich verwendbaren Anforderungsprofile bspw. als Fachkraft, als Führungskraft wie auch als Unternehmer in entsprechend alternativen und durchlässigen Aus- und Fortbildungswegen spiegeln sich dann als karriereorientierte Berufslaufbahnkonzepte wider. Für die Ordnungsmittel bedeutet dies die Erweiterung obligatorischer Bildungsinhalte durch fakultative Qualifizierungsangebote.

## **Berufslaufbahnkonzepte in Berufebaukästen als Karrierewege für alle Handwerksberufe!**

Kerngedanke des im **DHKT-Strategiepapier „Differenzierung und Europäisierung der beruflichen Bildung“** entwickelten Baukastensystems für die berufliche Bildung ist die Konzipierung von Berufslaufbahnkonzepten als systematische Karrierewege für alle Handwerksberufe<sup>1</sup>. Ziel der handwerklichen Berufsbildung ist die Förderung des **individuellen Professionalisierungsprozesses vom Anfänger im Beruf zum handwerklichen Experten**, die über die systematische Aus- und Fortbildung im Rahmen lebensbegleitender Qualifizierungsprogramme sichergestellt werden soll. Berufslaufbahnkon-

---

<sup>1</sup> Zentralverband des Deutschen Handwerks (Hrsg.): Differenzierung und Europäisierung der beruflichen Bildung – Ein Reformprogramm des Handwerks. Schriftenreihe des ZDH, Heft 61. Berlin 2004

zepte sollen ein Höchstmaß an Flexibilisierung und Individualisierung der beruflichen Bildung unter Einhaltung systemstabilisierender Standards gewährleisten.

Die mit der Entwicklung von Berufebaukästen verfolgte Idee greift darüber hinaus Ziele und Intentionen auf, wie sie zurzeit in der Berufsbildungspolitik unter den Stichworten **Berufsgruppen** oder **Berufsfamilien** diskutiert werden. Berufebaukästen haben hier vor allem die Funktion, die Berufslaufbahnkonzepte von verwandten oder affinen Handwerken systematisch in Beziehung zueinander zu setzen.

Die **Hauptmerkmale der Baukastenkonzeption**, einschließlich der Eckpunkte für die Entwicklung von Berufslaufbahnkonzepten, können wie folgt pointiert zusammengefasst werden:

- In **Berufebaukästen** werden miteinander verwandte oder affine Handwerksberufe und die ihnen zuzuordnenden formalen Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten angeordnet und damit aus- und fortbildungssystematisch als Berufsfamilie in Beziehung zueinander gebracht. Die Berufsbildungsinhalte werden dabei für jeden einzelnen Beruf systematisch in Berufsbildungsabschnitte gegliedert, die wiederum der Phase der Erstausbildung sowie der Fortbildungsphase zugeordnet werden können. Das Ende eines jeden Berufsbildungsabschnittes ist über einen Meilenstein bzw. ein Teilziel bestimmt. Für einen handwerksberufstypischen Karriereweg haben sich folgende Meilensteine bewährt:
  1. Abschlussprüfung im Beruf (bei so genannten zweijährigen Ausbildungen)
  2. Gesellenprüfung
  3. Fortbildungsabschlüsse unterhalb der Meisterebene
  4. Meisterprüfung und
  5. Fortbildungsabschlüsse oberhalb der Meisterebene.

**Berufslaufbahnkonzepte** beschreiben also die Gesamtheit aller Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten in einem Handwerksberuf, einschließlich der Zuordnung dieser Berufsbildungsinhalte zu Berufsbildungsabschnitten in der Aus- und Fortbildungsphase. Dadurch werden die jeweils handwerksberufstypischen **Karrierewege im Beruf** transparent, die als bundesweit einheitlicher Standard gelten.

- Jeder **Berufsbildungsabschnitt** in einem Berufslaufbahnkonzept steht also für eine in sich abgeschlossene Berufsbildungseinheit mit einem eigenständigen Berufsbildungsziel, dessen Erreichung über eine Prüfung an einer Handwerkskammer oder Innung sichergestellt wird. Die in den Berufsbildungsabschnitten aufgeführten Qualifikationen sind grundsätzlich obligatorischer und fakultativer Art. D. h. Berufslaufbahnkonzepte können neben den so genannten „Mindestqualifikationen“, die zu einer Aus- oder Fortbildung gehören, auch berufs- und berufsübergreifende **Zusatz- und Wahlqualifikationen** aufweisen, wie zum Beispiel die Zusatzqualifikation „Betriebsassistent/-in im Handwerk“.
- Um dem Anspruch unterschiedlicher Lernvoraussetzungen der Zielgruppen von Berufsbildung einerseits und differenzierter Verwendungsmöglichkeiten von Qualifikationsprofilen in Betrieben andererseits zu genügen, erfolgt die Anordnung der Berufsbildungsabschnitte in einem Berufslaufbahnkonzept nach Möglichkeit

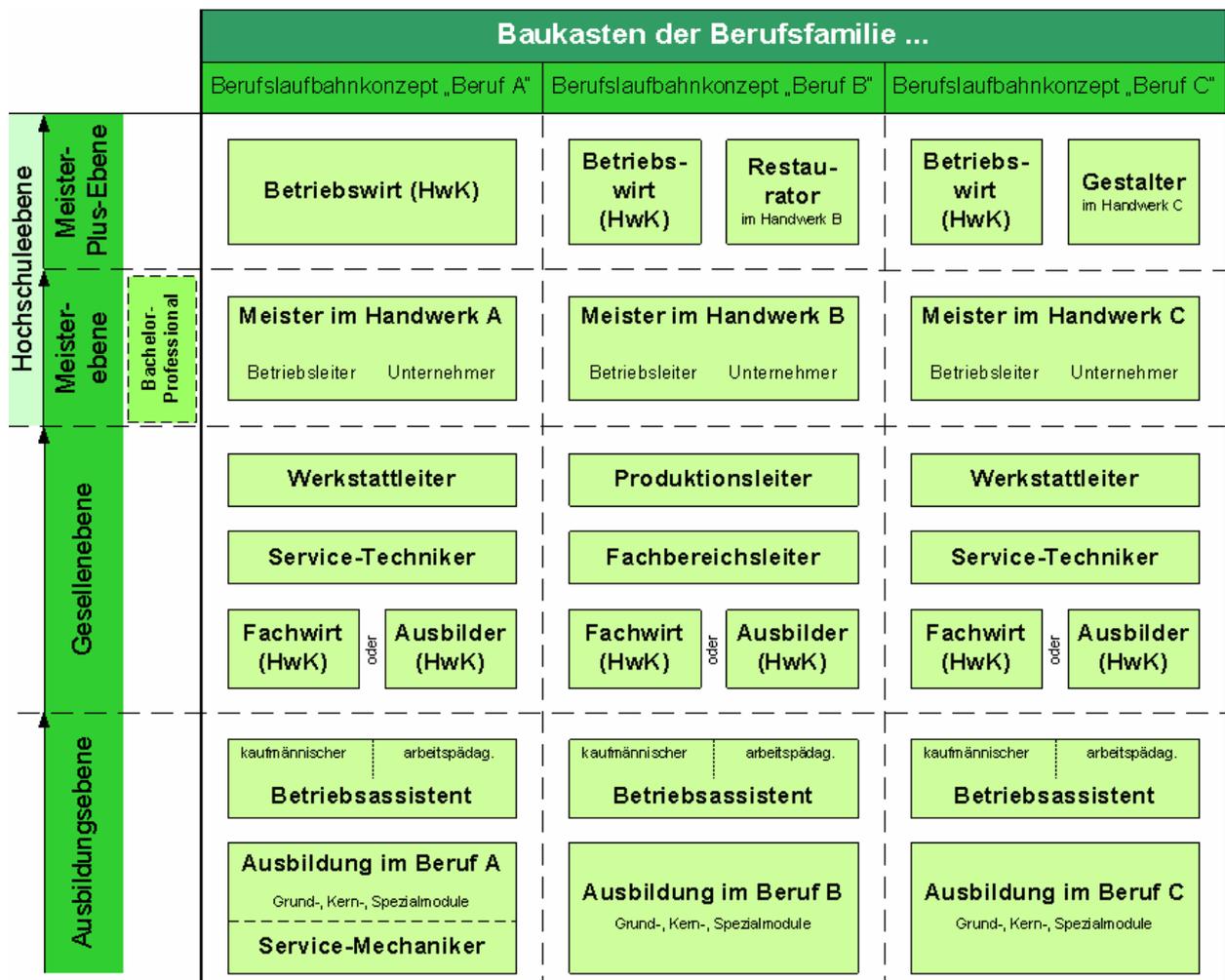
*gestuft*, sodass eine systematische Aufstiegsfortbildung mit Beginn der Berufsausbildung möglich ist. **Karrierestufen** können, wie weiter oben ausgeführt, im Ausbildungsbereich zweijährig und drei- bzw. dreieinhalbjährig ausgerichtet sowie im Bereich der Aufstiegsfortbildung unterhalb und oberhalb der Meisterebene angelegt sein. Zweijährige Ausbildungsberufe im Handwerk sind die Ausnahme, da die im Handwerk geforderte berufliche Handlungskompetenz für Fachkräfte in der Regel eine umfangreiche Ausbildung erfordert, die eine Ausbildungsdauer von mindestens 3 Jahren bedingt. Aus diesem Grunde ist die Berücksichtigung zweijähriger Berufsausbildungsabschnitte in einem Berufslaufbahnkonzept besonders zu begründen. Zum einen durch den Nachweis der Arbeitsmarktverwertbarkeit der mit der zweijährigen Berufsausbildung erzielten Kompetenz, zum anderen mit der ordnungspolitisch zu gewährleistenden Anschlussfähigkeit der Ausbildung an eine weiterführende dreijährige bzw. dreieinhalbjährige Berufsausbildung. Die Abschlussprüfung in einem zweijährigen Ausbildungsberuf kann in einem Berufslaufbahnkonzept dann die Teilprüfung für den drei- bzw. dreieinhalbjährigen Berufsbildungsabschnitt und damit einen Teil der Gesellenprüfung darstellen.

- Die Ausbildungsphase endet in der Regel mit der **Gesellenprüfung**, die möglichst als „**gestreckte Prüfung**“ umgesetzt werden soll. Um ein hohes Maß an Qualität im Prüfungssystem sicherzustellen, ist die **Beteiligung von Experten aus der Praxis im Rahmen ehrenamtlicher Tätigkeit** unersetzlich. Aus diesem Grunde sind gezielte Maßnahmen vorzuhalten, die die Rekrutierung von Fachleuten aus der Handwerkspraxis in der gewünschten Anzahl ermöglicht. Ein kundenfreundliches Angebot an Prüferschulungen soll gewährleisten, dass eine Grundlagenqualifizierung für alle Prüfer sichergestellt und eine bedarfsgerechte Weiterbildung der Prüfer erfolgen kann.
- Durch die Weiterführung der Stufenlogik in den Weiterbildungsbereich hinein soll die Umsetzung der Qualifikationsrahmen auf europäischer und nationaler Ebene (**EQR und DQR**) gefördert werden. Unterschiedliche Anspruchsniveaus von Kompetenzen, die sich in den Prüfungsanforderungen der aufstiegsorientierten Fortbildungen widerspiegeln, werden durch die Qualifikationsrahmen systematisierbar.
- Grundsätzlich werden **drei Fortbildungsebenen** unterschieden, die am aktuellen Entwurf für einen EQR wie folgt gestaltet werden können: Die Fortbildung zwischen Geselle und Meister anlehnend an EQR-Stufe 5, die Meisterqualifizierung anlehnend an EQR-Stufe 6 und die Meister-PLUS-Qualifizierung anlehnend an den EQR-Stufen 7 und 8. In der aufstiegsrelevanten Fortbildungsebene zwischen Geselle und Meister erfolgt eine Ausdifferenzierung von Kompetenzprofilen, die in der Summe das Spektrum der Meisterqualifikation abbilden. Um einerseits die Zuordnung der Kompetenzprofile zu handwerkstypischen Betriebsbereichen zu ermöglichen, andererseits die Attraktivität von Teilabschlüssen in der Gesellenfortbildung sicherzustellen, werden die Fortbildungen mit Titeln versehen. Neben den bereits bewährten Titeln „Fachwirt“, „Ausbilder“ und „Service-techniker“ wird der Titel „Fachbereichsleiter“ für Gesellen vorgeschlagen, die neben der Gesellenprüfung bereits zwei Fortbildungsprüfungen erfolgreich absolviert haben, die auf die Teile III und IV der Meisterprüfung anrechenbar sind. Der Titel „Werkstattleiter“ oder „Produktionsleiter“ soll jenen Gesellen vorbehalten

sein, die in der Fortbildungsebene zwischen Geselle und Meister drei Fortbildungsprüfungen erfolgreich abgelegt haben, die auf entsprechend drei Teile der Meisterprüfung anrechenbar sind. Auch wenn die separate Ablegung von auf die Meisterprüfung anrechenbaren Fortbildungsprüfungen für Fortbildungswillige durchaus attraktiv ist, sollte nach wie vor auch an ganzheitlichen Angeboten zur Meisterqualifizierung und -prüfung festgehalten werden und als attraktives Angebot der Unternehmer- bzw. Betriebsleiterqualifizierung am Markt platziert bleiben. Oberhalb der Meisterprüfung (Fortbildungsstufe MeisterPLUS) haben sich als aufstiegsrelevante Fortbildungen bisher beispielsweise der „Betriebswirt (HWK)“, der „Restaurator im Handwerk“ wie auch der „Gebäudeenergieberater (HWK)“ etabliert. Die drei Ebenen stellen zudem die **Verbindungsbereiche zum Hochschulsystem** dar. Um das Ziel der Durchlässigkeit zu fördern, sind an dieser Stelle konkrete Strategien vorzusehen, wie Berufsbildungsinhalte mit Studieninhalten verknüpft werden oder absolvierte Berufsbildungsabschnitte auf Studienabschnitte angerechnet werden können. Die Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Bildung kommt insbesondere auf der Meister- und MeisterPLUS-Ebene zum Ausdruck.

- Um hochrangige Abschlüsse der Aufstiegsfortbildung attraktiver zu machen, setzt sich das Handwerk für die Einführung der international lesbaren Zusatzbezeichnung **„Bachelor Professional“ für alle Meisterabschlüsse** ein. Die im deutschen Berufsbildungssystem geförderten Kompetenzprofile werden gerade in KMU-Betrieben im Ausland allein aus sprachlichen Gründen nicht verstanden, die mit ihnen einhergehenden qualifikatorischen Ansprüche können damit auch nicht erkannt werden. In der Konsequenz bleiben auch die gewünschten Flexibilisierungseffekte für den Arbeitsmarkt aus. Darüber hinaus ist im Inland eine spürbar zunehmende Nachfrage nach international lesbaren Bezeichnungen für Bildungskarrieren und Abschlüsse zu beobachten. Die Hochschulen haben sich auf diese Entwicklung mit der Umstellung ihrer Studienabschlüsse auf die Bezeichnungen „Bachelor“ und „Master“ bereits weitgehend eingerichtet. Zieht hier die berufliche Bildung nicht nach, wird sie im Wettbewerb um leistungsstarke Schulabgänger in den nächsten Jahren massiv ins Hintertreffen geraten. Das wäre fatal für die dringend notwendige Sicherung unseres Fachkräfte- und Unternehmensnachwuchses.

In der folgenden Abbildung werden die Grundgedanken des Ansatzes „Berufslaufbahnkonzepte in Berufebaukästen des Handwerks“ exemplarisch zusammengefasst:



In der Berufsbildungspraxis des Handwerks haben sich bereits Formen von Berufslaufbahnkonzepten etabliert. Beispielhaft wird hier auf das Kfz-Handwerk verwiesen, mit seinen fünf typischen Berufsbildungsabschnitten:

1. **Kfz-Servicemechaniker<sup>2</sup>** (Erster Berufsbildungsabschnitt: 1. Ebene berufliche Erstausbildung)
2. **Kfz-Mechatroniker** (Zweiter Berufsbildungsabschnitt: 2. Ebene berufliche Erstausbildung)
3. **Kfz-Servicetechniker** (Dritter Berufsbildungsabschnitt: 1. Ebene berufliche Fortbildung)
4. **Kraftfahrzeugtechniker-Meister** (Vierter Berufsbildungsabschnitt: 2. Ebene berufliche Fortbildung / (Bachelor Professional))
5. **Kfz-Betriebswirt** (Fünfter Berufsbildungsabschnitt: 3. Ebene berufliche Fortbildung).

<sup>2</sup> derzeit in der Erprobung

Es wäre nun zu prüfen, ob dieses Berufslaufbahnkonzept des Kfz-Handwerks in einem Berufebaukasten mit den Berufslaufbahnkonzepten anderer Handwerke im aus- und fortbildungsstrategischen Sinne in Beziehung gebracht werden könnte.

## **Fortentwicklung der Ausbildungsstrukturmodelle – mehr Flexibilität – mehr Berufs- und Geschäftsprozessorientierung**

### **Die Grundidee**

Im Rahmen der **Ausbildungsphase** können innerhalb der Berufsbildungsabschnitte weitere Gestaltungsstrategien zum Tragen kommen. In der Vergangenheit haben sich neben der so genannten Stufenausbildung besonders mono-, schwerpunkt- oder fachrichtungstrukturierte Berufsausbildungsstrukturmodelle etabliert. Zur Ausschöpfung noch nicht genutzter Flexibilitätsspielräume wird eine neue Variante eines Berufsausbildungsstrukturmodells vorgeschlagen. Dieses Modell sieht eine Systematisierung der Ausbildungsinhalte in **Grund-, Kern- und Spezialmodule** vor. Im Fokus dieses Gestaltungsansatzes steht der **Ausbildungsrahmenplan**, in dem eine konsequent **kompetenzorientierte Beschreibung der Ausbildungsinhalte** in sachlicher und zeitlicher Gliederung erfolgt. Daraus resultiert die Beschreibung komplexer Ausbildungssituationen, die gleichsam handwerksberufstypische Geschäftsprozesse als Handlungsfelder repräsentieren. Damit sollen Ausbildungsanforderungen zum einen noch präziser, als bisher in den umgesetzten Berufsausbildungsstrukturmodellen erfolgt, als berufstypische Auftragsbearbeitungssituationen abgebildet werden. Zum anderen können über die Bündelung der Ausbildungsinhalte Affinitäten oder Verwandtschaften zwischen Ausbildungsberufen in Berufsbildungsabschnitten transparent gemacht werden. Damit wird nicht nur die systematische Zuordnung von unterschiedlichen Ausbildungsberufen zu Berufebaukästen und damit die Entwicklung von Berufsfamilien erleichtert. Die Identifizierung gleicher oder ähnlicher Ausbildungsinhalte können beispielsweise auch wertvolle Hinweise für die Beantwortung der Frage liefern, wie ein Berufswechsel oder Ausbildungsabbruch in der Praxis möglichst effektiv zwischen zwei oder mehreren Handwerksberufen zu bewerkstelligen ist, die in einem Berufebaukasten miteinander in Beziehung stehen.

### **Der Ausbildungsrahmenplan als Instrument zur Gestaltung von mehr Flexibilität in der Berufsausbildung**

Ausgehend von dem weiterhin **ganzheitlich beschriebenen Ausbildungsberufsbild**, werden alle Ausbildungsanforderungen in berufstypische Geschäftsprozesse gebündelt. Denkbar ist beispielsweise, dass alle Ausbildungsanforderungen im Ausbildungsrahmenplan in einer bestimmten Anzahl von komplexen Kompetenzbeschreibungen abgebildet werden, die auf die Befähigung abstellen, berufsbezogene Geschäftsprozesse in Betrieben planen, durchführen und kontrollieren zu können. Die **Grundmodule** umschreiben dabei berufsfeldbreite Kompetenzen, die mehreren Berufen gemeinsam sind und im Handwerk auch Basiskompetenzen so genannter "verwandter Handwerke" darstellen. In den **Kernmodulen** werden die berufstypischen Kompetenzen der jeweiligen Ausbildungsberufe beschrieben, die dann auch die Abgrenzung der Berufe voneinander begründen. **Spezialmodule** mit Wahlmöglichkeiten sollen branchentypische Geschäftsfelder fassen und damit dem Wunsch der Betriebe nach marktgängigen Spezialisierungen der Berufsausbildung Rechnung tragen. Auch diese Spezialkompe-

tenzen sind bundeseinheitlich geregelt und in ihrer Anzahl beschränkt, um die Einhaltung eines bundesweiten Standards der handwerklichen Berufsprofile auch bei Wahlpflichtoptionen in Ausbildungsordnungen nicht zu gefährden.

Die Gliederung der Berufsbildungsinhalte nach drei Ebenen folgt **keiner starren zeitlichen Abfolge**. Hier gilt nach wie vor die **Logik des Ausbildungsrahmenplans**, wonach die zeitliche Gliederung der Berufsausbildung durch den Auszubildenden oder Ausbilder anforderungsgemäß und damit variabel gestaltet werden kann. Die Ausbildung in den Grundmodulen kann beispielsweise bis in das zweite Ausbildungsjahr hineinreichen. Die Berufsausbildung in Kern- und Spezialmodule ist, je nach Anforderungssituation der Berufsausbildung vor Ort, auch schon im ersten Ausbildungsjahr denkbar. In den Fällen, in denen keine gemeinsamen Ausbildungsinhalte mit anderen Berufen existieren, sollten sich die Grundmodule auf die Standardpositionen beschränken, die in allen Ausbildungsordnungen vorgesehen sind, zum Beispiel die Positionen zur Arbeitssicherheit oder zum Umweltschutz.

### **Geschäftsprozessorientierung zur Fundierung des Konzepts der „Auftragsorientierten Berufsausbildung im Handwerk“**

Der vorgeschlagene Flexibilisierungsansatz basiert auf dem Grundansatz der **auftragsorientierten Ausbildung**. Die Ausbildung in Handwerksbetrieben kann aufgrund der kundenorientierten Ausrichtung der Produktions- und Dienstleistungserstellungsprogramme nicht detailliert im Voraus geplant werden. Der Handwerksmeister muss Ausbildungsentscheidungen sehr häufig in unmittelbarem Zusammenhang mit der Auftragsituation und der Arbeitsorganisation treffen. Aus diesem Grunde ist die Bedingung einer Variabilität der zeitlichen Ausrichtung der bundesweit verbindlichen Ausbildungsinhalte auch in einem geschäftsprozessorientierten Ausbildungsansatz zu gewährleisten. Die Möglichkeiten und Grenzen der Variabilität sind durch die Vorgaben im jeweiligen Ausbildungsrahmenplan bestimmt. Fazit: Mit dieser Form der Ordnung von Ausbildungsinhalten bleibt zum einen die **Ganzheitlichkeit der Ausbildungsberufsbilder** erhalten. Zum anderen werden **Flexibilitätsspielräume für das Ausbildungssystem** eröffnet, die sich im konkreten Ausbildungsablauf oder beim Ausbildungsmanagement zwischen verschiedenen Ausbildungsberufen eines Berufebaukastens erweitern.

### **Konsequenzen für die methodische Gestaltung der betrieblichen Berufsausbildung**

Im ausbildungsdidaktischen Sinne soll über die Bündelung der Ausbildungsanforderungen der Gedanke gefördert werden, die Berufsausbildung in ihren Abläufen stärker an **Geschäftsprozessen** zu orientieren und damit die Ganzheitlichkeit von Ausbildungsphasen in einem in sich geschlossenen Ausbildungszusammenhang kompetenzorientiert sicherzustellen. D. h. die Gesamtheit der in einem Beruf zu erlernenden Qualifikationen wird nicht mehr prinzipiell nach dem Grundsatz „von der Breite in die Tiefe über die gesamte Ausbildungsdauer“ organisiert, wie er für das **Konzept der berufsfeldbreiten Grundbildung** typisch ist. Nach einer generellen Einführungsphase zu Beginn der Berufsausbildung werden im geschäftsprozessbasierten Auftragsabwicklungsmodell die Ausbildungsschwerpunkte im Ausbildungsablauf mit den berufs- und damit auch betriebsrelevanten Geschäftsprozessen verknüpft. Damit sind für jeden Geschäftsprozess jeweils einführende und vertiefende Ausbildungsphasen vonnöten.

Auch bei einer geschäftsprozessbasierten Berufsausbildung ist das **Ganze mehr als die Summe seiner Teile**. Handlungskompetenz im Handwerksberuf dokumentiert sich nicht in der Beherrschung von einzelnen Geschäftsprozessen. Der Handwerker muss in der Lage sein, alle berufstypischen Geschäftsprozesse in einer **beruflichen Wertschöpfungskette** miteinander zu verbinden und diese kundenorientiert im Sinne eines ganzheitlichen Produktions- bzw. Dienstleistungsprogramms auszurichten. Damit ist letztlich auch das allumfassende Ausbildungsziel beschrieben, das sich im ganzheitlichen Ausbildungsberufsbild widerspiegelt und dessen Prüfung ein entsprechendes ganzheitlich angelegtes Prüfungsdesign konsequenterweise bedingt.

### **Konsequenzen für den Stellenwert von ausbildungsabschließenden Prüfungen**

Unter Prüfungsgesichtspunkten ist deshalb entscheidend, dass die berufliche Handlungskompetenz am Ende der Ausbildung durch eine **ganzheitlich ausgerichtete, öffentlich-rechtliche Prüfung** an einer Kammer oder Innung nachgewiesen wird. Über den öffentlich-rechtlichen Akzent wird dem einzelbetriebsübergreifenden Grundsatz von betriebsnaher Ausbildung entsprochen. Zusammen mit dem Grundsatz der Ganzheitlichkeit dokumentiert sich mit diesen Grundanforderungen an die Prüfungsorganisation die Umsetzung des **Berufsprinzips**.

Gegebenenfalls vorgenommene **Leistungsfeststellungen** bei der Vermittlung von Ausbildungsinhalten außerhalb des dualen Systems, beispielsweise von Betrieben in der Einstiegsqualifizierung Jugendlicher, in Fördermaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit oder der Schulen, gehen prinzipiell nicht in das Gesamtprüfungsergebnis ein. Damit soll gewährleistet werden, dass das Interesse an der vollwertigen Qualifizierung und am Berufsabschluss erhalten bleibt. Außerhalb des dualen Systems erbrachte Ausbildungsleistungen können aber auf anschließende Ausbildungsphasen nach entsprechendem Antrag des Auszubildenden und des Betriebes bei der zuständigen Stelle **zeitverkürzend angerechnet** werden. Dabei sind die gültigen Regelungen gemäß BBiG und HwO zu beachten.

# Resümee

Analog der achtstufigen EQR-Vorgabe kann abschließend die Struktur von Berufslaufbahnkonzepten einzelberufsübergreifend wie folgt dargestellt werden:

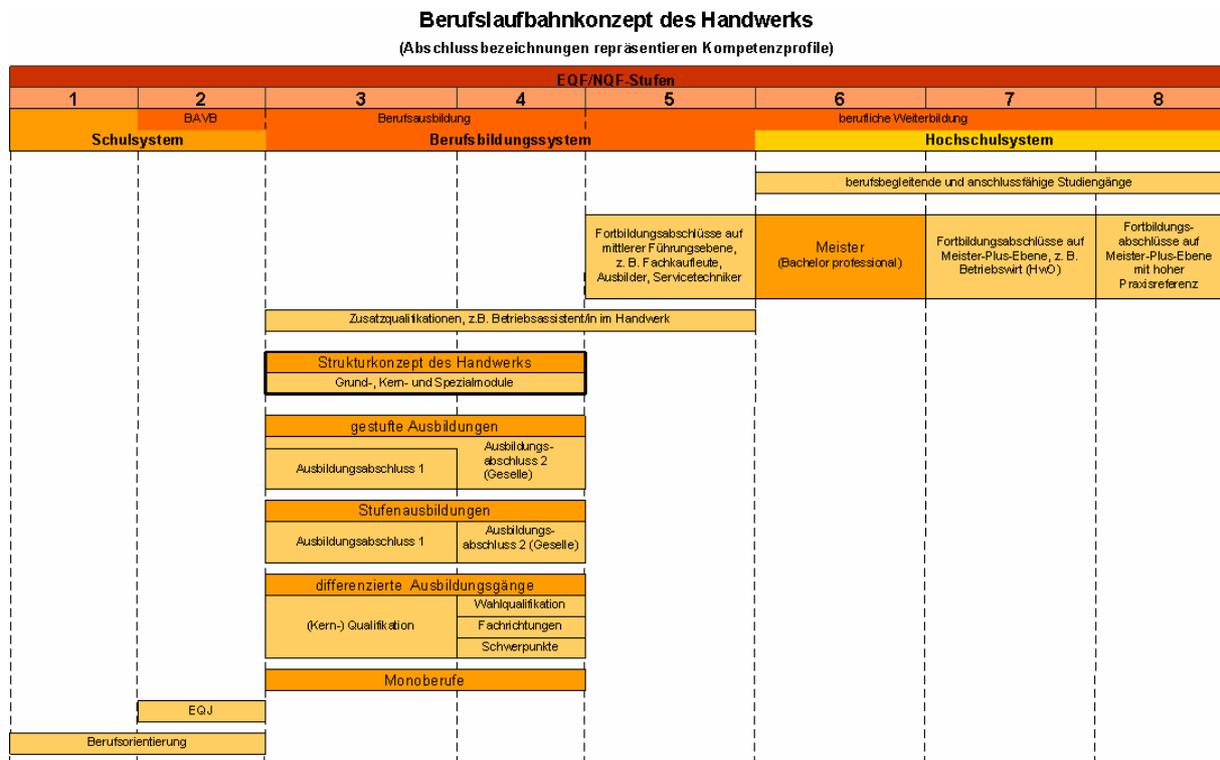


Abbildung 1: Berufslaufbahnkonzept des Handwerks

Die im Berufslaufbahnkonzept berücksichtigte **Flexibilisierung der Ausbildungsinhalte** durch die Einführung von Modulebenen im Ausbildungsrahmenplan bedeutet damit nicht die Aufgabe des Berufskonzeptes, sondern genau das Gegenteil: das Berufskonzept wird variabler - Ausbildungsinhalte lassen sich deshalb auch leichter an veränderte Marktbedingungen für die Handwerksbetriebe wie auch curriculumstrategisch an veränderte Anforderungsszenarien der Wissenswirtschaft und -gesellschaft anpassen. Flexible karriereorientierte Aus- und Fortbildungsstrukturen im Beruf sind zudem die Voraussetzung dafür, die in der Berufsbildung erreichbaren, in unterschiedliche Kompetenzprofile unterscheidbare Expertisegrade, einem Qualifikationsrahmen auf nationaler wie auch europäischer Ebene ganzheitlich zuordnen zu können sowie eine Anschlussfähigkeit von Berufsbildungsphasen im In- und Ausland über ein **Leistungspunktesystem** berufsorientiert abzubilden.

Der Auf- und Ausbau von Karrierewegen als Berufslaufbahnkonzepte nach der Logik der Biographiegestaltung „vom Anfänger zum Experten“ sowie die im Ergebnis ausdifferenzierten breitbandigen Berufe in Berufebaukästen werden einschließlich der vorgenommenen Orientierung am Konzept der Grund-, Kern- und Spezialmodule aus Sicht des Handwerks zu zentralen Voraussetzungen für

- mehr **Flexibilität** im Berufsbildungssystem
- mehr **Durchlässigkeit** im gesamten nationalen Bildungssystem
- **Anschlussfähigkeit** der unterschiedlichen Berufsbildungssysteme in Europa
- die konsequente Umsetzung der **Gleichwertigkeit** von beruflicher und allgemeiner respektive hochschulischer Bildung.

# „Dual mit Wahl“

Ein Modell der IHK-Organisation zur Reform  
der betrieblichen Ausbildung

Stand: 22. Februar 2007



Deutscher  
Industrie- und Handelskammertag



## **Flexibilisierung der Berufsausbildung**

Die duale Ausbildung ist seit Jahrzehnten eine bewährte und bedeutsame Quelle für den Fachkräftenachwuchs in Deutschland. Die duale Ausbildung garantiert eine qualitativ hochwertige, bundesweit einheitliche berufliche Qualifizierung – und somit die Mobilität von Arbeitskräften und deren Einsatz in Unternehmen. Eine zentrale Stärke des betrieblichen Bildungssystems ist seine Verankerung in der betrieblichen Praxis – und zwar vom Fünf-Mann-Betrieb bis zum großen DAX-Unternehmen. Dadurch gelingt es dem dualen System, die Ausbildungsinhalte mit der technischen Entwicklung „à jour“ zu halten. Das Resultat: Absolventen finden anschließend gut eine Beschäftigung – weit besser als in Ländern, in denen rein schulische Ausbildungsformen dominieren. Derzeit absolvieren hierzulande 60 Prozent eines Jahrgangs eine betriebliche Ausbildung; insgesamt befinden sich 1,6 Mio. junge Menschen in einer betrieblichen Ausbildung.

### **Die Herausforderungen an das duale System**

Um diese beeindruckende Bilanz für die Zukunft zu sichern, muss die berufliche Bildung Herausforderungen bewältigen, die durch die Wissensgesellschaft und den technischen Fortschritt auf sie zukommen.

Die betriebliche Ausbildung steht unter Wettbewerbsdruck: Immer mehr wenden sich leistungsstarke Jugendliche den Hochschulen zu. Bereits heute ist zugleich in Teilbereichen ein Mangel an betrieblich qualifizierten Fachkräften am deutschen Arbeitsmarkt zu beobachten. Im Zuge der demografischen Entwicklung könnte sich dieser noch ausweiten. Folglich muss das System der beruflichen Ausbildung noch stärker als bisher für Jugendliche und für Ausbildungsbetriebe attraktiv werden.

Die Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft erfordern, dass lebenslang in die „Köpfe“ investiert wird. Denn: Je weniger wir werden, desto besser müssen wir das Potenzial der arbeitsfähigen Menschen nutzen. Die Berufsausbildung muss die Basis für ein erfolgreiches Berufsleben legen und zugleich den Startschuss für das lebenslange Lernen in der Arbeitswelt geben. Eine bessere Verknüpfung mit Weiterbildung und Höherqualifizierung ist deshalb wichtig.

Der technische Fortschritt und die zunehmende Arbeitsteilung haben zu immer differenzierteren, teilweise branchenspezifischen Berufen geführt. Die Folgen sind:

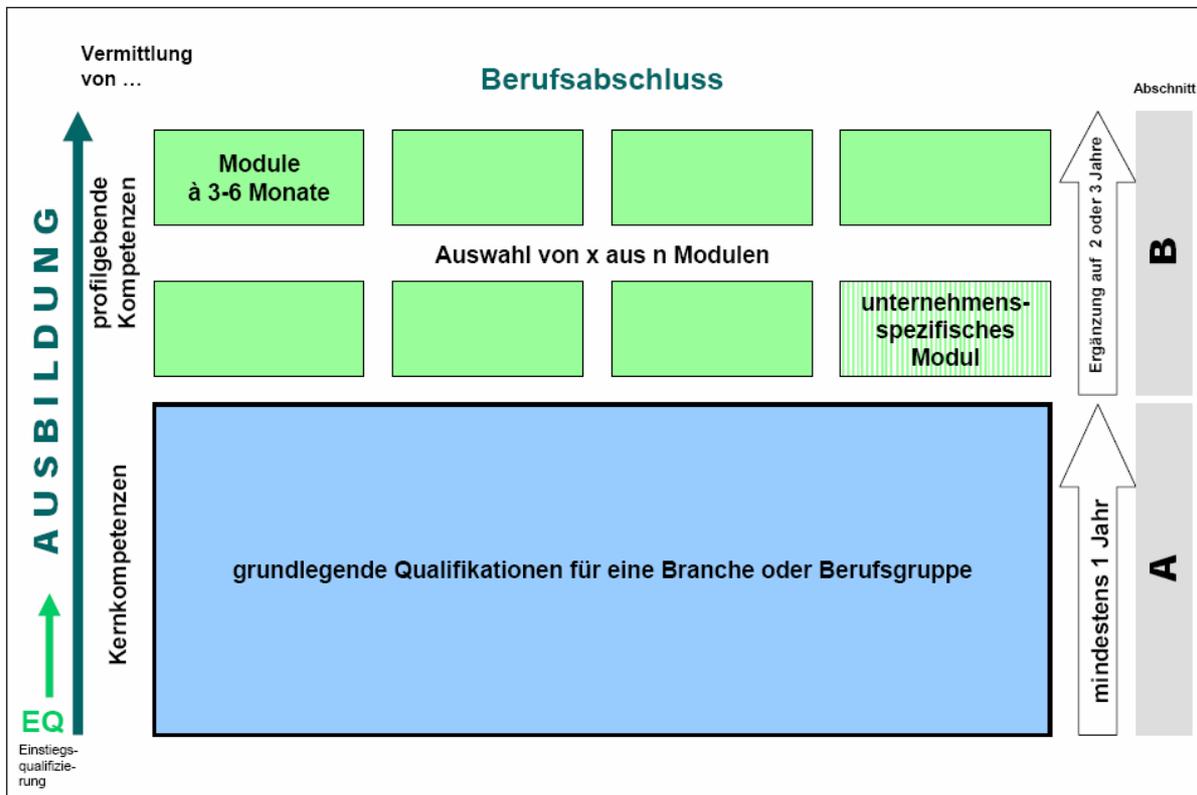
- In der aktuell bestehenden Differenzierung der Berufsbilder wird im Zuge des Rückgangs der Schulabgängerzahlen ein flächendeckender Berufsschulunterricht kaum mehr gewährleistet werden können.
- Bei der Modernisierung der Berufsbilder wurde insgesamt auf die alten Berufe „aufgesattelt“, neue Berufe wurden „überladen“. Insgesamt sind die Ausbildungsordnungen heute oft überfrachtet, berufstypische Fachqualifikationen kommen zugleich zu kurz.
- Ein Betrieb allein kann die Fülle an Anforderungen von Ausbildungsberufen häufig nicht mehr bewältigen. Vereinzelt wird gefordert, anstatt allgemeiner Berufe betriebsindividuelle Ausbildungen und Abschlüsse einzuführen. Die unerwünschten Nebenwirkungen: Ausbildungsabschlüsse ließen sich kaum mehr vergleichen; die Arbeitsmarktbefähigung der ausgebildeten Jugendlichen würde sinken.

Somit stellt sich zunehmend die Frage, welche Qualifikationen in der ersten beruflichen Phase unbedingt erforderlich sind und welche im weiteren Prozess des lebenslangen Lernens erworben werden sollten.

### Auswahlmodell der IHK-Organisation: „Dual mit Wahl“

Vor dem Hintergrund dieser vielfältigen Herausforderungen hat die IHK-Organisation einen Vorschlag zur Reform der Berufsausbildung erarbeitet.

Das Modell „Dual mit Wahl“ gliedert sich im Wesentlichen in zwei Ausbildungsabschnitte. In einem ersten Abschnitt (A), der zwischen einem und zwei Jahren dauert, werden grundlegende Qualifikationen einer Branche oder Berufsgruppe vermittelt (Kernkompetenzen). Damit kann ein Teil der Regelausbildungszeit bei verwandten Berufen inhaltlich gleich gestaltet werden. Das bedeutet, dass der erste Ausbildungsabschnitt z.B. für alle Metallberufe oder alle kaufmännischen Verkehrsberufe (Luftverkehrskaufmann, Schifffahrtskaufmann etc.) gleich ist. Ein gemeinsamer Berufsschulunterricht wird somit ermöglicht.



In einem zweiten Ausbildungsabschnitt (B), der bis zum Abschluss der Berufsausbildung dauert, entwickeln die Jugendlichen dann die Kompetenzen, die zu einer Berufsausübung in einem einzelnen Beruf befähigen. Sie lernen das, was den einzelnen Beruf ausmacht. Beispielsweise werden dem angehenden Luftverkehrskaufmann Kompetenzen in der Fluggast- und der Luftfrachtabfertigung vermittelt, wohingegen beim Schifffahrtskaufmann hier u. a. Fragen der Seeverkehrslogistik und der Befrachtung anstehen.

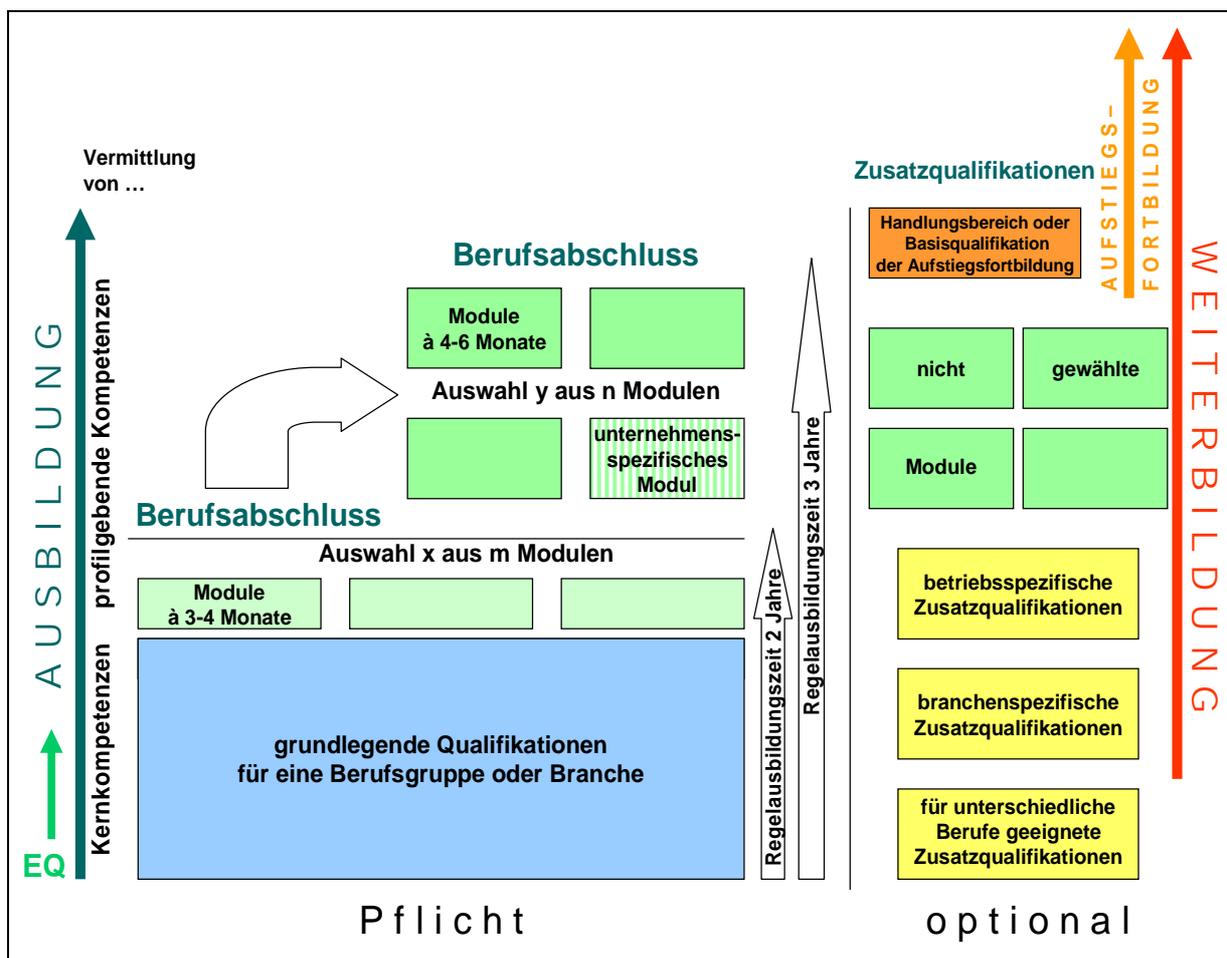
In dieser Ausbildungsphase besteht dann zugleich die Möglichkeit, dass die Ausbildung den betriebsspezifischen Anforderungen und Möglichkeiten Rechnung trägt: Der Betrieb kann hierbei aus einem – je nach Beruf unterschiedlichen – Paket eine bestimmte Anzahl an Modulen wählen. Dieses Paket deckt alle berufstypischen Kompetenzen des jeweiligen Berufes ab. Beispielsweise könnte beim Beruf des Im-

mobilienkaufrn zwifchen den Modulen „Verkauf von Gewerbeimmobilien“ und „Verkauf von Privatimmobilien“ ausgewhlt werden. Denn Ziel der Ausbildung zum Immobilienkaufmann ist u. a. die kompetente Beratung von Kunden, die Angebotserstellung ausgewhelter Objekte sowie die rechtlichen und steuerlichen Aspekte des Immobilienerwerbs. Diese Kompetenzen knnen sowohl bei Gewerbeimmobilien als auch bei Privatimmobilien erworben werden.

Am Ende jeder Ausbildung steht dann – nach wie vor – eine bundesweit anerkannte ffentlich-rechtliche Abschlussprfung.

Das Modell ermoglicht Berufsabschlusse sowohl fr zwei- als auch fr dreijhrige Berufe. Wird die Ausbildung nach dem ersten Berufsabschluss fortgefuhrt, werden die bereits erworbenen Kompetenzen angerechnet. Ebenso verhalt es sich, wenn Absolventen innerhalb einer Berufsgruppe wechseln wollen. Beispielsweise kann der Schifffahrtskaufmann den ersten Ausbildungsabschnitt anrechnen lassen, wenn er eine Ausbildung zum Luftverkehrskaufmann beginnen mochte.

Daruber hinaus besteht die Moglichkeit, dass leistungsstarke Jugendliche freiwillige Zusatzqualifikationen schon whrend ihrer eigentlichen Ausbildung erlangen knnen – soweit es der jeweilige Betrieb ermoglichen kann. Die Bausteine dieser Zusatzqualifikation knnen branchen- oder betriebsspezifischer Art sein – oder aus dem Bereich der im zweiten Ausbildungsabschnitt nicht gewhlten Module entstammen. Damit wird gleichzeitig ein flieender bergang in die berufliche Weiterbildung und Hherqualifizierung gefordert.



## **Die Vorteile des Modells „Dual mit Wahl“:**

Unser Modell verbindet die Stärken des bewährten Systems mit den Anforderungen der betrieblichen Realität. Im Vergleich zu anderen Vorschlägen zeichnet es sich durch folgende Vorteile aus:

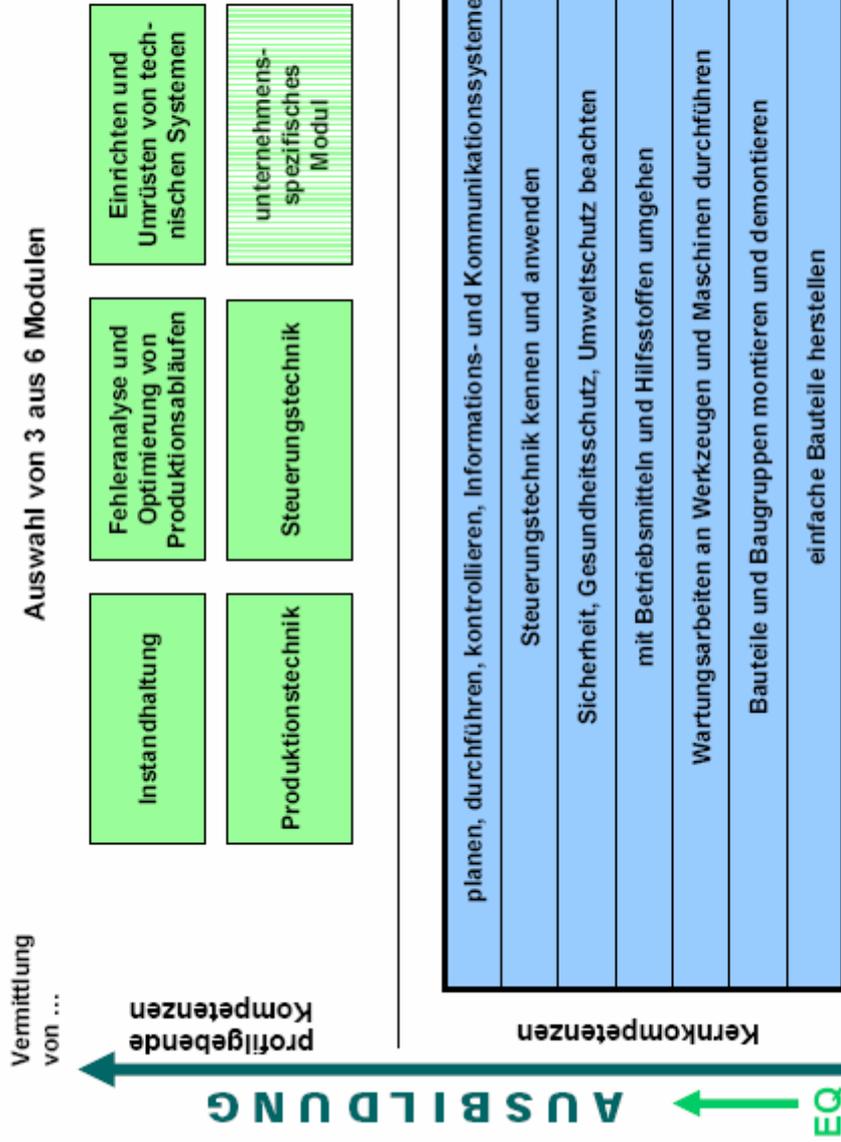
- Die Ausgebildeten sind in ihrem Beruf anerkanntermaßen bundesweit qualifiziert. Dies erhöht die Beschäftigungschancen der Jugendlichen – und stärkt die gesamtwirtschaftliche Wirtschaftsleistung.
- Jugendliche sind in ihrer beruflichen Orientierung flexibler: Denn die im Verlauf einer Ausbildung erworbenen Kompetenzen können in der Weiterbildung oder in anderen Ausbildungsberufen angerechnet werden – was im Übrigen auch die Zahl an Ausbildungsabbrechern sinken ließe.
- Das Reformmodell macht das duale System auch für leistungsstärkere Jugendliche attraktiver – indem es mittels der Zusatzangebote frühzeitig Perspektiven für die Aufstiegsfortbildung bietet.
- Unser Modell knüpft an die bewährten Strukturen der dualen Ausbildung an. Es kann sofort umgesetzt werden. Änderungen des Berufsbildungsgesetzes sind nicht erforderlich.
- Der erste Ausbildungsabschnitt vermittelt gemeinsame Kernkompetenzen einer Berufsgruppe und ermöglicht so selbst bei sinkenden Lehrlingszahlen einen betriebsnahen Berufsschulunterricht.
- Die Betriebe erhalten eine flexibilisierte Ausbildung, indem sich die Zusammensetzung der Module im zweiten Ausbildungsabschnitt an den betriebsspezifischen Notwendigkeiten und Erfordernissen orientiert.
- Das Reformmodell bietet die Chance einer sinnvollen Entschlackung von Ausbildungsinhalten. Zudem können Berufsbilder bei geänderten betrieblichen Anforderungen schneller als bisher aktualisiert werden – da Änderungen in einem Modul die anderen Module unberührt lassen.
- Die bessere Anrechenbarkeit erworbener und geprüfter Kompetenzen verhindert unerwünschte Doppelungen von Lernzeiten.
- Anders als in voll modularisierten Systemen mit innerbetrieblichen Teilprüfungen bleibt es bei den transparenten bundesweit einheitlichen Abschlussprüfungen. Nicht ohne Grund ist im schulischen Bereich schon seit Längerem ein Trend hin zu einheitlichen Prüfungsinhalten zu beobachten.
- Die bundesweit einheitlichen Prüfungen unseres Modells verursachen keine neuen bürokratischen Lasten. Besonders die vielen kleinen und mittleren Unternehmen würden bei betriebsintern abzuhaltenden Prüfungen einen vergleichsweise hohen bürokratischen Mehraufwand zu leisten haben.

Berlin, im Februar 2007

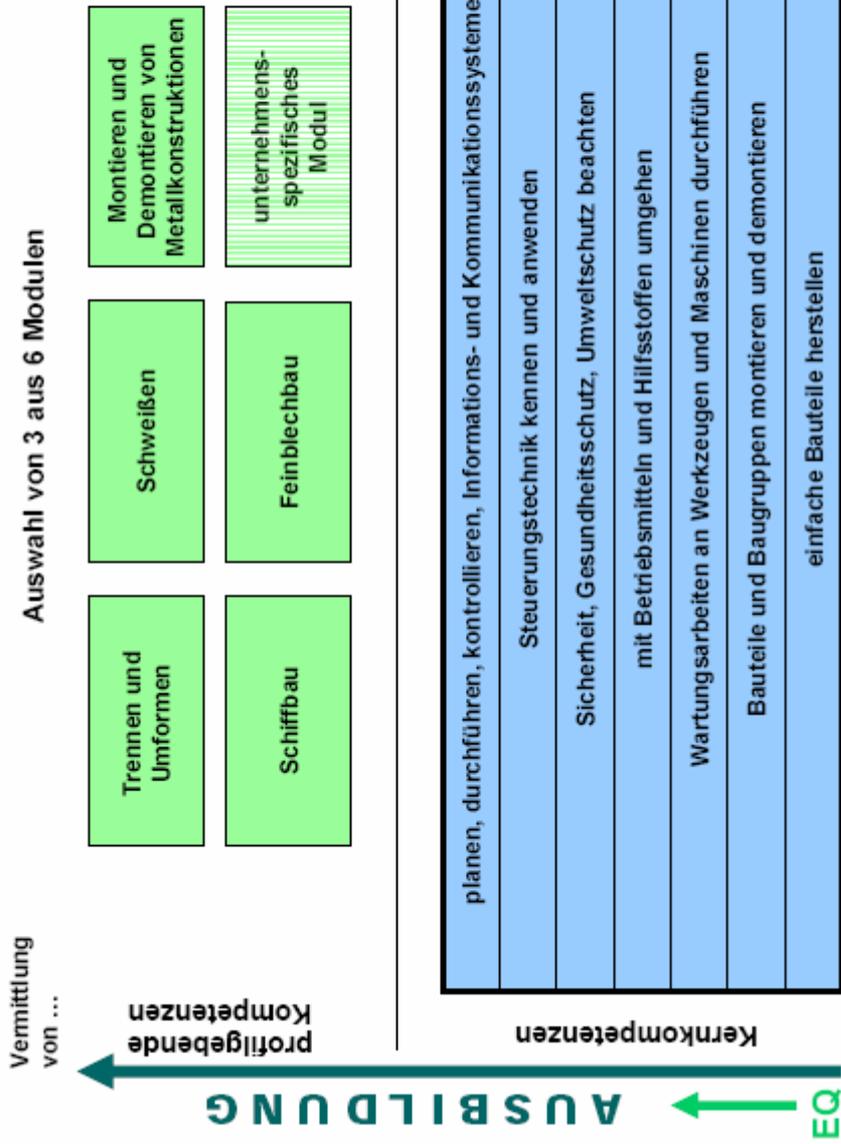
**Fallbeispiel Berufsgruppe:**

**Metall**

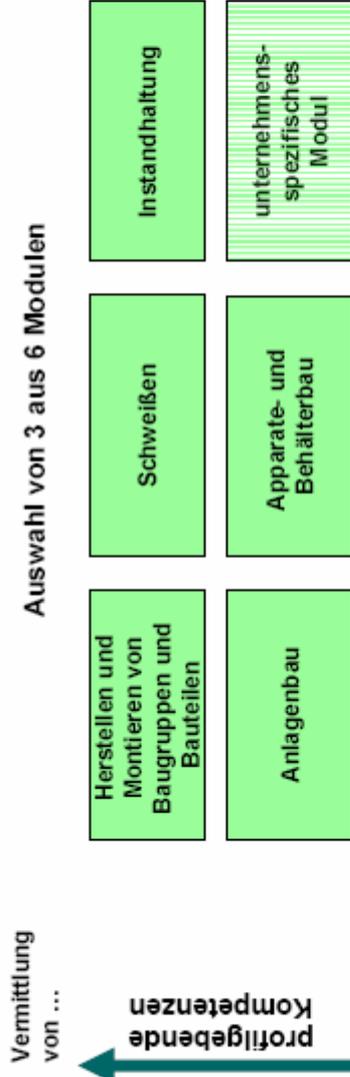
## Beispiel: Industriemechaniker



## Beispiel: Konstruktionsmechaniker



## Beispiel: Anlagenmechaniker



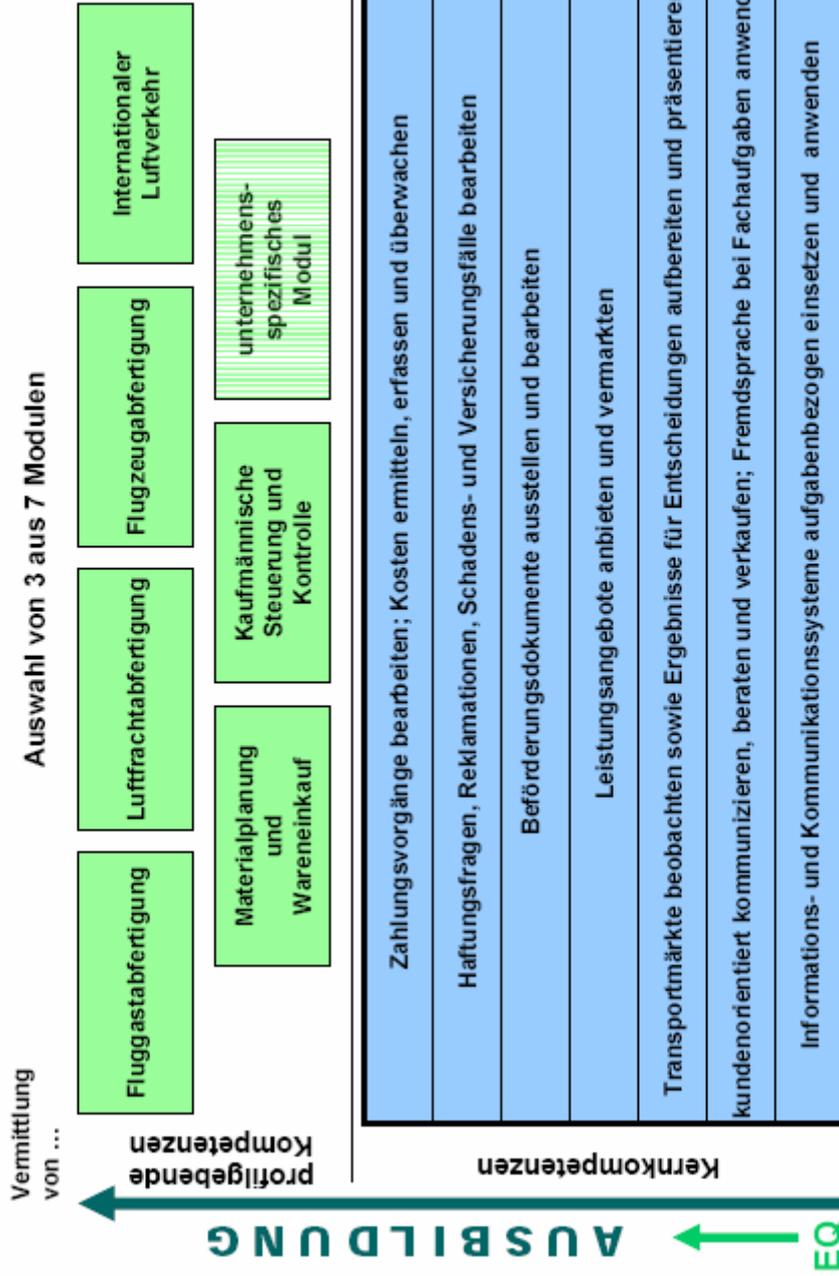
|  |
|--|
| planen, durchführen, kontrollieren, Informations- und Kommunikationssysteme nutzen                   |
| Steuerungstechnik kennen und anwenden  |
| Sicherheit, Gesundheitsschutz, Umweltschutz beachten<br>mit Betriebsmitteln und Hilfsstoffen umgehen |
| Wartungsarbeiten an Werkzeugen und Maschinen durchführen   |
| Bauteile und Baugruppen montieren und demontieren  |
| einfache Bauteile herstellen   |

←  
Kernkompetenzen

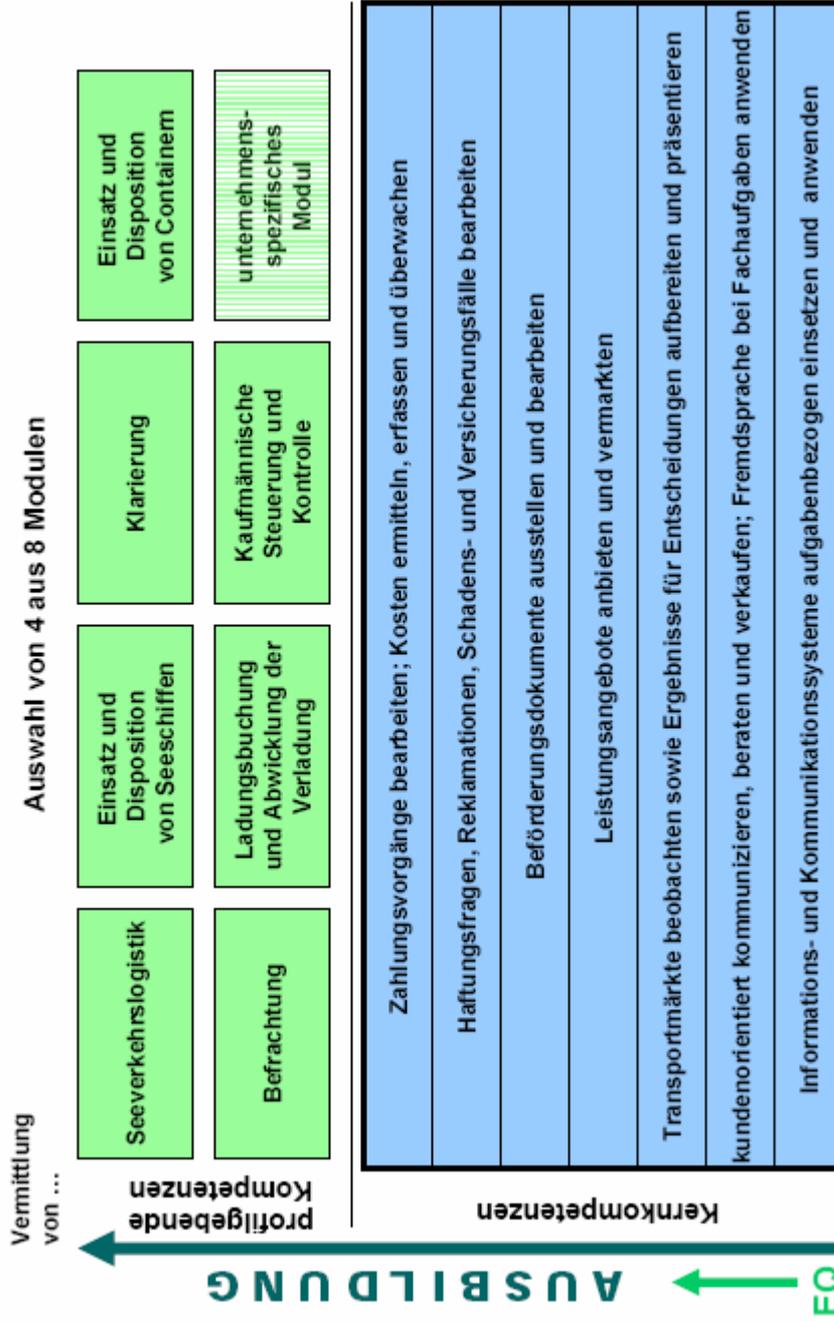
**Fallbeispiel Berufsgruppe:**

**Verkehrskaufleute**

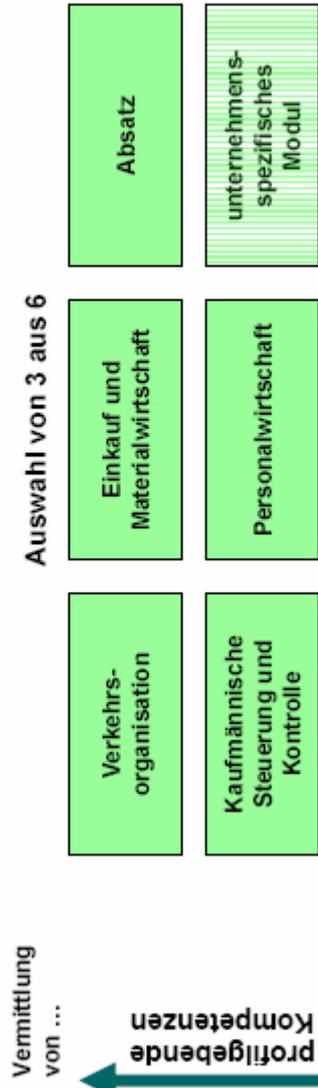
## Beispiel: Luftverkehrskaufleute



## Beispiel: Schifffahrtskaufleute



## Beispiel: Kaufleute im Eisenbahn- und Straßenverkehr



**AUSBILDUNG** ← EQ

←  
profilgebende  
Kompetenzen

←  
Kernkompetenzen

|   |
|---|
| Zahlungsvorgänge bearbeiten; Kosten ermitteln, erfassen und überwachen                        |
| Haftungsfragen, Reklamationen, Schadens- und Versicherungsfälle bearbeiten                    |
| Beförderungsdokumente ausstellen und bearbeiten   |
| Leistungsangebote anbieten und vermarkten   |
| Transportmärkte beobachten sowie Ergebnisse für Entscheidungen aufbereiten und präsentieren   |
| kundenorientiert kommunizieren, beraten und verkaufen; Fremdsprache bei Fachaufgaben anwenden |
| Informations- und Kommunikationssysteme aufgabenbezogen einsetzen und anwenden                |



## **Stellungnahme**

**zur öffentlichen Anhörung**  
**des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung**  
**des Deutschen Bundestages am 9. Februar 2009**  
**zum Thema „Zweiter Nationaler Bildungsbericht“**

**Köln, 27. Januar 2009**

### **I. Fragen zu den Bildungsbereichen**

**1. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur frühkindlichen Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

Der Zweite Nationale Bildungsbericht stellt zutreffender Weise fest, dass im Kindergartenbereich inzwischen ein sehr umfangreiches Angebot an Plätzen in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung steht, im Bereich der Betreuung der unter 3-Jährigen das Angebot jedoch weiter ausgebaut werden könnte. Da für Kinder ab dem Alter von drei Jahren schon ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz besteht und ein großes Angebot zur Verfügung steht, sollten vor allem die Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren ausgebaut werden. Es sollte jedoch auch sichergestellt werden, dass diese Betreuungsplätze nicht nur den Familien zur Verfügung stehen, die aufgrund des Wunsches nach einer besseren Vereinbarkeit einen Betreuungsplatz benötigen. Ebenso wichtig ist es, den Zugang zur U3-Betreuung den Familien zu eröffnen, die aufgrund ihres Bildungshintergrundes die eigenen Kinder nicht entsprechend fördern können, denn die Rendite von Bildungsinvestitionen ist zu Beginn des Lebens am höchsten und sinkt im Zeitablauf (Cunha/Heckman, 2007).

Neben dem quantitativen Aspekt ist aber auch der qualitative Aspekt beim Ausbau der frühkindlichen Bildung zu berücksichtigen. Für die Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schulbeginn sollte die qualitative Verbesserung im Vordergrund stehen. Ansatzpunkte für eine Stärkung des Bildungsauftrags in Kindertageseinrichtungen könnten die stärkere Anerkennung des Elementarbereichs als erste Stufe des Bildungssystems und die Einführung von Bildungsplänen in den Einrichtungen sein. Es ist dabei wichtig, dass die Vorgaben einen verbindlichen Charakter für die Einrichtungen haben, um sicherzustellen, dass diese auch umgesetzt werden. Gleichzeitig sollten konkrete Standards oder Vorstellungen über Kompetenzen und Fähigkeiten vorhanden sein, die Kinder in einer bestimmten Stufe oder am Ende des Besuchs des Elementarbereichs erreichen sollten. Sie erleichtern auch die Evaluierung der Einrichtungen und die Überprüfung, ob die Einrichtungen den Empfehlungen nachkommen beziehungsweise die verbindlichen Vorgaben einhalten. Dabei sollte den Einrichtungen jedoch hinreichend Spielraum gewährt werden, um die Vorgaben zu realisieren. Die in den letzten Jahren von den jeweiligen Bundesländern eingeführten Bildungspläne sind zwar ein Schritt in die richtige Richtung, sie weichen jedoch teilweise sehr deutlich voneinander ab. Damit ist nicht sichergestellt, dass bundesweit die gleichen Standards herrschen und die Kinder unabhängig von ihrem Wohnort die gleiche Förderung erhalten. Zudem sind sie nicht in allen Bundesländern für die Einrichtungen verpflichtend.

Eine qualitativ höherwertige frühkindliche Förderung sollte nach Auffassung des IW Köln auch eine individuelle Förderung der Kinder und eine regelmäßige Dokumentation der Lernfortschritte beinhalten. So kann jedes Kind bezüglich seiner individuellen Stärken und Schwächen entsprechend gefördert werden. Ein wichtiger Beitrag zur Startchancengerechtigkeit wird geleistet, wenn insbesondere Kinder aus bildungsfernen Schichten auf diese Art und Weise zielgerichtet gefördert und damit ihre Bildungsnachteile bis zum Schulbeginn reduziert werden können. Bei vielen – insbesondere bildungsbenachteiligten Kindern – besteht häufig ein besonderer Förderbedarf im sprachlichen Bereich. Da die besondere Bedeutung der Sprachkompetenz für die weitere Bildungskarriere weitgehend erkannt worden ist, werden in einigen Bundesländern inzwischen verbindliche Sprachstandserhebungen (insbesondere im Zuge der Schulanmeldung) für alle Kinder im Vorschulalter vorgenommen. Werden Defizite festgestellt, besteht in der Regel die Verpflichtung zur Wahrnehmung eines entsprechenden Förderangebots. Diese Maßnahmen sollten auf alle Bundesländer ausgedehnt werden, da sie die institutionelle Voraussetzung dafür bieten, dass sich herkunftsbedingte und individuelle Nachteile in der Frühphase der Bildungsbiographie nicht nachteilig auf die weitere Bildungskarriere auswirken.

Eine gute Bildung im Elementarbereich setzt wiederum voraus, dass in ausreichender Zahl adäquat ausgebildetes Personal die Kinder betreut. Hier ist einmal die Anzahl des Personals relevant, zum anderen jedoch auch das Qualifikationsniveau der Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen. Die im Zweiten Nationalen Bildungsbericht festgestellte Relation zwischen Betreuern und Kindern für Gruppen im Kindergartenalter ist als zu hoch anzusehen. Die Ausstattung der Kindertageseinrichtungen mit Personal sollte daher verbessert werden, um eine gute Betreuung und Bildung der Kinder gewährleisten zu können. Der nationale Bildungsbericht stellt weiterhin einen sehr geringen Akademisierungsgrad im Vergleich zu anderen Bildungseinrichtungen fest. Auch im internationalen Vergleich zeichnet sich Deutschland durch ein relativ geringes Qualifikationsniveau der Beschäftigten in der frühkindlichen Bildung aus.

Die Stärkung des Bildungsauftrags im Elementarbereich impliziert jedoch zwei Entwicklungen: Erstens nähern sich die Tätigkeitsprofile und damit die Anforderungen an die Beschäftigten zwischen Elementar- und Primarbereich an. Hinzu kommt, dass die Mitarbeiter in den Einrichtungen in der Lage sein müssen, den Sprachstand der Kinder zu erheben und zu dokumentieren. Das IW Köln vertritt die Auffassung, dass zumindest ein Teil des Fachpersonals – zumindest aber die Leitungsebene - akademisch qualifiziert sein sollte, um diesen gestiegenen Anforderungen ge-

recht zu werden. Dazu müssen verstärkt entsprechende Bildungsangebote an den Hochschulen verankert werden. Kurzfristig sollten verstärkt Weiterbildungsangebote für die Beschäftigten angeboten werden. Wenn der Bildungsauftrag der Kindertageseinrichtungen gestärkt werden soll, dann sollte eine Tätigkeit im Elementarbereich zudem ebenso attraktiv sein wie der Lehrberuf im Primarbereich, um geeignete Personen für diese Aufgaben zu gewinnen. Dies hat zur Folge, dass die Besoldungen in beiden Bildungsbereichen aneinander angeglichen werden sollten, sofern in beiden Bereichen ähnliche Qualifikationsanforderungen gestellt werden.

**2. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur schulischen Allgemeinbildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

**3. Über welche Erkenntnisse zur Unterrichtsqualität in Ganztagschulen verfügen Sie und wie bewerten Sie die unterschiedlichen Formen von Ganztagsangeboten im Hinblick auf den Lernerfolg der Schülerinnen und Schüler?**

Im Bereich des allgemein bildenden Schulwesens hebt der Zweite Nationale Bildungsbericht hervor, dass die Zahl der schulischen Ganztagsangebote sich innerhalb von vier Jahren nahezu verdoppelt hat. Außerdem weist er darauf hin, dass ein Rückgang von verspäteten Einschulungen schulpflichtiger Kinder bei einer gleichzeitigen Zunahme vorzeitiger Einschulungen zu verzeichnen ist. Beide Entwicklungen tragen dazu bei, dass die Bildungszeit zu einem früheren Zeitpunkt beendet sein kann. Dadurch können die erworbenen Qualifikationen länger ertragreich auf dem Arbeitsmarkt eingesetzt werden, so dass die privaten und gesellschaftlichen Erträge der Bildung höher ausfallen.

Beide Tendenzen könnten dadurch verstärkt werden, dass der eingeleitete Ausbau von Ganztagschulen mit hoher Priorität weiter vorangetrieben wird. Das Angebot an Ganztagschulen ist ein wichtiger Baustein, um die Startchancengerechtigkeit für Kinder zu erhöhen, denn insbesondere Unterschiede bei der Qualität des außerschulischen Lernumfelds tragen zu systematisch schlechteren Lernergebnissen von Kindern aus bildungsfernen Schichten bei. Die Ganztagschule dient dabei jedoch nicht nur den Kindern aus bildungsfernen Schichten, auch andere Kinder können vom Ganztagsunterricht profitieren, indem sie gezielt in ihren Stärken weiter gefördert werden und am Nachmittag individuell abgestimmte Kurse angeboten werden. Damit die Vorteile der Ganztagschule auch wirklich zum tragen kommen, ist jedoch die Verankerung einer verpflichtenden Ganztagschule notwendig. Nach dem Zweiten Nationalen Bildungsbericht entfällt ein Großteil der bisherigen Ganztagsschulangebote auf die offene Organisationsform. Hier besteht noch entsprechender Handlungsbedarf, verpflichtende Ganztagschulen einzuführen.

Eine verpflichtende Ganztagschule kann aufgrund der intensiveren Nutzung der Lernzeit auch ein Instrument sein, um die Zahl der Bildungsabbrecher und Risikoschüler zu verringern. Nach den Ergebnissen des Zweiten Nationalen Bildungsberichts sind zwar die durchschnittlichen Kompetenzen der Schüler leicht gestiegen, aber bei den Klassenwiederholern und den Schulabgängern ohne Abschluss konnten keine deutlichen Verbesserungen erzielt werden. Daher sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um den Anteil beider Gruppen zu reduzieren. Dazu ist zunächst die individuelle Förderung der Schüler zu verbessern. Durch eine regelmäßige Überprüfung der Kompetenzen der Schüler können individuelle Stärken und Schwächen eines Schülers analysiert werden. Basierend auf diesen Analysen könnten dann für jeden einzelnen Schüler gezielte Fördermaßnahmen entwickelt werden, die seinen individuellen Stärken und Schwächen gerecht werden. Damit wird stärker auf die Belange der einzelnen Schüler eingegangen und es kann eher verhindert werden, dass ein Schüler nicht zielgerecht gefördert wird. Weiterhin ist die Förderinfrastruktur auszubauen. Dazu sollte das Lehrpersonal an den Schulen durch eine ausreichende Anzahl an Schulpsychologen ergänzt werden.

Darüber hinaus sollten die Anreizstrukturen für Lehrer und Schulen dahingehend verändert werden, dass eine bessere Förderung des einzelnen Schülers erzielt werden kann. Dazu sollten Bildungsstandards, Autonomie und Rechenschaftspflicht an den Schulen sowie eine zielorientierte Vergütung für Lehrer eingeführt werden. Durch die Vorgabe verbindlicher Bildungsstandards muss sichergestellt werden, dass alle Schüler über ein Mindestmaß an Kompetenzen verfügen. Dadurch könnte die Zahl der Schüler, die bei PISA der Risikogruppe zuzurechnen sind, verringert werden. Den Schulen wird damit ein verbindliches Ziel hinsichtlich der Kompetenzen der Schüler vorgegeben, das sie erreichen müssen. Hinsichtlich des Weges, wie sie dieses Ziel erreichen, könnten sie jedoch mehr Entscheidungsfreiheiten als bislang erhalten. Dezentrale Entscheidungsträger verfügen häufig über umfangreichere Informationen, um anstehende Entscheidungen treffen zu können als eine zentrale Entscheidungsinstanz.

Um sicherzustellen, dass die Schulverantwortlichen diese Entscheidungsfreiheit zielorientiert nutzen, sollten deshalb die Schulen gleichzeitig stärker als bislang für die Bildungserfolge oder -misserfolge ihrer Schüler Rechenschaft ablegen müssen. Dafür ist es notwendig, die Lernergebnisse der Schüler beispielsweise durch zentrale Abschlussprüfungen oder standardisierte Tests zu kontrollieren. Darüber hinaus kann eine leistungsorientierte Entlohnung der Lehrer Anreize für diese schaffen, sich noch stärker als bisher um jeden einzelnen Schüler zu kümmern. Eine Veränderung der Entlohnungsstrukturen kann auch dazu beitragen, den im Zweiten Nationalen Bildungsbericht prognostizierten hohen Ersatzbedarf an Lehrern, insbesondere in den Lernbereichen Mathematik, Naturwissenschaften und in den technischen Fächern, angemessen zu begegnen.

- 4. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zu den Übergängen von den Schulen zur beruflichen Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**
- 5. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur beruflichen Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

Im Zweiten Nationalen Bildungsbericht wird aufgezeigt, dass ein erheblicher Anteil der Jugendlichen nicht den direkten Übergang in eine berufliche Ausbildung schafft, sondern zunächst nachqualifizierende Maßnahmen oder Integrationsangebote besucht. Er stellt basierend auf der Datengrundlage bis 2007 fest, dass trotz eines steigenden Ausbildungsplatzangebotes nach wie vor eine Lehrstellenlücke zu verzeichnen ist. Die inzwischen zur Verfügung stehenden Daten aus dem Jahr 2008 zeichnen inzwischen ein deutlich besseres Bild: Zwar ist wieder ein leichter Rückgang der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge feststellbar, aber die Zahl der Ausbildungsinteressierten sank deutlich stärker als das Ausbildungsangebot. Die Zahl der unversorgten Bewerber lag mit 14.500 unter der Zahl der noch unbesetzten Ausbildungsstellen in Höhe von 19.500. Damit gab es im vergangenen Jahr erstmals seit dem Jahr 2001 wieder mehr offene Stellen als unversorgte Bewerber.

Von dieser Entwicklung konnten inzwischen auch die Altbewerber profitieren. Um diese positive Entwicklung zu verstärken und den Anteil dieser Jugendlichen weiter zu reduzieren, ist es im Sinne einer Ursachentherapie zunächst erforderlich, den Nachschub an potenziellen Altbewerbern zu vermindern, indem entsprechende Reformmaßnahmen im frühkindlichen Bereich und im allgemein bildenden Schulwesen verstärkt werden (siehe Frage 1 und Frage 2), um die Jugendlichen besser zu qualifizieren und die Zahl der Schulabgänger mit mangelnder Ausbildungsreife zu verringern. Einige Probleme der Jugendlichen sind schon in der Schulzeit erkennbar. So sollten Schüler, bei denen es notwendig erscheint, im Rahmen frühzeitig ansetzender Initiativen der Berufsorientierung gefördert und intensiver auf die Berufswelt vorbereitet werden.

Es ist jedoch darauf zu achten, dass die berufliche Bildung selbst auch Optionen für leistungsschwächere Jugendliche bereithält. Im Zweiten Nationalen Bildungsbericht wird beschrieben, dass sich eine Segmentierung der Ausbildungsberufe nach schulischem Vorbildungsniveau herausgebildet hat, so dass es in einigen Sektoren für Jugendliche mit und ohne Hauptschulabschluss kaum eine Ausbildungschance gibt. Um die kurative Funktion der beruflichen Bildung zu stärken, indem auch leistungsschwächere Schüler aufgenommen und zu einem Abschluss der Sekundarstufe II geführt werden, schlägt das IW Köln unter anderem vor, die Ausbildungsvergütungen zu flexibilisieren, das Angebot an zweijährigen Berufen auszuweiten und die Berufsvorbereitung möglichst praxisnah zu gestalten.

Hinsichtlich des vollzeitschulischen Ausbildungsangebots stellt der Zweite Nationale Bildungsbericht fest, dass eine starke Expansion in diesem Bereich und auch in Richtung eines „Übergangssystems“ festzustellen ist, gleichzeitig aber unklar bleibt, welches Niveau die einzelnen Berufe aufweisen und die Anforderungen im Schulberufssystem sehr heterogen sein können. Zudem hat der Zweite Nationale Bildungsbericht zu neuen Erkenntnissen darüber geführt, dass das Angebot an vollzeitschulischen Ausbildungsangeboten vermutlich nicht ausreichend ist, denn zweieinhalb Jahre nach Schulabschluss waren lediglich 30 Prozent der Hauptschulabgänger, die dies anstreben, in eine schulische Ausbildung gestartet. Jugendliche mit dem Wunsch einer Ausbildung im dualen System waren hingegen zu rund 65 Prozent und damit mehr als doppelt so häufig eingemündet. Als Reaktion auf die zunehmende Nachfrage nach vollzeitschulischen Angeboten ist es daher sinnvoll, die vorhandenen systematischen Lücken im Bereich der vollzeitschulischen Ausbildungsangebote in bestimmten Branchen und Berufsfeldern zu schließen. Um eine hohe Qualität zumindest der allgemein bildenden Schulabschlüsse an den beruflichen Schulen zu gewährleisten, sollen die Bundesländer künftig diese Abschlüsse in die Sicherung von Qualitätsstandards einbeziehen.

Als Grundregel, um auch leistungsschwächere Jugendliche besser in die duale Berufsausbildung zu integrieren, kann gelten, dass auch eine Ausbildung dieser Personengruppe für die ausbildenden Unternehmen attraktiv genug sein muss. Um die Ausbildungsschwelle für Unternehmen zu senken, müssen daher die Nettokosten der Ausbildung entweder von der Kosten- oder der Ertragsseite dieses Investitionskalküls gesenkt werden. Deshalb könnten etwa bei der Neuordnung von Ausbildungsberufen künftig die Belange von leistungsschwächeren Jugendlichen stärker etwa dadurch berücksichtigt werden, dass eine Ausweitung des Angebots an zweijährigen Berufen stärker zu einem erfolgreichen Abschluss der Ausbildung führen kann. Die meisten zweijährigen Ausbildungsberufe ermöglichen zudem inzwischen eine Anschlussmöglichkeit und damit eine Weiterqualifizierung.

Auch bei den nachqualifizierenden Maßnahmen und Integrationsangeboten besteht ein erheblicher Reformbedarf. Eine zentrale Forderung bezieht sich dabei auf eine bessere Evaluation und Vernetzung der angebotenen Maßnahmen. Der notwendige Blick auf die gesamte Bildungsbiografie der Jugendlichen bleibt mit einem Wechsel von Träger zu Träger und von Maßnahme zu Maßnahme verstellt. Nur mit einem ganzheitlichen Blick auf die gesamte Bildungsbiographie aber können frühzeitige Schwierigkeiten in der Kompetenzzaneignung mit ihren langfristigen Folgen effektiv analysiert und adressiert werden. Damit ließen sich gleich drei Defizite in der berufsbildungspolitischen Diagnostik vermindern:

- Von einem geschlossenen Konzept zwischen verschiedenen Maßnahmen (Berufsorientierung, Berufsvorbereitung, Förderung der Ausbildung) kann in der deutschen Förderlandschaft derzeit nicht die Rede sein. Es handelt sich vielmehr um ein oft wenig aufeinander abgestimmtes Gefüge zahlreicher Einzelmaßnahmen und Förderprogramme, die in der Regel nicht vernetzt

sind. Eine Abstimmung oder gar Kooperation der unterschiedlichen institutionellen Träger ist nur selten zu finden. Übergänge zwischen den Maßnahmen werden weder systematisch geplant noch statistisch ausreichend erfasst. Über die Einmünder in die verschiedenen Maßnahmen, ihren Kompetenzzuwachs im Prozess der Maßnahmen sowie ihren Verbleib nach Abschluss der Maßnahmen liegen daher kaum belastbare Informationen vor.

- Weiterhin ist nach wie vor zu wenig über die Wirksamkeit der Maßnahmen bekannt. Allerdings ist aus den Evaluationen zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher bekannt, dass ein hoher betrieblicher Anteil in der Berufsvorbereitung ihre Chancen auf dem Ausbildungsmarkt deutlich erhöht. Gelingt es durch die beschriebenen bildungspolitischen Reformanstrengungen, den Anteil der Jugendlichen ohne Ausbildungsreife und die Verweildauer im Übergangssystem zu reduzieren, so lassen sich die Ausgaben, die durch die mangelnde Integration Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung stehen, deutlich reduzieren. Nach Berechnungen des IW Köln im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung werden gegenwärtig 10.050 Euro an direkten Kosten für Integrationsmaßnahmen sowie 11.961 Euro an gesellschaftlichen Folgekosten durch höhere Arbeitslosigkeit und geringere Erwerbsbeteiligung pro Kopf und Jahr ausgegeben.
- Schließlich ist auch die Informationsgrundlage über den Übergang von den Schulen zur beruflichen Bildung noch unzureichend. Eine Gesamtschau des deutschen Ausbildungsmarktes, die den Verbleib der Jugendlichen nach der allgemein bildenden Schule abbildet und die quantitative Relevanz der einzelnen Bildungsoptionen auf dem Ausbildungsmarkt darstellt, existiert nicht. Das IW Köln hat ein Konzept für eine „Integrierte Ausbildungsstatistik“ für Hessen erarbeitet und auf seine Machbarkeit hin überprüft. Dieses Konzept ist mit der Umsetzung der Integrierten Ausbildungsstatistik in Hessen für das Ausbildungsjahr 2007/08 realisiert worden. Seine Umsetzung bot erstmals einen zeitnahen vollständigen Überblick über das Geschehen am hessischen Ausbildungsmarkt. Diese Gesamtschau verwendet dabei u. a. die vorhandenen Individualdaten aus der hessischen Schulstatistik.

Weiterhin dokumentiert der Zweite Nationale Bildungsbericht die hohe Leistungsfähigkeit des deutschen Berufsbildungssystems, indem es 2006 zwei Dritteln eines Altersjahrgangs einen qualifizierten Ausbildungsabschluss vermittelt hat. Um diese Leistungsfähigkeit zu erhalten, sind Reformmaßnahmen zu ergreifen, mit denen der obere Qualifikationsrand des dualen Systems noch anschlussfähiger gemacht werden kann. So könnten zunächst die Potenziale der beruflichen Bildung noch stärker für eine Höherqualifizierung genutzt werden, indem – ausgehend von der beruflichen Bildung – Anschlusspfade an nächsthöhere Bildungsgänge geschaffen werden. Eine solche Höherqualifizierung kann an zahlreichen vorhandenen Qualifizierungsmodellen ansetzen, wie etwa bei Zusatzqualifikationen in der Berufsausbildung und dualen Studiengängen. Solche anspruchsvollen Ausbildungsgänge bieten den Betrieben ein Instrument, um flexibel auf veränderten Qualifikationsbedarf zu reagieren. Darüber hinaus sollte die engere Verzahnung zwischen Berufs- und Hochschulbildung über eine Anerkennung bereits erworbener Kompetenzen oder Qualifikationen und über den Hochschulzugang für Berufspraktiker weiter gefördert werden. Auch die Einführung modularer Elemente oder von Qualifizierungsbausteinen bei gleichzeitigem Erhalt des Berufsprinzips können helfen, die berufliche Bildung flexibler zu gestalten. Weiterhin wird eine Einbindung der Ausbildungsberufe in Berufsgruppen mit gemeinsamen Kernkompetenzen von vielen Unternehmen befürwortet. Diese anspruchsvolleren Qualifizierungsmodelle richten sich vor allem an leistungsstärkere Jugendliche (vgl. Frage 9).

## **6. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur Hochschulbildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

Der im Zweiten Nationalen Bildungsbericht aufgezeigte Anstieg der Studienanfänger- und Absolventenzahlen im Hochschulbereich stellt eine zentrale hochschulpolitische Herausforderung insofern dar, als im internationalen Vergleich sowohl die Studienanfängerquote als auch die Absolventenquote in Deutschland weiterhin noch unterdurchschnittlich sind und damit weitere Anstrengungen unternommen werden müssen, um die Studienanfänger- und die Absolventenzahlen zu steigern. Dies ist von besonderer Bedeutung, da die Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten kontinuierlich angestiegen sind und weiter ansteigen werden. Um die Anzahl der Studienanfänger zu erhöhen, müssen entsprechende Reformmaßnahmen in vorgelagerten Bildungsstufen durchgeführt werden (siehe Frage 1 und Frage 2), um die Bildungspotenziale der Jugendlichen besser auszuschöpfen. Dazu zählt auch eine Stärkung der Durchlässigkeit von Berufsbildungs- und Hochschulsystem. Besonderes Augenmerk ist bei einer Erhöhung der Studien- und Absolventenzahlen auf die so genannten MINT-Fächer (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) zu legen. In diesem Bereich besteht bereits aktuell ein Kräfteengpass auf dem Arbeitsmarkt, der in den kommenden Jahren größer werden wird. Gleichzeitig zeigt der Zweite Nationale Bildungsbericht auf, dass die Absolventenzahl und –anteil in den Ingenieurwissenschaften gegenüber den 1990er Jahren gesunken sind. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, sind unter anderem eine bessere Vermittlung technikkrelevanter Inhalte an den allgemein bildenden Schulen sowie die frühzeitige Heranführung von Frauen an ingenieurwissenschaftliche Themen als geeignete Maßnahmen zu nennen.

Bei weiter steigenden Studierendenzahlen und insbesondere im Hinblick auf die Doppeljahrgänge 2012/2013 aufgrund der Verkürzung des Abiturs müssen die Kapazitäten an den Hochschulen weiter ausgebaut werden. Bei den gegenwärtigen Finanzierungsanreizen auf Bundesländerebene drohen jedoch Fehlentwicklungen, die zu einer Unterausstattung mit Hochschulkapazitäten führen. Ein Grund hierfür liegt aus Sicht der Bildungsordnungspolitik in der dezentralen Finanzierungskompetenz, die zu finanziellen Verlusten des ausbildenden Bundeslandes im Falle einer Abwanderung von Absolventen führt. Um derartige Verluste zu vermeiden, sollte im Rahmen der Hochschulfinanzierung ein Gutscheinpool eingeführt werden, in welchen die Länder und der Bund nach dem in der Forschungsfinanzierung bewährten Königsteiner Schlüssel einen Teil ihrer Aufwendungen für die Hochschulausbildung einzahlen. Aus dem Pool erhalten die Studierenden Gutscheine, die einen Teil der Studiengangskosten decken. Diese Gutscheine werden durch die Studierenden an die Hochschulen ihrer Wahl weitergereicht. Durch die damit verbundene Nachfrageorientierung können Effizienzgewinne realisiert und Investitionsanreize für die einzelnen Länder verbessert werden. Insgesamt wird der Wettbewerb um ein bestmögliches Studienangebot an Intensität gewinnen.

Zur Erhöhung des MINT-Fachkräfteangebots müssen darüber hinaus die Abbruchquoten der entsprechenden Studiengänge verringert werden. Der nationale Bildungsbericht stellt fest, dass die Studienabbrecherquote insgesamt zwar gesunken ist, aber immer noch jeder fünfte Studienanfänger das Studium abbricht, in den Ingenieurwissenschaften sogar jeder vierte. Deshalb sollten die finanzielle Förderung zielgenauer zur Reduzierung der Vereinbarkeitsprobleme von Familie, Studium und Erwerbstätigkeit ausgerichtet und vor allem die Studienbedingungen durch die Neugestaltung der finanziellen Anreize für Hochschulen verbessert werden. Die mit den Gutscheinen hergestellte Nachfrageorientierung sollte durch die bundesweite Einführung von sozialverträglichen Studienbeiträgen noch weiter verstärkt werden. Auf der Seite der Anbieter ist damit zu rechnen, dass sie ihr Angebot besser auf die Interessen der Nachfrager abstimmen, ein höheres Qualitätsbewusstsein entwickeln und die Rationierung von Studienplätzen beenden. Gleichzeitig bieten die zusätzlichen Einnahmen die Chance für eine Verbesserung der Ausstattung der Hochschulen und Betreuungsintensität, hier vor allem in der unterfinanzierten Lehre.

Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass die Einführung von Studiengebühren durch ein Stipendien- und Darlehenssystem flankiert wird, um die bereits bestehende soziale Selektion im tertiären Bildungssystem nicht weiter zu verschärfen. Dazu ist die derzeit existierende Vielzahl von Unterstützungsleistungen zu bündeln und zielgenauer auf Studienbewerber aus einkommensschwachen Familien auszurichten. Gleichzeitig sollte für alle Studierenden ein bundesweit einheitlicher staatlich gestützter Studienkredit zugänglich sein. Um den Hochschulen eine flexible Wahrnehmung der Nachfragerinteressen zu gewährleisten und gleichzeitig akademische Leistungsstandards im Wettbewerb permanent zu optimieren, müssen den Hochschulen adäquate Verfügungsrechte gewährt werden. Dazu zählen als vier wesentliche Komponenten: das Recht der Studierendenauswahl, die Gestaltungsfreiheit im Umgang mit personellen und sächlichen Kapazitäten, Personalhoheit sowie Budgethoheit.

Im Weiteren weist der Zweite Nationale Bildungsbericht darauf hin, dass nur etwa ein Viertel der Studierenden das Studium ungefähr in der Regelstudienzeit beenden. Je kürzer jedoch die Verweildauer in einem Bildungssystem bei gleicher Qualität ist, desto höher sind die privaten und gesellschaftlichen Erträge der Bildung, denn umso länger kann das erworbene Humankapital ertragreich auf dem Arbeitsmarkt eingesetzt werden. Hier bietet der im Zweiten Nationalen Bildungsbericht beschriebene rasch ansteigende Anteil der Studienanfängerinnen und –anfänger in Bachelorstudiengängen eine gute Ausgangsbasis, weil sie zu einer Verkürzung der Studienzeiten beitragen kann. Bei der Ausgestaltung der Bachelorstudiengänge sollte darauf geachtet werden, dass die Studieninhalte einen ersten berufsqualifizierenden Abschluss ermöglichen, ohne auf ein zu eng definiertes Berufsbild ausgerichtet zu werden. Damit soll eine zu ausgeprägte Spezialisierung vermieden und der Vermittlung von Methodenkompetenz genügend Raum gegeben werden. Somit kann gewährleistet werden, dass die Akademiker ihre im Zweiten Nationalen Bildungsbericht beschriebenen guten Arbeitsmarkt- und Karrierechancen auf dem Arbeitsmarkt nutzen, da sie aufgrund der im Studium erworbenen methodischen Kompetenzen ihre Kenntnisse auch bei wechselnden fachlichen Anforderungen über einen längeren Zeitraum hinweg anwenden können.

## **7. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur Weiterbildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

Der Zweite Nationale Bildungsbericht kommt im Bereich der Weiterbildung zu dem Schluss, dass die Weiterbildungsbeteiligung in den letzten Jahren stagniert, das Weiterbildungsangebot von Unternehmen zwischen 1999 und 2005 deutlich gesunken ist und zudem im gleichen Zeitraum die Ausgaben für Weiterbildung sowohl bei der Bundesagentur für Arbeit als auch bei den Unternehmen drastisch zurückgegangen sind. Diese Befunde decken sich nicht mit den Erhebungen des IW Köln zur betrieblichen Weiterbildung. Die sechste Weiterbildungserhebung des IW Köln kommt zu dem Ergebnis, dass 83,6 Prozent der deutschen Unternehmen in der Weiterbildung aktiv sind und damit das hohe Niveau von 2004 bestätigt wird. Gleichzeitig ist die Anzahl der Teilnahmefälle zwischen 2004 und 2007 um 39 Prozent gestiegen. Etwas gesunken sind dagegen nach der IW-Weiterbildungserhebung die Weiterbildungskosten je Mitarbeiter (2007: 1.053 Euro, 2004: 1.069 Euro), dafür sind die Gesamtaufwendungen der Unternehmen für Weiterbildung jedoch gestiegen. Im Jahr 2007 haben die Unternehmen rund 27,0 Milliarden Euro für die betriebliche Weiterbildung aufgewandt. Das gesamte Weiterbildungsbudget der Unternehmen in Deutschland liegt damit im Jahr 2007 um 0,7 Prozent über dem Ergebnis von 2004.

Unstrittig ist jedoch, dass die Beteiligung an Weiterbildung im Erwachsenenalter noch weiter zunehmen wird. Die technologischen Veränderungen führen dazu, dass das vorhandene Wissen schneller veraltet und die Beschäftigten sich immer häufiger neuen Anforderungen anpassen müssen. Damit gewinnt das lebenslange Lernen an Bedeutung. Aus bildungsökonomischer Sicht

investieren Unternehmen so lange so viel in die Qualifizierung ihrer Mitarbeiter, solange der zusätzliche Ertrag über den zusätzlichen Kosten liegt bzw. diese zumindest deckt. Da Mitarbeiter ihre Arbeitsplätze frei wählen können, werden die Unternehmen umso weniger Bildung finanzieren, je größer die Gefahr ist, dass die Mitarbeiter anschließend das Unternehmen verlassen (Becker, 1975). Bislang werden betrieblich veranlasste oder betriebsnotwendige Weiterbildungen einschließlich der Lohnfortzahlung in der Regel allein vom Betrieb bezahlt. Es besteht jedoch die Gefahr, dass zu wenig in Weiterbildung investiert wird, weil nicht allein die bildungsaktiven Unternehmen, sondern auch die Mitarbeiter selbst – und darüber hinaus auch unbeteiligte Dritte – am Nutzen von Weiterbildung partizipieren.

Um das Problem der möglichen Unterinvestition in Weiterbildung zu lösen, könnte eine stärkere Beteiligung der Arbeitnehmer an der Finanzierung der Weiterbildung hilfreich sein. Dies kann bildungsökonomisch gut begründet werden, da die Mitarbeiter am Nutzen der Weiterbildung partizipieren, insbesondere bei umfangreicheren Maßnahmen: Betriebliche Weiterbildungsinvestitionen sichern ihre Arbeitsplätze, verbessern die innerbetrieblichen Karriere- und Verdienstmöglichkeiten und eröffnen den Mitarbeitern Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Die dafür notwendige bessere Abstimmung zwischen Lern- und Arbeitszeiten kann im Rahmen investiver Arbeitszeitpolitik erreicht werden. Eine Möglichkeit ist, Überstunden auf Langzeitkonten anzusammeln und zu einem späteren Zeitpunkt beispielsweise für Lernzeiten einzulösen. Trotz der zunehmenden Nutzung von Arbeitszeitkonten in den Unternehmen sind Zeitguthaben für Weiterbildungszwecke aber noch kaum verbreitet. Offen bleibt noch die Frage, in welchem Umfang Lernzeiten und Kosten zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufgeteilt werden sollten. Um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen wie auch die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer zu verbessern, sind Absprachen und Regelungen über eine Verteilung von Kosten und Lernzeiten erforderlich. Vereinbarungen auf einzelvertraglicher oder betrieblicher Basis ist dabei der Vorrang vor tarifvertraglichen Lösungen zu geben. Um ihr Weiterbildungsangebot zu erhöhen, wünschen sich viele Unternehmen zudem eine stärkere Kooperation mit den Hochschulen bei der berufsbegleitenden Weiterbildung.

## II. Querschnittsfragen

### 8. Wie bewerten Sie die künftige Personalsituation der Bildungseinrichtungen und welche Folgen ergeben sich für Sie aus dieser Bewertung?

Elementarbereich: In Deutschland liegt eine im Vergleich zu anderen OECD-Ländern niedrige Beteiligung der unter Dreijährigen an der Kindertagesbetreuung vor. Der politisch angetriebene Ausbau der Tagesbetreuung für diese Altersgruppe soll in den kommenden Jahren die Situation erheblich verbessern. Dadurch wird der quantitative Personalbedarf dementsprechend steigen. Weiterhin ist die Akademiker(innen)quote des pädagogischen Personals in Kindergärten und -krippen niedrig. Ihr Anteil lag 2007 bei etwa 3,5 Prozent. Hinzu kommt, dass die Früherziehung als eigenständiger Qualifikationsbereich auf Hochschulebene noch unterrepräsentiert ist. Langsam lässt sich jedoch eine positive Entwicklung (Aufbau von entsprechenden Lehrstühlen) beobachten. Schließlich wird in der Kindertagesbetreuung eine große Zahl von teilzeitbeschäftigten Kräften eingesetzt und es existiert eine hohe Personalfuktuation.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass sich wesentliche kognitive und nichtkognitive Fähigkeiten noch vor dem fünften Lebensjahr herausbilden. Aus dieser Perspektive ist nicht nur der quantitative Ausbau der Kinderkrippenplätze von besonderer Bedeutung. Insbesondere steigen auch die Anforderungen an die Kompetenzen des Personals in Bezug auf eine adäquate Diagnostik

und individuelle Förderung. Daher wird der im Zweiten Nationalen Bildungsbericht festgestellte dringende Handlungsbedarf bei der Ausbildung und Professionalisierung des Personals im frühkindlichen Bereich auch vom IW Köln betont. Dabei sollten insbesondere das Qualifikationsniveau des pädagogischen Personals angehoben, die Berücksichtigung der frühkindlichen Bildung in der universitären Forschung und Ausbildung gefördert und die Beschäftigungsstabilität erhöht werden.

Allgemein bildendes Schulwesen: Deutschlands Lehrer zählen zu den ältesten der Welt. Die unausgewogene Altersstruktur der Lehrer führt dazu, dass ein Großteil von ihnen in den nächsten Jahren aus dem Schuldienst ausscheiden wird. Die Problematik dieser Altersverteilung wird durch zwei Aspekte verschärft: Erstens gefährdet der Mangel an Lehramtsstudierenden und Absolventen des Vorbereitungsdienstes den Nachschub an qualifiziertem Lehrernachwuchs, zweitens scheiden zu viele Lehrkräfte vorzeitig wegen Dienstunfähigkeit aus dem Schuldienst aus. Die skizzierte Personalsituation im Bildungswesen bleibt nicht ohne Folgen. Insbesondere sind personelle Engpässe, Störungen im Wissenstransfer zwischen den Generationen des Lehrpersonals und Effizienzverluste zu befürchten. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass demografiebedingt die Schülerzahlen in bestimmten Regionen bereits zurückgegangen sind und weiter zurückgehen werden, in anderen hingegen der Rückgang erst noch einsetzen wird. Daher ist bei der Einstellung und Beschäftigung neuer Lehrkräfte auf die Flexibilität ihres Einsatzes zu achten.

Besonders problematisch insbesondere in Bezug auf die Motivation der Lehrkräfte und damit deren Leistungsbereitschaft ist aus Sicht des IW Köln das aktuelle Besoldungssystem im Schuldienst. Die gegenwärtige Praxis wird der Bedeutung der Lehrerverbeit nicht gerecht. Dies gilt weniger für die Höhe der Lehrerentgelte, denn diese sind im internationalen Vergleich sogar relativ hoch. Es ist vielmehr die Struktur der Besoldung bzw. Vergütung, die auf Seiten der Lehrkräfte – international unüblich – keine Anreize für besonderes oder überdurchschnittliches Engagement, hohe Verantwortungsbereitschaft oder Kompetenzbildung setzt und sehr gute Leistungen nicht belohnt. Das Senioritätsprinzip sowohl im Besoldungsrecht als auch in den Tarifverträgen ist daher nach und nach durch ein kombiniertes Zulagen- und Prämienmodell zu ersetzen, um Leistungsgerechtigkeit zu gewährleisten und die Lehrkräfte stärker als bisher auf die bildungspolitischen Ziele einer Schule hin auszurichten.

Hochschulbereich: Die Ausstattung mit lehrendem Personal beeinflusst über die Studienbedingungen das Interesse von Schulabsolventen an einem Studium und die Studiendauer. Daher ist ein hoher Anteil an lehrendem Personal in Bezug auf Betreuungsbedingungen sehr wichtig. In den kommenden Jahren wird aufgrund der Doppeljahrgänge an Abiturienten die Zahl der Studierenden steigen, entsprechend ist eine Erhöhung der Lehrkapazitäten an Hochschulen anzustreben. Es ist alles dafür zu tun, dass die Qualität der Lehre, die sich auch der Bewertung durch die Studierenden stellt, gleichberechtigt neben der Qualität der Forschung tritt. Das bisherige Missverhältnis, wonach ein ungleich größerer Teil der Finanzierung von Forschung als der Finanzierung von Lehre im Wettbewerb steht, ist insoweit zugunsten der qualitäts- und nachfragerorientierten Lehre zu korrigieren.

**9. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Durchlässigkeit zwischen allgemeiner, beruflicher und akademischer Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

Das deutsche Bildungssystem ist durch eine hohe Zahl an Übergängen gekennzeichnet. Die vertikale Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Bildungsebenen ist dabei aber noch nicht in ausreichendem Maße gegeben. Schon innerhalb des allgemeinen Bildungssystems entstehen – wie

auch im Zweiten Nationalen Bildungsbericht festgehalten – soziale Disparitäten. Insbesondere die Abhängigkeit der Schullaufbahn und der Schülerleistungen vom sozioökonomischen Hintergrund ist ein großes Problem. Belege dafür finden sich insbesondere in den internationalen Schülerleistungstests, die Deutschland zwar sinkende aber immer noch eine international vergleichsweise hohe soziale Benachteiligung im Schulsystem attestieren. Diese Ungleichheiten verfestigen sich zudem bis zum Übergang in die Hochschule. Um die starke Abhängigkeit zwischen sozialer Herkunft und Lernerfolg zu verringern, sind vor allem entsprechende Reformmaßnahmen im Bereich der frühkindlichen Bildung und im allgemein bildenden Schulwesen vorzunehmen (vgl. Frage 1 und Frage 2).

Aber auch unabhängig von individuellen Problemlagen sollten die institutionellen Rahmenbedingungen des Bildungssystems dahingehend verbessert werden, dass ein leichter Übergang zwischen verschiedenen Bildungsgängen möglich ist. Besonderen Handlungsbedarf gibt es aus Sicht des IW Köln dabei bei dem Übergang von den allgemein bildenden Schulen zur beruflichen Bildung (vgl. Frage 4) und zwischen der Berufsausbildung und der Hochschule. Hinsichtlich der Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung stellt der Zweite Nationale Bildungsbericht fest, dass die Zugangswege zur Hochschule für Berufstätige nur sehr selten genutzt werden. Als ein Grund dafür werden unübersichtliche Zugangswege für beruflich qualifizierte Studienanfänger ausgemacht. Insbesondere vor dem Hintergrund der Höherqualifizierung von Beschäftigten und einer künftig besseren Ausnutzung von Lern- und Lebenszeiten besteht hier erheblicher Verbesserungsbedarf.

Grundsätzlich sollten flexible Regelungen zum Zugang, zur Anerkennung und zur Anrechnung von bereits erworbenen Kompetenzen geschaffen werden. Zugang, Anerkennung und Anrechnung sollten unabhängig davon erfolgen, wie und wo die dem angestrebten Bildungsziel adäquaten Kompetenzen erworben worden sind. Eine modulare Strukturierung der geregelten Weiterbildung würde ein solches Ziel ebenso unterstützen wie Studiengänge, die explizit auf in der beruflichen Aus- und Weiterbildung erworbene Kompetenzen zugeschnitten sind. Es reicht allerdings nicht aus, dass Möglichkeiten geschaffen werden – vielmehr gilt es auch, die jeweils bestehenden Möglichkeiten für die betroffenen Zielgruppen publik zu machen und so zu einem transparenten Bildungssystem beizutragen. Zu einer solchen Transparenzsteigerung trägt sicher auch eine länderübergreifende Basis für einen offeneren Hochschulzugang bei, wie ihn beispielsweise der Innovationskreis berufliche Bildung fordert. Insgesamt stellen die Öffnung des Hochschulzugangs für Berufspraktiker, die Anrechnung von beruflich erworbenen Kompetenzen auf ein Studium sowie ein stärkeres Engagement der Hochschulen im Bereich der Weiterbildung aus Sicht des IW Köln zentrale Handlungsfelder für die Bildungspolitik dar.

#### **10. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Bildungsbeteiligung von Migrantinnen und Migranten und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

In allen Bildungsbereichen zeigen Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im Durchschnitt eine schlechtere Beteiligung als einheimische Kinder und Jugendliche. Bereits im Bereich frühkindlichen Bildung sind die Beteiligungsquoten der Migrantenkinder im Vergleich zu den Kindern, deren Eltern beide aus Deutschland stammen, niedrig. Besonders in diesem frühen Alter könnte das Erlernen der deutschen Sprache aber sehr effektiv gefördert werden. Problematisch ist auch die Beobachtung, dass circa 60 Prozent der Migrantenkinder eine Einrichtung mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Kindern besuchen, deren Eltern ebenfalls nicht in Deutschland geboren sind und im Haushalt oft nicht die deutsche Sprache benutzen. Diese im Bildungsbericht festgehaltene Situation wird als deutlich verbesserungswürdig eingeschätzt.

Von dem angestrebten Ausbau der frühkindlichen Betreuung können insbesondere auch die Kinder nicht-deutscher Eltern profitieren. Es entsteht ein zusätzlicher nicht nur quantitativer sondern auch qualitativer Bedarf an Erziehungspersonal. Für die bessere Förderung dieser Kinder sind zudem pädagogische Konzepte zur interkulturellen Förderung (u. a. sprachliche Förderung) in die Personalausbildung zu integrieren. Ein Grund für die niedrige Beteiligung der Migrantenkinder an der Tagesbetreuung könnte in der Uninformiertheit über die Angebote oder in einer schwachen Einkommenssituation der Migrantenfamilien liegen. Eine Senkung der privaten Finanzierungsanteile wäre sinnvoll, um diese Probleme zu reduzieren.

Im weiteren Verlauf der Schullaufbahn sind Kinder mit Migrationshintergrund oder mit ausländischer Staatsangehörigkeit durchschnittlich in niedrigeren Schultypen über- und in höheren Schultypen unterrepräsentiert. Oft wirken hier zwei Faktoren zusammen – der ungünstige soziale Status (Bildungsferne der Eltern) und der Migrationshintergrund an sich, der beispielsweise mit schlechten Deutschkenntnissen, fehlenden Kenntnissen über das deutsche Bildungs- und Gesellschaftssystem und fehlenden sozialen Netzwerken einhergeht. Dies führt dazu, dass bestimmte Migrantengruppen schlechtere Leistungen (PISA) aufweisen und doppelt so häufig wie deutsche Kinder das Schulsystem ohne einen Abschluss verlassen. Sie finden dadurch seltener einen betrieblichen Ausbildungsplatz und weichen deswegen häufiger auf nicht voll berufsqualifizierende Angebote aus. In der Folge bleiben sie häufiger arbeitslos.

Deshalb sollte die individuelle frühkindliche (u. a. sprachliche) Förderung für Migrantenkinder und (herkunftssprachliche) Beratung für ihre Eltern ausgebaut werden sollte. Des Weiteren sollten interkulturelle und diagnostische Kompetenzen sowie leistungsorientierte Vergütungssysteme für Lehrkräfte ausgeweitet werden, die die Motivation steigern würden, sich mit den Integrations-schwierigkeiten dieser Schüler auseinanderzusetzen. Weiterhin sollte die Berufsorientierungskompetenz und die Ausbildungsreife der Jugendlichen mit Migrationshintergrund gestärkt sowie eine stärkere Praxisorientierung bei der Ausbildungsvorbereitung vorgenommen werden. Zudem sollte ein berufliches Beratungssystem auch für die Eltern der Migrantenkinder aufgebaut und schließlich eine übergreifende Konzeption für die sprachliche Diagnostik und Förderung in der Schule eingeführt werden.

Schließlich kann ein Ausbau der Ganztagsbetreuung einmal den Eltern dazu dienen, ihren Erwerbwunsch besser erfüllen zu können, zum anderen aber für alle Kinder auch am Nachmittag eine geeignete Lerninfrastruktur sicherzustellen. Insbesondere Kinder aus bildungsfernen Schichten können von einem größeren Angebot an institutionell organisierter Lernzeit profitieren. Aus pädagogischer Sicht ist der Vorteil einer längeren gemeinsamen Lernzeit hervorzuheben, wodurch eine Rhythmisierung des Lernens möglich wird. So zeigt die PISA-Untersuchung aus dem Jahr 2006 für die deutschen Bundesländer, dass vor allem auch kompetenzschwache Schüler und Schüler mit Migrationshintergrund von schulischen Nachmittagsangeboten profitieren können. Um diese Lernerfolge umfassend realisieren zu können, ist es jedoch notwendig, den Anteil der obligatorischen voll gebundenen Ganztagschulen auszubauen. In Deutschland lag dieser Form der Ganztagschule an allen allgemein bildenden Schulen im Jahr 2006 nur bei 3,1 Prozent (ohne Berücksichtigung der Förderschulen). Bei einem freiwilligen Nachmittagsunterricht ist nicht sichergestellt, dass gerade die Kinder, die von diesen Angeboten am meisten profitieren würden, diese auch besuchen.

## **11. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf geschlechterspezifische Unterschiede und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

- 12. Worauf führen Sie geschlechterspezifische Ungleichheiten in der Bildungsbeteiligung zurück? Was sind geeignete Ansätze, die Bildungsbeteiligung und den Bildungserfolg der jungen Männer zu erhöhen?**
- 13. Halten Sie die derzeitigen Bemühungen für ausreichend, Jugendliche bei der Beratung zur Berufswahl über das geschlechtstypische Angebot hinaus zu beraten oder was wäre hierfür notwendig?**

Der Zweite Nationale Bildungsbericht stellt fest, dass sich die Bildungschancen der Jungen im Vergleich zu den Mädchen verschlechtert haben. So wiederholen Jungen öfter eine Jahrgangsstufe, ihr Anteil unter den Absolventen und Abgängern mit und ohne Hauptschulabschluss nimmt zu und sie befinden sich deutlich öfter im so genannten Übergangssystem. Ein Grund dafür, dass sich die Berufsperspektiven insbesondere für geringer qualifizierte Männer verschlechtert haben, kann in dem sektoralen Strukturwandel begründet liegen. Die Beschäftigung im produktionsorientierten Bereich ist strukturell stark rückläufig. Dies ist für Männer problematisch, da in diesem Sektor etwa vier von fünf Beschäftigten Männer sind. Dagegen ist die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich, in dem relativ viele Frauen beschäftigt sind, angestiegen. Junge Männer sollten bei ihrer Berufsorientierung stärker auf die Potenziale der Dienstleistungsberufe hingewiesen werden. Um die Lernergebnisse der Jungen in der Schule und der Berufsausbildung zu steigern, sollten die in Frage 1 und Frage 2 beschriebenen Reformmaßnahmen durchgeführt werden. Durch eine Stärkung der individuellen Förderung durch eine bessere frühkindliche Förderung, eine verpflichtende Ganztagschule sowie eine bessere Förderkultur an Schulen profitieren automatisch auch die Jungen.

Spiegelbildlich sollten neben einer besseren Berufswahlberatung bei den Jungen auch die Potenziale der Mädchen weiter ausgeschöpft werden. Wenn Frauen stärker für „Mangel-Berufe“ gewonnen werden können, lässt sich ein marktlicher Prozess mit einem gleichstellungspolitischen Ziel vereinbaren. So bieten etwa MINT-Berufe hervorragende Marktperspektiven und Verdienstspielräume. Für die Lösung des Nachwuchsproblems in den Technikwissenschaften spielt die Gewinnung von Frauen daher eine zentrale Rolle. Bisher sind natur- und ingenieurwissenschaftliche Berufe für Frauen wenig attraktiv: In der Schule wählen Mädchen seltener als Jungen Mathematik und Physik als Leistungsfächer, in der Berufsausbildung sind junge Frauen in gewerblich-technischen Berufen deutlich unterrepräsentiert und an den Hochschulen wählen junge Frauen eher sozial- und geisteswissenschaftliche Studiengänge. Entscheiden sich Frauen für MINT-Studiengänge, so wählen sie eher Biologie, Bauingenieurwesen und Architektur und nicht beispielsweise Elektrotechnik, Maschinenbau, Physik oder Informatik. In letzteren Bereichen ist der Fachkräftemangel im MINT-Bereich deutlich höher, was zu steigenden Löhnen führte und auch in der Zukunft günstigere Lohnperspektiven verspricht.

Das Interesse von Mädchen und Frauen für Technikwissenschaften zu erhöhen ist aber nicht nur eine Aufgabe für das Bildungssystem, sondern für verschiedene Bereiche der Gesellschaft (Bildung, Arbeitsmarkt, Familie). Wie Studien zu Fächer-, Studien- und Berufswahl gezeigt haben, resultiert die Beharrungstendenz von Technik als „Männerdomäne“ aus dem Zusammenwirken vielfältiger Faktoren. Eine hervorgehobene und zumeist letztlich verursachende Rolle scheinen dabei Geschlechterstereotype zu spielen. Im internationalen Vergleich ist dieses Muster in Deutschland stärker ausgeprägt als in den meisten anderen OECD-Ländern. Maßnahmen wie der Girls' Day können somit einen Baustein für die Überwindung dieser Stereotype darstellen. In diesem Rahmen sind auch verschiedene Aktionen und Projekte der Wirtschaft ([www.mintzukunft.de](http://www.mintzukunft.de)) und Politik ([www.komm-mach-mint.de](http://www.komm-mach-mint.de)) zielführend.

Generell sind die bisherigen Bemühungen zur Berufsintegration Jugendlicher nicht ausreichend. Alles in allem verursacht die mangelnde Integration vor allem Geringqualifizierter in die Arbeits-

welt nach Berechnungen des IW Köln im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung volkswirtschaftliche Folgekosten von knapp 12.000 Euro pro Kopf und Jahr. Zusätzliche Investitionen bei benachteiligten Jugendlichen sind daher bildungsökonomisch zu rechtfertigen. Dabei lassen sich deren Kosten reduzieren, je früher damit begonnen wird. In welchem Maße sich die direkten Folgekosten reduzieren lassen, hat das IW Köln für einige Bereiche berechnet. Durch eine geringere Zahl an Schulabgängern mit mangelnder Ausbildungsreife sowie einen um ein halbes Jahr kürzeren Verbleib in den einzelnen Integrationsmaßnahmen ließen sich bis zum Jahr 2015 schätzungsweise 2,4 Milliarden Euro an direkten Ausgaben für Förderprogramme und weitere 2,8 Milliarden Euro an Folgekosten einsparen. Um diese Kosteneinsparungen zu realisieren, wäre ein geeignetes Instrument die Implementierung einer intensiveren Förderkultur an allgemein bildenden Schulen im Bereich der Ausbildungsreife und Berufsorientierung, um insbesondere Jugendlichen mit Problemen beim Übergang in Ausbildung und Beschäftigung zu helfen.

**14. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Höhe und Verteilung der Bildungsausgaben? Wie bewerten Sie die Aufteilung der Ausgaben zwischen öffentlicher und privater Hand? Welche Bereiche sollten bei der künftigen Mittelverteilung verstärkt gefördert werden?**

Bildungsinvestitionen sind hochgradig wachstumsrelevant. Daher kommt sowohl der Qualität als auch der Quantität von Bildungsinvestitionen eine herausgehobene wirtschaftspolitische Bedeutung zu. Die These von der generellen Unterfinanzierung des Bildungssystems, die sich auf den internationalen Vergleich von Bildungsausgaben in Prozent des BIP stützt, ist nicht haltbar, wenn die systematische Untererfassung der deutschen Bildungsausgaben bei internationalen Vergleichen berücksichtigt wird und zudem die Bildungsausgaben pro Bildungsteilnehmer verglichen werden. Pro Bildungsteilnehmer wendet Deutschland mehr Ressourcen auf als die Länder im OECD-Durchschnitt. Eine Bildungspolitik, die ohne begleitende Strukturreformen lediglich den Mitteleinsatz steigert, läuft daher Gefahr, das Ausmaß der Ineffizienzen zu erhöhen, ohne die Qualität des Outputs zu steigern.

Veränderungsbedarf gibt es nach Auffassung des IW Köln bei der Aufteilung der Ausgaben zwischen öffentlicher und privater Hand. Private und staatliche Finanzierungsanteile stehen exakt im Widerspruch zu ökonomisch sinnvollen Strukturen. Im frühkindlichen Bildungsbereich dominiert der Charakter eines öffentlichen Gutes und die Externalitäten sind hoch. Doch genau in diesem Bildungsbereich ist der private Finanzierungsanteil hierzulande höher als im OECD-Durchschnitt. Im tertiären Bildungsbereich wiederum überwiegen die Eigenschaften eines privaten Gutes, bei dem die Bildungsrendite weitgehend privat angeeignet werden kann. In diesem Bildungssektor ist jedoch der private Finanzierungsanteil in Deutschland niedrig. Die öffentliche Bildungsfinanzierung sollte daher vom „Kopf auf die Füße“ gestellt werden und im Sinne eines „starting strong“ vor allem hohe Finanzierungsanteile an frühen Bildungsgängen übernehmen, während die privaten Finanzierungsanteile im Laufe der Bildungskarriere zunehmen sollten.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels sind zusätzliche Mittel im Bildungssystem vor allem nötig, um die Teilnehmerquoten in den Bildungsprozessen deutlich zu steigern. Im Elementarbereich ist dies mit Blick auf die Chancengerechtigkeit und eine Teilhabe an späteren Bildungsprozessen geboten. Im Tertiärbereich müssen der hohe Ersatzbedarf für ausscheidende Akademiker und die strukturell bedingt steigende Nachfrage befriedigt werden. Dies erfordert zunächst zusätzliche Ausgaben, die im Elementarbereich aus staatlichen Quellen und im Hochschulbereich primär durch Studienbeiträge zu finanzieren sind. Dabei kann der Mehrbedarf an öffentlichen Mitteln schon in einer mittleren Frist durch Effizienzeffekte und einer „demografischen Rendite“ aufgefangen werden. Letztere ergibt sich aufgrund des Rückgangs der Bildungsteilneh-

mer in den nächsten Jahren. Die hierdurch frei werdenden Mittel sollten wieder ins Bildungssystem investiert werden, um Qualitätsverbesserungen vornehmen zu können.

### III. Fragen zum Instrument

**15. Wie bewerten Sie den Nationalen Bildungsbericht als Teil der Bildungsberichterstattung?**

**16. Welche Möglichkeiten sehen Sie zur Weiterentwicklung des Berichts?**

**17. Welche Schwerpunktthemen sind für die nächsten Berichte vordringlich?**

Der Zweite Nationale Bildungsbericht gibt einen umfangreichen und detaillierten Überblick über die aktuelle Situation im deutschen Erziehungs- und Bildungswesen. Allerdings stellt der Bericht bisher noch kein Monitoring- oder Kontrollinstrument dar, denn es fehlt an einer Zielformulierung und einer Ergebnismessung. Deshalb bleiben in der Bildungsberichterstattung auch unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern unkommentiert und unbewertet. Ein Monitoring sollte jedoch gezielt Hinweise geben, welche Bundesländer bei einem bestimmten bildungspolitisch relevanten Gesichtspunkt bereits relativ weit entwickelt sind, welche Bundesländer in letzter Zeit besonders große Fortschritte erzielt haben und bei welchen Bundesländern noch Handlungsbedarf besteht.

Daher legt etwa der „Bildungsmonitor“ des IW Köln anhand von 13 Handlungsfeldern jährlich eine empiriegestützte Erfolgskontrolle bei zentralen bildungspolitischen Kennziffern auf allen Bildungsstufen vor. Es ist zu begrüßen, dass auch die Nationale Qualifizierungsinitiative bei ihrem Treffen in Dresden zumindest einige bildungspolitische Ziele quantifiziert hat und sich damit ansatzweise, wenn auch bisher erst in geringem Umfang, auch einer Überprüfung der Ziele unterzieht. Im Rahmen einer gemeinsamen Berichterstattung der Bundesländer ist die Formulierung allgemeiner bildungspolitischer Ziele keineswegs einfach, gleichwohl kann es ohne quantifizierte Ziele letztlich auch keine belastbare Fortschrittsmessung geben. Eine Weiterentwicklung des Nationalen Bildungsberichts zu einem Erfolgsmonitoring ist daher nach dem Dresdener „Bildungsgipfel“ noch dringlicher als zuvor.

Ein möglicher weiterer Themenschwerpunkt könnte sich mit der föderalen Ordnung des deutschen Bildungssystems befassen. Hauptziel der Föderalismusreform des Jahres 2006 im Bereich Bildung, Forschung und Entwicklung war es, einen Rahmen für einen Wettbewerb der Bildungs- und Forschungsinstitutionen zu schaffen, der die Qualität in Bildung, Forschung und Lehre fördert. Ausschlaggebend dafür ist, bei welchem Ordnungsrahmen es am ehesten zu einem Wettbewerb zwischen den verschiedenen Institutionen des Bildungssystems (Kindergärten, Schulen, Hochschulen, Grundlagenforschung) um die besten Leistungen in Bildung und Forschung kommen kann. Dieser Ordnungsrahmen umfasst auch die Frage, wie die Verantwortung für Finanzierung, Regulierung und Durchführung zwischen den Gebietskörperschaften aufgeteilt werden soll.

Der Nationale Bildungsbericht könnte in einem Schwerpunkt der nächsten Berichte der Frage nachgehen, ob die föderale Aufgabenteilung bei der Erreichung dieser Ziele richtig justiert ist. In einem bildungsökonomischen Verständnis sollten immer dann zentrale verbindliche Regelungen vorgenommen werden, wenn überregionale Wirkungen vorliegen oder sich die Wünsche der Beteiligten nicht unterscheiden. Umgekehrt sollten Entscheidungen auf Landesebene getroffen werden, wenn die zu erwartenden Auswirkungen sich auf die Region beschränken oder regional sehr unterschiedliche Wünsche oder Präferenzen der Beteiligten vorliegen.

Vor diesem Hintergrund wird die ausschließliche Zuweisung der bildungspolitischen Verantwortlichkeit an die Bundesländer dem Umstand nicht gerecht, dass zwischen den Bundesländern negative interregionale Wechselwirkungen untereinander beziehungsweise zwischen Bundesländern und Bund sowie Privaten bestehen. Besonders deutlich wird dies etwa daran, dass der Anteil der 15-jährigen Jugendlichen, denen es an den erforderlichen Basiskompetenzen mangelt (Risikogruppe), in der letzten PISA-Studie bei etwa einem Fünftel liegt und zwischen den Bundesländern je nach Bereich (Mathematik, Lesen, Naturwissenschaften) zwischen 8,5 und 29 Prozent schwankt. Darüber hinaus zählt Deutschland zu jenen Ländern in der OECD, in denen der Zusammenhang zwischen Bildungserfolg und sozio-kultureller beziehungsweise sozio-ökonomischer Herkunft weiterhin besonders stark ist. Auch hier weisen die Bundesländer deutliche Unterschiede auf. Schließlich liegen auch die durchschnittlichen Testergebnisse zwischen den Bundesländern beträchtlich auseinander. Dies gilt selbst für die Gymnasien, so dass auch eine allgemeine Basis für die Studierfähigkeit der Abiturienten nicht gewährleistet ist.

An diese je nach Bundesland unterschiedlichen Ergebnisse knüpfen sich weitreichende fiskalische Folgen, weil die gegenwärtige Verteilung von Zuständigkeiten und finanziellen Verantwortlichkeiten zwischen Kommunen, Ländern, Bund, Bundesagentur für Arbeit, Unternehmen und Individuum immer dann falsche Anreize setzt, wenn die Folgen einer nicht ausreichenden Qualität von Bildungsprozessen an andere föderale Ebenen oder Akteure weitergegeben werden können. Deshalb könnte ein Schwerpunkt des nächsten Nationalen Bildungsberichts darin liegen, die aus der derzeitigen föderalen Aufgabenteilung bei den einzelnen Stufen des Bildungssystems resultierenden Folgen für die Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften einerseits sowie zwischen diesen und den privaten Finanziers von Bildungsinvestitionen andererseits zu beleuchten. Durch die Aufdeckung der Finanzbeziehungen wird wichtiges Wissen für die Steuerung der Bildungsprozesse generiert, ohne das eine ökonomisch wie sozialpolitisch befriedigende Mittelallokation nur unzureichend gelingen kann.

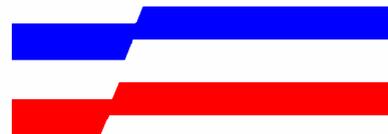
**Bayerisches Staatsministerium**  
**für Unterricht und Kultus**

**Ministerium für Bildung und Frauen**  
**des Landes Schleswig-Holstein**

**Die Amtschefs**

**Stellungnahme zum Fragenkatalog**  
**zur öffentlichen Anhörung zum „Zweiten Nationalen**  
**Bildungsbericht“**  
**vor dem Bundestagsausschuss für Bildung, Forschung**  
**und Technikfolgenabschätzung**

**am 9. Februar 2009**



**Ministerium für Bildung,  
und Frauen  
des Landes Schleswig-Holstein**

*Die Amtschefs*

Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus, 80327 München  
Ministerium für Bildung und Frauen des Landes Schleswig-Holstein, 24105 Kiel

München/Kiel, den 26. Januar 2009

### **Stellungnahme zum Fragenkatalog**

***zur öffentlichen Anhörung zum „Zweiten Nationalen Bildungsbericht“  
vor dem Bundestagsausschuss für Bildung, Forschung und Technologiefolgenab-  
schätzung am 09.02.2009 in Berlin***

#### ***Fragen zu den Bildungsbereichen***

##### ***1. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur frühkindlichen Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?***

Der Besuch einer Kindertageseinrichtung, insbesondere in den letzten beiden Kindergartenjahren, kann in Deutschland mittlerweile als Regelfall bezeichnet werden. 90% aller Kinder zwischen 3 und 6 Jahren haben im Jahr 2007 eine Tageseinrichtung besucht; die Altersgruppe der 4- bis 5-Jährigen wird nahezu vollständig von Bildungsangeboten erreicht. Bei den Beteiligungsquoten und Betreuungsschlüsseln gibt es noch regionale Unterschiede. Auch bei Kindern unter 3 Jahren steigt die Beteiligung in Tageseinrichtungen und Tagespflege. Dies stellt eine gute Voraussetzung dafür dar, möglichst alle Kinder auf ihren Eintritt in die Schule vorbereiten zu können.

Seit Ende der 1990er Jahre gibt es einen deutlichen Rückgang von verspäteten Einschulungen und Zurückstellungen schulpflichtiger Kinder (2006 weniger als 5%) bei gleichzeitiger Zunahme vorzeitiger Einschulungen (über 7% aller Einschulungen). Sprachstandsfeststellungen und -förderung der Kinder vor der Einschulung wird in allen Ländern zunehmend Aufmerksamkeit geschenkt.

Zur quantitativen Verbesserung des Betreuungsangebots im Elementarbereich haben sich Bund, Länder und Kommunen darauf verständigt, bis zum Jahr 2013 für bundesweit durchschnittlich 35% der Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen erhebliche finanzielle und qualitative Anstrengungen unternommen werden, auf die sich Bund und Länder beim Bildungsgipfel am 22. Oktober 2008 geeinigt haben.

In einer gemeinsamen Fachtagung haben Kultusministerkonferenz und Jugend- und Familienministerkonferenz im Dezember 2008 erste Grundlagen für eine verstärkte Zusammenarbeit beim Übergang von der Kindertagesstätte in die Grundschule gelegt.

Bereits im Jahr 2004 haben sich die Länder über einen gemeinsamen Rahmen für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen verständigt, der die Grundsätze der Bildungsarbeit in diesen Einrichtungen festlegt und durch Bildungspläne auf Landesebene konkretisiert und erweitert wird.

Die Länder tragen darüber hinaus mit der Einrichtung von Bachelor-Studiengängen zur Frühpädagogik an Fachhochschulen sowie mit der Entwicklung von Instrumenten zur internen und externen Evaluation der Kindertageseinrichtungen zur langfristigen Qualitätsentwicklung in Kindertageseinrichtungen bei.

## ***2. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur schulischen Allgemeinbildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?***

Mit dem Wandel unserer Gesellschaft zu einer Wissensgesellschaft steigen die Ansprüche an das Wissen und die Kompetenzen im Rahmen beruflicher Tätigkeiten und damit zugleich die Anforderungen an die schulische ebenso wie die nachschulische Bildung. Vor dem Hintergrund weiter wachsender Anforderungen des Arbeitsmarktes an die Qualifikationen der Arbeitnehmer und des für die Zukunft erkennbaren Nachwuchskräftemangels ist erfreulich, dass immer mehr Schülerinnen und Schüler höher qualifizierende Schularten besuchen. Damit jeder junge Mensch eine befriedigende und eigenständige Berufs- und Lebensperspektive entwickeln kann, ist es deshalb heute mehr denn je notwendig, allen die Chance auf einen Schulabschluss und eine qualifizierte Ausbildung zu geben. Der von der Kultusministerkonferenz im Oktober 2007 beschlossene Handlungsrahmen zur Reduzierung der Zahl der Schülerinnen und Schüler ohne Schulabschluss, Sicherung der Anschlüsse und Verringerung der Ausbildungsabbrecher bündelt die hierfür vorgesehenen und zu

verstärkenden Maßnahmen. Der durch das Investitionsprogramm des Bundes angestoßene und von den Ländern in eigener Initiative fortgesetzte Ausbau von Ganztagschulen leistet einen Beitrag zur Verbesserung der Bildungschancen jedes Einzelnen.

Die Ergebnisse der internationalen Schulleistungsvergleichsuntersuchungen, an denen Deutschland bislang teilgenommen hat, zeigen, dass das durchschnittliche Kompetenzniveau von Schülerinnen und Schülern im Primar- und Sekundarbereich im internationalen Vergleich zwischen den verschiedenen Untersuchungszeitpunkten stetig gestiegen ist. Die Leistungen der 15-Jährigen in Deutschland haben sich zwischen 2000 und 2006 in ihrer relativen Position zu anderen Staaten und in allen untersuchten Bereichen (Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften) verbessert und liegen nunmehr im internationalen Mittelfeld oder sogar im oberen Drittel. Mit den mathematischen und naturwissenschaftlichen Schulleistungen seiner Grundschülerinnen und Grundschüler liegt Deutschland im internationalen Vergleich bereits im oberen Leistungsdrittel. Im Hinblick auf ihr Leseniveau gehören Grundschülerinnen und Grundschüler in Deutschland sogar zur europäischen Spitzengruppe. Die Ergebnisse sind ein Indiz dafür, dass die gemeinsamen Reformanstrengungen aller am Bildungswesen Beteiligten beginnen Früchte zu tragen.

Eine besondere Herausforderung für die Bildungspolitik bleibt die gezielte Förderung der sozial benachteiligten Schülerinnen und Schüler, die in anderen Staaten deutlich besser gelingt. Darüber hinaus muss auch die Förderung der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund weiter verbessert werden.

Aus den Ergebnissen der aktuellen Schulleistungsvergleiche haben die Länder neben der kontinuierlichen Weiterarbeit in den sieben, von der Kultusministerkonferenz im Dezember 2001 als Folgerung aus PISA 2000 beschlossenen Handlungsfelder weitere Schlussfolgerungen gezogen und werden ihre Reformanstrengungen auf folgende Schwerpunktsetzungen konzentrieren:

- Gezielte Förderung der leistungsschwächeren Schülerinnen und Schüler als Schwerpunkt gemeinsamer Aktivitäten

Die Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudien PISA, IGLU und TIMSS haben deutlich gemacht, dass leistungsschwächeren Schülerinnen und Schülern mehr Aufmerksamkeit als bisher zuteil werden muss, damit sie eine befriedigende Berufs- und Lebensperspektive entwickeln können. Als Konsequenz auf die vorliegenden Ergebnisse hat sich die Kultusministerkonferenz auf

eine gemeinsame Initiative zur Förderung leistungsschwächerer Schülerinnen und Schüler geeinigt, um deren Anzahl deutlich zu verringern, Jugendliche mit Migrationshintergrund wirksamer als bisher zu fördern und die Bildungschancen unabhängig von der sozialen Herkunft zu erhöhen.

- Den Unterricht weiter entwickeln

Mit der Einführung von länderübergreifenden Bildungsstandards für den Primarbereich, die Sekundarstufe I und demnächst auch für die Sekundarstufe II haben die Länder die erforderlichen Grundlagen für die Verbesserung der Unterrichtsqualität, mehr Vergleichbarkeit und geringere Unterschiede bei den Leistungen geschaffen. Die Länder werden eine gemeinsame Strategie entwickeln, um die Bildungsstandards noch deutlicher als bisher für die Unterrichtsentwicklung zu nutzen.

- Für Transparenz sorgen und auf Qualitätssicherung setzen

Wie in der Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring festgelegt, wird Deutschland auch in Zukunft an internationalen Schulleistungsuntersuchungen teilnehmen. Darüber hinaus werden die Länder ab 2009 für Schülerinnen und Schüler der Grundschule sowie aller Schularten der Sekundarstufe I die Erreichung der Bildungsstandards in Ländervergleichen überprüfen. Daneben werden jährliche länderübergreifende Vergleichsarbeiten für die Grundschule und für die Sekundarstufe I (VERA 3 und VERA 8) durchgeführt, die regelmäßig wichtige Informationen für die gezielte Förderung der Schülerinnen und Schüler bereitstellen.

### ***3. Über welche Erkenntnisse zur Unterrichtsqualität in Ganztagschulen verfügen Sie und wie bewerten Sie die unterschiedlichen Formen von Ganztagsangeboten im Hinblick auf den Lernerfolg der Schülerinnen und Schüler?***

Die quantitative Entwicklung im Bereich der Ganztagschulen zeigt, dass die Länder auf dem richtigen Weg sind. Für alle Schularten des Primar- und Sekundarbereichs I gilt, dass der Anteil der Schulen mit Ganztagsbetrieb deutlich zugenommen hat. Im Jahre 2006 beträgt der Anteil an Ganztagschulen z.B. an Grundschulen ca. 30 %, an Schulen mit mehreren Bildungsgängen ca. 44 %, an Hauptschulen ca. 28 %, an Gymnasien ca. 30 % und an Gesamtschulen ca. 78 %. Besuchten im Jahre 2002 lediglich 4,2 % der Grundschülerinnen und Grundschüler eine Ganztagschule, sind es 2006 bereits 12,7%; waren es im Jahre 2002 nur 3,9 % der Schülerinnen und

Schüler an Gymnasien, beträgt dieser Anteil im Jahre 2006 bereits 12,5 %; an Schulen mit mehreren Bildungsgängen waren es im Jahre 2002 3,7 %, im Jahre 2006 erhöht sich dieser Anteil auf 21,2 % der Schülerinnen und Schüler.

Darüber hinaus aber ist die qualitative Entwicklung von mindestens ebenso großer Bedeutung. Die durch den Europäischen Sozialfonds und das Bundesministerium für Bildung und Forschung und in enger Kooperation mit den Ländern in Auftrag gegebene „Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen“ (StEG) macht deutlich, dass die große Vielfalt an unterschiedlichen Ganztagsmodellen und -konzeptionen als Potenzial der aktuellen Ganztagschullandschaft betrachtet werden kann. Eine ebenfalls erfreuliche Feststellung ist die Tatsache, dass, entgegen der zunächst angenommenen Befürchtungen, soziale Selektionsmechanismen bislang ausgeblieben sind und die Ganztagschule alle Schülergruppen gleichermaßen erreicht.

Die Länder forcieren den quantitativen und qualitativen Ausbau der Ganztagschulen, z.T. mit Schwerpunktsetzungen auf bestimmte Schularten. Angegangen wird eine noch stärkere Professionalisierung beim Ausbau der Angebote hinsichtlich der Strukturierung des Unterrichts, des Personaleinsatzes und der Einbindung der Eltern. Auch die räumlichen Rahmenbedingungen müssen an manchen Schulen noch verbessert werden. Vielfältige Initiativen in den Ländern – besonders auch in Zusammenarbeit mit außerschulischen Partnern – machen dies deutlich.

Durch noch ausstehende empirische Studien muss ermittelt werden, wie sich unterschiedliche Formen von Ganztagsangeboten im Einzelnen auf den Lernerfolg der Schülerinnen und Schüler auswirken. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann nur mit einiger Plausibilität davon ausgegangen werden, dass die zusätzlichen Möglichkeiten, Schülerinnen und Schüler gezielt zu fördern, Interessenschwerpunkte zu vertiefen und besondere pädagogische Impulse zu setzen, sich positiv auf den Lernerfolg auswirken werden.

#### **4. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zu den Übergängen von den Schulen zur beruflichen Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

Die Übergänge von der Schule in die berufliche Ausbildung bzw. in die Hochschule sowie anschließend in den Arbeitsmarkt haben sich in den vergangenen Jahren stark ausdifferenziert und flexibilisiert. Die Ausweitung des Spektrums möglicher Bildungswege für Schulabgängerinnen und Schulabgänger nutzen gut Qualifizierte zur Ges-

taltung ihrer Bildungskarrieren. Schülerinnen und Schüler mit geringeren Qualifikationen verbleiben dagegen oft lange im ausbildungsvorbereitenden Übergangssystem.

Für Jugendliche, die eine allgemein bildende Schule beenden, haben sich drei typische Übergangswege in die Berufsausbildung etabliert: das Übergangssystem, die duale Ausbildung und das Schulberufssystem. Aufgrund der konjunkturellen Entwicklungen hat das Ausbildungsplatzangebot der Wirtschaft im letzten Jahrzehnt die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen im dualen System nicht ausreichend befriedigen können. Inzwischen besucht eine wachsende Zahl von Jugendlichen im Anschluss an die allgemein bildende Schule zunächst eine berufsvorbereitende Maßnahme. Entsprechend ist das Eintrittsalter in die duale Berufsausbildung auf über 19 Jahre angestiegen. Parallel dazu steigt der Anteil der Jugendlichen mit höheren allgemein bildenden Abschlüssen, weil zum einen Unternehmen zunehmend eine Hochschulzugangsberechtigung bei einer Reihe von Berufen voraussetzen und zum anderen die Anforderungen in zahlreichen Ausbildungsberufen erheblich gestiegen sind. Deshalb können viele Jugendliche ihr bevorzugtes Ausbildungsinteresse nicht verwirklichen; unter ihnen haben Jugendliche mit oder ohne Hauptschulabschluss die schlechtesten Chancen.

Das Übergangssystem ist durch eine Vielzahl von Maßnahmen mit unterschiedlichem Niveau gekennzeichnet, die sich in schulische Maßnahmen und Bildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit aufgliedern lassen. Etwa 50% der Teilnehmer gelingt es, innerhalb von 2,5 Jahren in eine vollqualifizierende Berufsausbildung einzumünden. Die andere Hälfte der Teilnehmer bleibt vorerst ohne eine Berufsausbildung, sodass dieses System insgesamt als kostenintensiv, aber wenig effektiv bezeichnet werden muss.

Die Länder richten ihr besonderes Augenmerk auf den Erwerb eines Bildungsabschlusses sowie auf eine noch stärkere Berufsorientierung an allgemein bildenden Schulen. Beim Bildungsgipfel am 22. Oktober 2008 haben Bund und Länder vereinbart, bis zum Jahr 2015 gemeinsam eine Halbierung der Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss sowie der ausbildungsfähigen jungen Erwachsenen ohne Berufsabschluss zu erreichen.

Mit der Initiative „Abschluss und Anschluss“ wollen Bund und Länder gemeinsam mit der Wirtschaft die Ausbildungsvorbereitung und den Übergang in die Berufsausbildung, insbesondere für Benachteiligte, verbessern.

Darüber hinaus verstärken die Länder insbesondere ihre Maßnahmen zur Grundbildung durch Angebote der Alphabetisierung. Sie werden gemeinsam mit entsprechenden Partnern (z.B. Bundesagentur für Arbeit und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) integrationsrelevante Angebote für Migrantinnen und Migranten von der Alphabetisierung bis zur Berufsreife weiterentwickeln und ausbauen.

Eine bildungspolitische Herausforderung stellt allerdings der Anspruch dar, möglichst alle im Übergangssystem befindlichen interessierten Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis zu einem vollqualifizierenden Ausbildungsabschluss weiterzuführen.

##### **5. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur beruflichen Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

Das berufliche Bildungssystem – dual und vollzeitschulisch – ist im internationalen Vergleich nach wie vor erfolgreich. Die Länder setzen auch in Zukunft auf die Stärke des international anerkannten deutschen Berufsbildungssystems.

Damit jeder Jugendliche eine reale Chance auf eine berufliche Ausbildung bekommt, setzen die Länder beispielsweise verstärkt auf den „Handlungsrahmen zur Reduzierung der Zahl der Schülerinnen und Schüler ohne Schulabschluss - Sicherung der Anschlüsse- Verringerung der Zahl der Ausbildungsabbrecher“, der u.a. auf eine vertiefte Berufsorientierung und Unterstützung während der Ausbildung abzielt.

Die Ausbildung im Schulberufssystem erfolgt an Berufsfachschulen gemäß BBiG/HwO (= Berufsbildungsgesetz/Handwerksordnung) bzw. Berufsfachschulen außerhalb des Geltungsbereichs von BBiG/HwO, an Schulen des Gesundheitswesens oder an Fachschulen. Das Angebot an Ausbildungsplätzen wurde im Schulberufssystem – im Vergleich zum dualen System - deutlicher ausgebaut, was vor allem auf das Wachstum in den personenbezogenen Dienstleistungsberufen und den modernen Assistenz- und Medienberufen zurückzuführen ist. Dass vor allem die Ausbildung in den Assistenzberufen von den Jugendlichen zum Teil als Vorbereitung auf eine duale Ausbildung genutzt wird, ohne dass eine adäquate Anrechnung der vollschulisch erworbenen Kompetenzen im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes (§§ 7, 43 II, 45 II BBiG) durch die Wirtschaft erfolgt, ist unbefriedigend. Um die Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen, Warteschleifen und Umwege zu vermeiden, setzen sich die Länder für die Akzeptanz der im Schulberufssystem und im Übergangssystem erworbenen Kompetenzen seitens der Wirtschaft ein.

## **6. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur Hochschulbildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

Angesichts der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland steht das Bildungssystem vor der Herausforderung, den Anteil hochqualifizierter Nachwuchskräfte in den nächsten Jahren stark zu erhöhen.

Dies kann geschehen durch die Erhöhung der Zahl der Studienberechtigten, die Förderung der Studierneigung sowie die Senkung der Studienabbrecherquote u.a. durch die Verbesserung der Studienbedingungen an den Hochschulen.

Die Zahl der Studienberechtigten wird vor dem Hintergrund demographischer Entwicklungen und wegen der doppelten Abiturjahrgänge noch bis zum Jahr 2020 deutlich über dem heutigen Niveau liegen. Die Studienanfängerquote soll auf 40% anwachsen. Mit Blick auf den wachsenden Bedarf von qualifizierten Hochschulabsolventen und auf die überdurchschnittlich guten Arbeitsmarkt- und Karrierechancen für Hochschulabsolventen muss es darum gehen, für bislang unterrepräsentierte Gruppen soziale Hindernisse zu beseitigen und eine gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen. Bildungspotenziale zu erschließen, liegt im Interesse des Einzelnen und der Gesellschaft. Chancengleichheit und wachsende Nachfrage nach Hochschulabsolventen können wesentlich zur Aufnahme eines Studiums motivieren.

Mit dem Hochschulpakt 2020 stellen sich Bund und Länder der steigenden Nachfrage nach Studienplätzen. Bis 2010 wird über den Hochschulpakt den Hochschulen ermöglicht, mehr als 91.000 zusätzliche Studienanfängerinnen und Studienanfänger aufzunehmen.

In den vergangenen Jahren sind in den Ländern zudem die Möglichkeiten erweitert worden, innerhalb der beruflichen Bildung eine Hochschulzugangsberechtigung zu erwerben. Es gilt, diese Möglichkeiten und Chancen deutlicher im Bewusstsein der Öffentlichkeit zu verankern und damit langfristig den Anteil der Bevölkerung mit Hochschulabschluss (Tertiärabschluss) zu erhöhen. Im Rahmen der „Qualifizierungsinitiative – Aufstieg durch Bildung“ haben Bund und Länder eine Vielzahl an Maßnahmen verabredet, um die Durchlässigkeit zum tertiären Bildungsbereich weiter zu erhöhen, die Zahl der Studierenden weiter auszubauen und die Qualität des Hochschulstudiums zu verbessern.

Zur Verbesserung der Studienbedingungen sind eine Vielzahl von Maßnahmen eingeleitet worden. Dazu gehören auch die Reformen im Rahmen des Bologna-

Prozesses, die mit den Schwerpunkten Ausbau der gestuften Studienstruktur, Förderung der Mobilität, Verbesserung der Anerkennungspraxis, Qualitätssicherung und Sicherung der Berufsqualifizierung fortgeführt werden, um zur Lösung von Übergangsproblemen, z. B. im Bereich der Mobilität, beizutragen. Hier stehen die Hochschulen und die Länder in besonderer Verantwortung.

Die Lehre profitiert auch von der Exzellenzinitiative, denn Forschung, Lehre und Studium gehören untrennbar zusammen. Das Auswahlrecht der Hochschulen steigert die Chance auf eine interessierte und qualifizierte Hörerschaft. Die Einnahmen aus Studienbeiträgen<sup>1</sup>, so sie erhoben werden, müssen der Verbesserung der Lehre zugute kommen. In den Ziel- und Leistungsvereinbarungen wird die Lehre gezielt als Schwerpunkt definiert, werden Maßnahmen vereinbart und deren Umsetzung über die leistungsbezogenen Mittelzuweisungen befördert. In einigen Ländern<sup>2</sup> gibt es darüber hinaus spezifische Programme zur Förderung von Innovation und Exzellenz in der Lehre<sup>3</sup>.

Im März 2008 haben Kultusministerkonferenz und Stifterverband den „Wettbewerb exzellente Lehre“ vereinbart. Gefördert werden sollen strategische Konzepte von Universitäten und Fachhochschulen zur Qualitätsentwicklung und systematischen Personalentwicklung. Der Wettbewerb ist mit 10 Mio. Euro dotiert.

Bei Berufungen soll entsprechend den Empfehlungen des Wissenschaftsrates für transparente Berufungsverfahren ausdrücklich Wert auf die Lehrkompetenz als Auswahlkriterium gelegt werden.

### ***7. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur Weiterbildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?***

Im Zweiten Nationalen Bildungsbericht wird im Kapitel „Weiterbildung und Lernen im Erwachsenenalter“ darauf hingewiesen, dass die Unterscheidung von allgemeiner und beruflicher Weiterbildung problematisch sein könnte. Gleichwohl fokussieren die weiteren Ausführungen sehr stark auf die berufliche Bildung bzw. auf berufliche Kontexte der Nutzung von Weiterbildung.

---

<sup>1</sup> Studienbeiträge erheben derzeit: Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Hamburg

<sup>2</sup> Hochschuldidaktische Initiative Thüringen, BY – hochschulübergreifendes Programm „ProfiLehre“, Hochschuldidaktisches Zentrum Baden-Württemberg

<sup>3</sup> Tag der Lehre, Lehrpreis des Landes (u. a., BW, BY, BB, RP, SH) und der einzelnen Hochschulen (Universitäten und Fachhochschulen, Bsp: Chemnitz, Münster, Bochum, Jena, Düsseldorf .....

Beim von den Ländern verantworteten Teil der beruflichen Weiterbildung an Fachschulen lässt sich ein Anstieg der Zahlen der Schülerinnen und Schüler von 2000 (142.167) auf 2003 (160.135) erkennen. Dem folgt allerdings bis 2006 wieder ein Rückgang der Zahlen (144.507). Diese Tendenz gilt für alle Länder, allerdings in unterschiedlicher Ausprägung. Die Teilnahme an allgemeiner wie an beruflicher Weiterbildung korreliert im Übrigen positiv mit dem Bildungsstatus (je gebildeter, umso höhere Teilnahmequoten) und negativ mit dem Alter (je älter, umso weniger). Migrantinnen und Migranten sind überproportional wenig an Weiterbildung beteiligt.

Offensichtlich hängt die Weiterbildungsbeteiligung von verschiedenen Faktoren ab. Zum einen ist für den Rückgang der Weiterbildungsbeteiligung sicherlich die Umstellung der Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit auf kurzfristige Arbeitsmarktanpassungen ursächlich. Zum anderen ist auch zu vermuten, dass in Zeiten angespannter Wirtschaftslage Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zurückhaltender bei der Wahrnehmung von Weiterbildungsangeboten und Bildungsurlaub sind, soweit die Weiterbildung nicht direkt von ihrem Arbeitgeber veranlasst ist. Unter diesen Umständen fehlt häufig die Bereitschaft, den Arbeitsplatz aufzugeben, um Weiterbildungsangebote der Aufstiegsfortbildung zu nutzen. Eine weitere Erklärungsmöglichkeit für den Rückgang der Weiterbildungsbeteiligung ist auch die im Bildungsbericht beschriebene Zurückhaltung der Wirtschaft bei der Weiterbildung.

### *Querschnittsfragen*

#### **8. Wie bewerten Sie die künftige Personalsituation der Bildungseinrichtungen und welche Folgen ergeben sich für Sie aus dieser Bewertung?**

Das Bildungssystem, insbesondere der Primar- und Sekundarbereich, steht in den nächsten 15 Jahren in personeller Hinsicht vor einem einschneidenden Generationenwechsel. Hinzu kommt die wachsende Bedeutung der frühkindlichen Bildung mit einer in den kommenden Jahren zu erwartenden Expansion beim pädagogischen Personal in Kindertageseinrichtungen. Darüber hinaus besteht ein umfassender Weiterqualifizierungsbedarf durch gestiegene Anforderungen an das Personal in Kindertageseinrichtungen.

Vor allem in den westlichen Bundesländern ergibt sich für den Primar- und Sekundarbereich in den nächsten 15 Jahren ein erheblicher Bedarf an pädagogischen

Nachwuchskräften, da in diesem Zeitraum die Hälfte der derzeitigen Lehrkräfte an Schulen in den Ruhestand gehen wird. Darüber hinaus werden sich die umfangreichen strukturellen Veränderungen im Bildungswesen der Länder auf den Lehrkräftebedarf auswirken (z.B. G 8, Zusammenlegung von Schularten, Gemeinschaftsschulen, Stadtteilschulen).

Angesichts unterschiedlich verlaufender demographischer Entwicklungen in den Regionen sowie fächer- und schulartspezifischer Bedarfslagen werden die einzelnen Länder differenzierte Lösungen finden, um dem absehbaren Lehrkräftemangel adäquat und zukunftsgerecht zu begegnen. Dies erfordert neben der Herausforderung, rechtzeitig die Grundlagen für eine ausreichende Anzahl von Bewerberinnen und Bewerbern zu schaffen, seitens der Länder die Bereitstellung umfangreicher finanzieller Mittel. Vor dem Hintergrund der nicht absehbaren Folgen der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise für die öffentlichen Haushalte dürfte dies nur unter erheblichen Anstrengungen zu leisten sein.

Durch die laufende Einführung von Bachelor- und Masterstrukturen in vielen Ländern lassen sich zurzeit keine genauen Prognosen über das tatsächlich angestrebte Berufsfeld der Studierenden machen. Dies gilt aufgrund des polyvalenten Bachelor-Abschlusses auch für Studierende eines Lehramtes, für das erst im Masterstudien-gang genaue Zahlen vorliegen werden. Die neuen Strukturen in der Lehrerbildung, für die die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz die Grundlagen gelegt haben, sind einerseits auf die Umsetzung des Bologna-Prozesses ausgerichtet und andererseits auf eine verbesserte Professionalisierung der Lehrkräfte. Hierzu dienen insbesondere die vermehrten Anteile von Bildungswissenschaften und Praktika in der Ersten Phase der Lehrerbildung, aber auch die stärkere Verzahnung von Erster und Zweiter Phase.

Eine große Herausforderung besteht für den Hochschulbereich in den kommenden Jahren in den doppelten Abiturjahrgängen infolge der Verkürzung der Schulzeit. Mit der zukünftig weiter steigenden Zahl von Studierenden und der konsequenten Umstellung auf eine dreistufige Studienstruktur ergibt sich zugleich ein gestiegener Personalbedarf im Hochschulbereich. Die personelle Ausstattung der Hochschulen ist somit eine wesentliche Grundlage für das Gelingen der Hochschulreform. Um die Leistungsfähigkeit der Hochschulen zu sichern, haben Bund und Länder den Hochschulpakt 2020 geschlossen. Während die Länder bis 2010 mehr als 91.000 zusätz-

liche Studienanfängerinnen und Studienanfänger aufnehmen, stellt der Bund hierfür rund 565 Millionen Euro zur Verfügung.

**9. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Durchlässigkeit zwischen allgemeiner, beruflicher und akademischer Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

Die Übergänge in die berufliche Ausbildung bzw. in die Hochschule sowie anschließend in den Arbeitsmarkt verlaufen oftmals kompliziert und stellen für bestimmte Gruppen von Jugendlichen erhebliche Barrieren dar. Der in bisherigen internationalen Schulleistungsstudien für Deutschland als besonders ausgeprägt festgestellte Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg setzt sich auch in diesen Phasen der Bildungsbiografien fort und verstärkt sich zum Teil noch. Abgänger der allgemeinbildenden Schulen, die nicht unmittelbar in eine vollqualifizierende Ausbildung eintreten können, nehmen an den vielfältigen Maßnahmen des so genannten Übergangssystems teil. Deren Effektivität ist allerdings kritisch einzuschätzen, weil von der größten Gruppe der Teilnehmer am Übergangssystem, den Jugendlichen mit und ohne Hauptschulabschluss, nur einem Drittel im Laufe von 18 Monaten die Einmündung in eine vollqualifizierende Ausbildung gelingt. Der Zuwachs an Neuzugängen in der dualen Berufsausbildung und die Abnahme der Neuzugänge zum sog. Übergangssystem gegenüber dem letzten Berichtsjahr (2004) sind so gering, dass sich in den ungünstigen Relationen zwischen den drei Sektoren der beruflichen Bildung – duales System, Schulberufs- und Übergangssystem – kaum etwas verändert hat.

Zukünftig muss das Übergangssystem durch effektive Maßnahmen zu einem wirkungsvollen Anschlusssystem weiter entwickelt, die Durchlässigkeit des Bildungssystems auf allen Stufen erhöht und gezielte Unterstützung an den Übergängen geleistet werden. Im Rahmen der „Qualifizierungsinitiative – Aufstieg durch Bildung“ wurde dazu eine Reihe von Maßnahmen verabredet, um unter anderem die Ausbildungsreife der Schulabgänger zu verbessern, Unterstützungssysteme zur individuellen Förderung des beruflichen Kompetenzerwerbs auszubauen und die Durchlässigkeit zum tertiären Bildungsbereich zu erhöhen.

Für den Bereich der beruflichen Bildung haben die Länder für alle beruflichen Bildungsgänge, die auf dem Mittleren Schulabschluss aufbauen, die Möglichkeit geschaffen, eine Hochschulzugangsberechtigung zu erwerben. Die bundesweite Aner-

kennung dieser Abschlüsse und Berechtigungen ist durch entsprechende Rahmenvereinbarungen der Kultusministerkonferenz sichergestellt. Darüber hinaus bieten spezielle Bildungsgänge an individuelle Bedarfslagen angepasste Wege an, um im Sinne des lebenslangen Lernens die Hochschulzugangsberechtigung auch nach einer ersten beruflichen Phase zu erwerben.

**10. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Bildungsbeteiligung von Migrantinnen und Migranten und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

Junge Menschen mit Migrationshintergrund gehören nicht nur zur gesellschaftlichen Realität in Deutschland. Sie sind auch entscheidend für die zukünftige soziale und wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes. Die Bildungschancen der jungen Menschen mit Migrationshintergrund zu erhöhen, leistet gleichermaßen einen Beitrag zu ihrer gesellschaftlichen Integration wie für die Sicherung des Fachkräftenachwuchses in Deutschland. Daher beschreibt der Befund, dass Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund in allen Stufen des Bildungssystems benachteiligt werden, eine der zentralen Herausforderungen für die Länder in den kommenden Jahren.

Die Länder haben bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, um, beginnend im vorschulischen Bereich, Verfahren zur Sprachstandsfeststellung und daran anschließende Sprachfördermaßnahmen für Kinder mit nicht deutschem Sprachhintergrund zu entwickeln, die kontinuierlich eingesetzt werden sollen.

Die Tatsache, dass Kinder mit Migrationshintergrund sehr viel seltener Kindertageseinrichtungen besuchen als Kinder ohne Migrationshintergrund, ist für die Länder Anlass durch eine gezielte Elternarbeit verstärkt darauf hinzuwirken, dass gerade diese Kinder durch frühzeitige außerfamiliäre Bildung, Erziehung und Betreuung Unterstützung bei ihrer Sprachentwicklung erhalten. So wurden in der gemeinsamen Erklärung der Kultusministerkonferenz und der Organisationen von Menschen mit Migrationshintergrund *„Integration als Chance – gemeinsam für mehr Chancengerechtigkeit“* vom 13.12.2007 Maßnahmen verabredet, um die Zusammenarbeit von Elternhaus und Bildungseinrichtungen zu verbessern sowie Eltern über die Bedeutsamkeit frühkindlicher Bildung, Fördermaßnahmen und Bildungswege zu informieren.

Die aus den verschiedenen Schulleistungsuntersuchungen bekannten großen Unterschiede in den Schulleistungen zwischen Schülerinnen und Schülern mit und ohne

Migrationshintergrund sind zu einem größeren Teil auf sprachliche Defizite zurückzuführen. Die Länder sehen daher in einer durchgängigen Sprachförderung den zentralen Ansatzpunkt für die Förderung dieser Schülerinnen und Schüler. Um hier Erfolge zu erzielen, müssen die Aktivitäten zur Sprach- und Leseförderung im Elementar- und Primarbereich verstärkt und mit einer gezielten Einbindung der Eltern verbunden werden. Darüber hinaus sollen die vorhandenen Ansätze für eine durchgehende Sprachförderung in der Sekundarstufe I ausgebaut und durch möglichst flächendeckende diagnostische Verfahren ergänzt werden.

Die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund und niedrigem sozioökonomischen Status der Herkunftsfamilie können jedoch nicht allein durch bildungspolitische Maßnahmen verbessert werden. In den nächsten Jahren muss deshalb die Zusammenarbeit der Bildungspolitik mit abgestimmten Maßnahmen der Sozial-, Familien-, Jugend- und Migrationspolitik verstärkt werden. Beispiele für eine solche Kooperation sind die engere Zusammenarbeit zwischen Schule und den Einrichtungen der Jugendhilfe sowie eine intensive Kooperation zwischen Schule und Wirtschaft. Die entsprechenden Selbstverpflichtungen hierzu sind im Nationalen Integrationsplan festgelegt worden. Im November 2008 haben die Länder beim 3. Integrationsgipfel der Bundeskanzlerin einen Zwischenstandsbericht über den Umsetzungsstand der Maßnahmen vorgelegt.

***11. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf geschlechterspezifische Unterschiede und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?***

Der wachsende Erfolg von Mädchen und Frauen im Bildungssystem ist sowohl unter geschlechterpolitischer als auch wirtschaftspolitischer Perspektive als erfreulich zu bewerten. Die Ergebnisse der aktuellen Schulleistungsvergleichsuntersuchungen im Primarbereich zeigen, dass es in Deutschland keine wesentlichen geschlechtsspezifischen Leistungsunterschiede zwischen Jungen und Mädchen gibt. Hier haben die eingeleiteten Maßnahmen offenbar bereits Früchte getragen. Im Unterschied zum Lesen bleibt jedoch die Verringerung der Geschlechterdifferenzen bei den mathematischen und naturwissenschaftlichen Leistungen von Grundschulkindern eine wichtige Aufgabe. Für die genannten Bereiche gilt dies auch weiterhin in der Sekundarstufe I.

Bedauerlicherweise nimmt auf der anderen Seite das Risiko für Jungen und junge Männer, im Bildungssystem zu scheitern, deutlich zu. Jungen wiederholen öfter eine

Jahrgangsstufe, ihr Anteil unter den Absolventen und Abgängern mit und ohne Hauptschulabschluss steigt. Im Vergleich zu den weiblichen Mitbewerberinnen gestaltet sich auch der Übergang in die Berufsausbildung für junge Männer deutlich schwieriger. Das zeigt sich im erhöhten Scheiternsrisiko im Zuge des Übergangs und betrifft vor allem Jungen mit einem niedrigeren schulischen Vorbildungsniveau, darunter viele mit einem Migrationshintergrund.

Es herrscht unter den Ländern Konsens, dass alle Schülerinnen und Schüler im unteren Leistungsbereich in den nächsten Jahren gezielt gefördert werden müssen, damit sie eine faire Chance erhalten, den gesetzten Leistungserwartungen zu entsprechen. Noch einmal bestärkt durch die Befunde von PISA 2006-E hat die KMK beschlossen, gemeinsame Leitideen zu entwickeln, mit welchen weiteren Maßnahmen der Auftrag aus der Qualifizierungsinitiative für Deutschland „Aufstieg durch Bildung“, die Zahl der Schülerinnen und Schüler ohne Schulabschluss zu halbieren, umgesetzt werden soll. Von diesen Fördermaßnahmen werden Jungen in besonderer Weise profitieren. Darüber hinaus müssen analog zur erfolgreichen Förderstrategie für Mädchen und Frauen geeignete Initiativen zur gezielten Förderung von Jungen und Männern entwickelt werden.

Im Jahr 2006 haben erstmals mehr Absolventinnen als Absolventen ein Studium abgeschlossen. Der Anteil von Frauen in den weiterführenden Qualifikationen ist ebenfalls gestiegen. Der Trend zur stärkeren Beteiligung von Frauen an der Hochschulbildung birgt insbesondere auch ein Potenzial zur Steigerung der Absolventenzahlen für die Ingenieur- und Naturwissenschaften. Die zwischen Bund und Ländern vereinbarte „Qualifizierungsinitiative – Aufstieg durch Bildung“ sieht entsprechende Maßnahmen vor, insbesondere mehr junge Frauen für naturwissenschaftlich-technische Berufe zu gewinnen.

***12. Worauf führen Sie geschlechtsspezifische Ungleichheiten in der Bildungsbeteiligung zurück? Was sind geeignete Ansätze, die Bildungsbeteiligung und den Bildungserfolg der jungen Männer zu erhöhen?***

Gründe hierfür liegen vor allem in der relativen Verschlechterung des Bildungsniveaus von Jungen, die auf verschiedene Faktoren zurückgeführt werden kann. Eine Ursache unter vielen könnte auch der gestiegene Anteil von Frauen und damit ein Mangel an

männlichen Identifikationspersonen in pädagogischen Berufsfeldern sein. Hier gibt es verschiedene Initiativen in den Ländern, mehr Männer als Fachkräfte für die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen zu gewinnen, um der offensichtlich nachteiligen Entwicklung für Jungen frühzeitig entgegen zu wirken.

Junge Männer mit und ohne Hauptschulabschluss haben Ausbildungsanteile im dualen System eingebüßt, konnten diese aber nicht durch höhere Ausbildungsanteile im Schulberufssystem kompensieren. Da Frauen insgesamt häufiger als Männer in Dienstleistungsberufen beschäftigt sind, vor allem bei den personenbezogenen Dienstleistungen, haben sie bei einer langfristig rückläufigen Bedeutung gewerblich-technischer Berufe günstigere Beschäftigungsperspektiven als Männer.

Um geschlechtsspezifische Ungleichheiten auszugleichen, die vielfach bereits im Elternhaus ihren Ursprung haben, werden die Länder aufgrund der großen Bedeutung von Eltern und Familie für den frühkindlichen und schulischen Bildungs- und Erziehungsprozess ihre Angebote der aktivierenden Elternarbeit ausbauen und Konzepte entwickeln, um die Zusammenarbeit von Schule, Elternhaus und Jugendhilfe zu intensivieren.

***13. Halten Sie die derzeitigen Bemühungen für ausreichend, Jugendliche bei der Beratung zur Berufswahl über das geschlechtstypische Angebot hinaus zu beraten oder was wäre hierfür notwendig?***

Die Länder planen, an allen allgemein bildenden Schulen und Förderschulen eine verbindliche Berufsorientierung mit konkreten Maßnahmen gemeinsam mit den Partnern der Schule (Eltern, berufliche Schulen, Schulträger, Agenturen für Arbeit, Jugendhilfe, Stiftungen, Unternehmen, Gewerkschaften und weitere Akteure vor Ort), auch mit dem Ziel einer Erweiterung des Berufswahlspektrums von Mädchen und Jungen, durchzuführen.

**14. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Höhe und Verteilung der Bildungsausgaben? Wie bewerten Sie die Aufteilung der Ausgaben zwischen öffentlicher und privater Hand? Welche Bereiche sollten bei der künftigen Mittelverteilung verstärkt gefördert werden?**

Ein Vergleich der Bildungsausgaben nach finanzierendem Sektor mit den Ergebnissen des Bildungsberichts 2006 ergibt einen deutlichen Rückgang der Bildungsausgaben von Seiten des Bundes und einen gewissen Rückgang der Bildungsausgaben im privaten Sektor (Haushalte, Unternehmen, private Organisationen ohne Erwerbszweck). Die Länder haben gegenüber den Vergleichszahlen von 2003 im Jahr 2005 nicht nur anteilig, sondern auch nominell ihre Bildungsausgaben deutlich gesteigert. Betrachtet man die absoluten Ausgaben im Jahr 2005 je Schüler und Studierenden, liegen diese leicht über dem internationalen Durchschnitt. Für den Sekundarbereich II liegen die Ausgaben je Schüler wegen der hohen Aufwendungen für die duale Ausbildung sogar erheblich darüber – im Primar- und Sekundarbereich I allerdings deutlich darunter. Die Ausgaben für den Tertiärbereich zeichnen sich insbesondere durch hohe Anteile für Forschung und Entwicklung aus.

Bei der künftigen Mittelverteilung ist insbesondere dem Primarbereich sowie dem Sekundarbereich I mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Hier werden trotz rückläufiger Schülerzahlen aufgrund der Altersstruktur der Lehrkräfte Neueinstellungen und weitere Bildungsinvestitionen erforderlich sein. Darüber hinaus sind generell Investitionen in Gebäude und Ausstattungen erforderlich, um alle Bildungseinrichtungen auch räumlich in die Lage zu versetzen, den zukünftigen Herausforderungen zu begegnen.

Sowohl in Bezug auf die öffentlichen Gesamthaushalte (9,7%) als auch auf das Bruttoinlandsprodukt (4,5%) haben die öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland nicht mit der wirtschaftlichen Entwicklung Schritt gehalten und liegen auch deutlich unter den Anteilen in den meisten anderen OECD-Staaten (13,2% bzw. 5,4%). Die zwischen Bund und Ländern im Herbst 2008 vereinbarte Qualifizierungsinitiative für Deutschland hat bereits ein deutliches Signal für mehr Investitionen in Bildung gesetzt. Gemeinsames Ziel ist es, die Ausgaben für Bildung und Forschung auf 10% des Bruttoinlandsproduktes bis zum Jahr 2015 zu erhöhen.

## ***Fragen zum Instrument***

### **15. Wie bewerten Sie den Nationalen Bildungsbericht als Teil der Bildungsberichterstattung?**

Der Nationale Bildungsbericht ist im Rahmen der gemeinsamen Bildungsberichterstattung von Bund und Ländern ein wesentliches Instrument, um eine kontinuierliche Information der Öffentlichkeit über Rahmenbedingungen, Ergebnisse und Erträge von Bildungsprozessen unter der Leitidee „Bildung im Lebenslauf“ sicher zu stellen. Darüber hinaus bietet der Bildungsbericht eine unverzichtbare Grundlage für eine evidenzbasierte Bildungspolitik, die darauf abzielt, auf der Basis wissenschaftlich belegten Wissens über den Zustand des Bildungssystems Entscheidungen zu treffen und auch die Effekte von Entscheidungen einer empirischen Überprüfung zu unterziehen. Der Nationale Bildungsbericht stellt die Situation des deutschen Bildungswesens in den Vordergrund, sucht aber gleichzeitig die Anschlussfähigkeit an die internationale Bildungsberichterstattung, Berichte der Europäischen Kommission und anderer Staaten. Durch die Fortschreibung des Berichts auf der Basis von Kernindikatoren können langfristige Entwicklungen analysiert werden.

Dabei kann Bildungsberichterstattung nicht das Bildungswesen in all seinen Facetten darstellen, sondern muss sich auf die Beschreibung und Analyse wichtiger Sachverhalte konzentrieren. Der inhaltliche Kern der Bildungsberichterstattung liegt deshalb in einem überschaubaren Satz von Indikatoren, die empirisch belastbare Informationen über wesentliche Bereiche des Bildungswesens enthalten und bundesweite, wenn möglich, auch international und länderspezifisch vergleichende Aussagen zulassen.

Die besondere Bedeutung des Bildungsberichts liegt darin, die verschiedenen Bildungsbereiche in ihrem Zusammenhang darzustellen und übergreifende Herausforderungen im deutschen Bildungssystem sichtbar zu machen. Unter dem Leitbegriff „Bildung im Lebenslauf“ werden, angefangen bei der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in Tageseinrichtungen, über die allgemein bildende Schule, die berufliche Bildung, die Hochschule bis zur Weiterbildung im Erwachsenenalter Umfang und Qualität der institutionellen und z. T. auch informellen Angebote in sinnvoller Weise erfasst und in ihren Ergebnissen wie Erträgen bilanziert.

Neben einer Beteiligung an den großen internationalen Studien, den IQB-Ländervergleichen zur Überprüfung der Bildungsstandards und länderübergreifenden regelmäßigen Lernstandserhebungen nimmt der Nationale Bildungsbericht eine prominente Stellung in der Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungs-

nitoring ein, die im Juni 2006 verabschiedet wurde; er ist ein wichtiges Instrument für die von den Ländern vollzogene Entwicklung einer stärker an den Ergebnissen orientierten Steuerung des Bildungssystems.

### **16. Welche Möglichkeit sehen Sie zur Weiterentwicklung des Berichts?**

Die Frage nach der Weiterentwicklung der nationalen Bildungsberichterstattung wird derzeit unter Einbeziehung der Autoren des Bildungsberichts sowie weiterer wissenschaftlicher Experten in der Steuerungsgruppe „Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich“ gemäß Art. 91 b Abs. 2 GG eingehend diskutiert. Hierzu kann abschließend noch keine Aussage getroffen werden. Fest steht jedoch bereits heute, dass durch die längsschnittlich angelegten Erhebungen des Nationalen Bildungspanel die empirische Datengrundlage für die nationale Bildungsberichterstattung entscheidend verbessert wird. Das Bildungspanel wird insbesondere dabei helfen, den Blick der Bildungsberichterstattung auf eine „Bildung im Lebenslauf“ zu schärfen.

Unter den Ländern besteht Konsens, dass die verschiedenen Berichte für den Bildungsbereich besser aufeinander abgestimmt werden müssen. Dies gilt insbesondere für die Gemeinschaftspublikation des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Ämter der Länder „Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich“ und den „Bildungsfinanzbericht“, der im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland erstellt wird.

### **17. Welche Schwerpunktthemen sind für die nächsten Berichte vordringlich?**

Als Schwerpunktthema für den Nationalen Bildungsbericht 2010 hat die Steuerungsgruppe „Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich“ gemäß Art. 91 b Abs. 2 GG das Thema „Demografische Entwicklung und ihre Implikationen für das Bildungssystem“ festgelegt. Das Schwerpunktkapitel soll dafür genutzt werden, die bislang vereinzelt behandelten Fragestellungen und berücksichtigten Faktoren im Zusammenhang von demografischer Entwicklung und Bildungssystem in einer zusammenfassenden Darstellung und in ihrem Gesamtzusammenhang zu betrachten. Die Schwerpunkte der darauf folgenden Bildungsberichte (2012, 2014 etc.) werden zu gegebener Zeit mit Blick auf die dann vordringlich

erscheinenden Themenfelder festgelegt. Zur Identifikation möglicher Schwerpunktthemen findet regelmäßig ein Austausch zwischen Bund und Ländern als Auftraggeber des Bildungsberichts mit wissenschaftlichen Experten sowie den Autoren des Bildungsberichts statt.

Josef Erhard  
Ministerialdirektor

Dr. Wolfgang Meyer-Hesemann  
Staatssekretär

**Öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses  
für Bildung, Forschung und  
Technikfolgenabschätzung zum „Zweiten Nationalen  
Bildungsbericht“ am 9. Februar 2009**

**Prof. Dr. Reinhold Weiß**

Ständiger Vertreter des Präsidenten und Forschungsdirektor  
des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB)

**am 9. Februar 2009**

---

**Öffentliche Anhörung des Bundestagsaus-  
schusses für Bildung, Forschung und Technik-  
folgenabschätzung zum „Zweiten Nationalen  
Bildungsbericht“ am 9. Februar 2009**

**Prof. Dr. Reinhold Weiß**

Ständiger Vertreter des Präsidenten und Forschungsdirektor  
des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB)

Bundesinstitut für Berufsbildung  
Robert-Schuman-Platz 3  
53175 Bonn

Telefon: 0228 / 107 - 2000  
Fax: 0228 / 107 - 29 81  
E-Mail: reinhold.weiss@bibb.de

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

**Bonn, den 29. Januar 2009**

Das Bundesinstitut für Berufsbildung hat die Arbeiten am Nationalen Bildungsbericht intensiv begleitet und durch eigene Analysen unterstützt. Hervorzuheben sind vor allem die Aufbereitung von Daten aus der Statistik der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge zum 30. September sowie eine Sonderauswertung von Daten aus der Übergangsstudie des BIBB. Die folgenden Antworten konzentrieren sich auf jene Fragen, die für die berufliche Bildung besonders relevant sind sowie auf übergreifende Fragen zum Charakter und der künftigen Gestaltung des Nationalen Bildungsberichts.

## ***Fragen zu den Bildungsbereichen***

### **4. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zu den Übergängen von den Schulen zur beruflichen Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

Der Bericht verweist zu Recht auf die Übergangsprobleme in eine Berufsausbildung und eine anschließende Beschäftigung, ebenso auf die dabei wirksamen Selektionsvorgänge. Die daraus gezogene Schlussfolgerung, das duale System drohe eine seiner früheren Stärken zu verlieren, nämlich die Integration von Heranwachsenden aus bildungsschwächeren Gruppen, muss aus unserer Sicht relativiert werden. So ist darauf hinzuweisen, dass der Anteil der Jugendlichen, die ohne Berufsausbildung bleiben, ungeachtet der Probleme auf dem Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt, seit den frühen neunziger Jahren vergleichsweise stabil geblieben ist. Gleiches gilt, worauf der Bildungsbericht hinweist, für den Anteil der Jugendlichen, die früher oder später in eine Berufsausbildung einmünden. Allerdings hat sich Zeitpunkt des Übergangs deutlich in Richtung auf einen späteren Übergang verschoben. Geändert haben sich vor allem auch die Chancen von Jugendlichen / Erwachsenen ohne beruflichen Abschluss auf dem Arbeitsmarkt. Im Unterschied zu den fünfziger und sechziger Jahren findet diese Gruppe kein ausreichendes Angebot mehr an Arbeitsplätzen mit eher geringen Anforderungen vor. Eine abgeschlossene Berufsausbildung ist angesichts der Anforderungen in der Arbeitswelt und der Auswahlmöglichkeiten der Arbeitgeber zu einer Einstiegsvoraussetzung geworden. Dies gilt häufig sogar für Arbeitsplätze mit einem hohen Anteil von Routineaufgaben.

Angesichts rückläufiger Jahrgangsstärken wie auch der Konkurrenz durch ein weiter expandierendes Hochschulsystem werden die Betriebe in Zukunft nicht umhin können, Fachkräftenachwuchs gerade aus jenen Bewerbergruppen zu rekrutieren, die bislang wegen ihrer unzureichenden schulischen Vorbildung, aber auch wegen ihres Sozialverhaltens, als

nicht ausbildungsreif eingestuft werden und keinen Ausbildungsvertrag erhalten. Betriebe benötigen dazu eine verstärkte Unterstützung, zum Beispiel in Form ausbildungsbegleitender Hilfen oder einer sozialpädagogischen Betreuung der Jugendlichen. Zu begrüßen ist, dass im SGB III die Möglichkeit geschaffen wurde, „Maßnahmen zur individuellen Begleitung und Unterstützung förderungsbedürftiger Jugendlicher durch Berufseinstiegsbegleiter“ finanziell zu unterstützen, um die Eingliederung der Jugendlichen in eine berufliche Ausbildung zu erleichtern. Ein solches Instrument ist aus Sicht des Bundesinstituts für Berufsbildung vielversprechend und sollte in Zukunft verstärkt zur Anwendung kommen.

Darüber hinaus sind Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildungsreife dringend erforderlich. Es ist eine vorrangige Aufgabe des Schulwesens, durch eine zielgruppenspezifische Förderung und Berufsorientierung dafür zu sorgen, dass die bestehenden Hindernisse für eine Einmündung in eine Berufsausbildung abgebaut werden. In diesem Kontext kommt einem regionalen Übergangsmangement unter Beteiligung von beruflichen und allgemeinbildenden Schulen, Bildungsträgern (z.B. ÜBS) und Betrieben eine wichtige Aufgabe zu. Die Bundesregierung trägt dem durch das Berufsorientierungsprogramm des BMBF Rechnung. Die Umsetzung erfolgt durch das Bundesinstitut.

Generell stellt sich die Frage der künftigen Gestaltung der sog. Benachteiligtenförderung. Der Hauptausschuss des Bundesinstituts hat sich in seinen Handlungsvorschlägen für die berufliche Qualifizierung benachteiligter junger Menschen für eine umfassende „Dualisierung“ dieses Bereichs ausgesprochen. Denn die Erfahrungen zeigen, dass die Teilnehmer an Maßnahmen der Berufsvorbereitung am ehesten durch praktisches Lernen und die Aussicht auf einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz zu motivieren sind. Die Umsetzung dieser Vorstellung bedeutet einen Paradigmenwechsel in der Förderpolitik. Auch setzt sie eine spezielle Professionalisierung der Ausbilder voraus und erfordert einen abgestimmten Unterricht an den beruflichen Schulen.

Der Nationale Bildungsbericht weist zu Recht auf die Rolle der beruflichen Schulen im sog. Übergangssystem hin. Die Problematik besteht darin, dass die ein- und zweijährigen Berufsfachschulen zwar berufliche Grundlagen vermitteln, auch ein Nachholen von allgemeinbildenden Abschlüssen ermöglichen, aber in der Regel mit keinem eigenständigen Abschluss verbunden sind. Berufsfachschulen mit vollqualifizierenden Bildungsgängen sind eher die Ausnahme. Dringend notwendig ist es, die Frage der Anrechnung und Anerkennung der hier erbrachten Bildungsleistungen zu stellen. Dies gilt nicht nur in Richtung auf eine duale Ausbildung, bei der die Anrechnung meist in Form einer individuellen Ver-

kürzung der Ausbildung erfolgt, sondern auch in Richtung auf die Angebote der beruflichen Schulen selbst sowie der Maßnahmen der Arbeitsverwaltung. Die verschiedenen Bildungsgänge und schulischen Abschlüsse stehen in der Regel nebeneinander und bieten keine ausreichende Verzahnung.

Gemeinhin wird das sog. Übergangssystem zu undifferenziert betrachtet. Es ist zu begrüßen, dass der nationale Bildungsbericht zwischen den unterschiedlichen Bildungsgängen differenziert. Deutlicher hätte allerdings herausgearbeitet werden können, welche Leistungen in diesem Übergangssystem erbracht werden. Denn die beruflichen Schulen sind ja nicht nur ein Auffangbecken für Jugendliche, die (noch) keinen Ausbildungsplatz gefunden haben, sondern bieten auch eine breite Palette unterschiedlicher Bildungsangebote. Beispielsweise ermöglichen sie eine erste berufliche Orientierung für jene, die in ihren beruflichen Plänen noch unsicher sind. Sie ermöglichen den Erwerb oder das Nachholen allgemeiner Abschlüsse bis zur Fachhochschule und zum Abitur. Sie gleichen Defizite aus und können die Chancen auf einen betrieblichen Ausbildungsplatz verbessern. Folglich sind die Motive zum Besuch dieser Schulen sehr unterschiedlich: sie fungieren keineswegs nur als Warteschleife bis zu einem betrieblichen Ausbildungsvertrag.

Zu Recht weist der Bildungsbericht darauf hin, dass dem Übergangssystem in den einzelnen Ländern eine unterschiedliche Bedeutung zukommt. So spielt das Übergangssystem in Baden-Württemberg – ungeachtet der günstigen Ausbildungsmarktsituation – eine vergleichsweise große Rolle. Dies ist vor allem damit zu erklären, dass berufliche Schulen hier eine traditionell starke und anerkannte Stellung einnehmen. Dieser Befund relativiert die Einschätzung der Autorengruppe, die dem Übergangssystem eine mangelnde Effizienz attestiert. Generell stellt sich indessen die Frage nach der künftigen Rolle und Stellung der beruflichen Schulen. Angesichts rückläufiger Jahrgangsstärken ist zu klären, welche beruflichen Schulen in Zukunft erforderlich sind und wie die Bildungsgänge ausgestaltet sein müssen.

## **5. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur beruflichen Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

Der Nationale Bildungsbericht konzentriert sich auf die quantitative Entwicklung der beruflichen Bildung sowie die Verteilung der Schülerinnen und Schüler sowie der Auszubildenden auf die verschiedenen Bildungsgänge und Berufe. Angesichts der Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt in den vergangenen Jahren und der Fokussierung auf eine Indika-

torik ist diese Konzentration nachvollziehbar. Sie bedeutet zugleich aber auch eine Ausblendung der aktuellen Debatten über Strukturfragen der Berufsbildung. Im Rahmen einer Reformdiskussion gehören die quantitativen und die qualitativen Aspekte aber zusammen, sie können nicht losgelöst voneinander diskutiert werden.

Der Berufsbildungsbericht der Bundesregierung liefert demgegenüber ein differenzierteres Bild der Entwicklung und der Strukturen der Berufsbildung. Künftig wird der Berufsbildungsbericht zudem durch einen „Datenreport“ ergänzt werden. In ihm werden die verfügbaren Daten und Befunde indikatoren gestützt aufbereitet. Während das BMBF für den „politischen“ Teil verantwortlich ist, trägt das BIBB die Verantwortung für den Datenreport.

Seit 2006 hat sich die Lage auf dem Ausbildungsmarkt entspannt. Das Ausbildungsplatzangebot stieg im Zuge wachsender Beschäftigung deutlich an, und bereits im Jahr 2007 wurden rund 75.700 Ausbildungsverträge mehr registriert (+13,8%) als noch zwei Jahre zuvor. 2008 ging die Zahl der neuen Ausbildungsverträge im Osten zwar aufgrund des Abbaus an außerbetrieblicher Ausbildung zurück, doch wurden mit bundesweit 616.300 Verträgen wiederum 66.400 Verträge mehr abgeschlossen (+12,1%) als im Krisenjahr 2005.

Entlastung erfährt der Ausbildungsmarkt inzwischen auch im Zuge der demographischen Wende: 2008 wurden 33.300 Absolventen aus allgemeinbildenden Schulen weniger (-3,4%) registriert als 2007, und das Minus fiel bei den nichtstudienberechtigten Abgängern, welche das Hauptklientel des dualen Systems bilden, mit 38.900 (-5,7%) noch deutlicher aus. Der Rückgang bei den Nichtstudienberechtigten fand vor allem im Osten (-20.100 bzw. -17,1%) statt, betraf aber auch den Westen Deutschlands (-18.700 bzw. -3,3%). Auch die Zahl der Altbewerber sank 2007 deutlich (bundesweit um 64.400; Ost: -26.100, West: -38.300). Dieser demografisch bedingte Trend des Nachfragerückgangs wird sich in den nachfolgenden Jahren kontinuierlich und beschleunigt fortsetzen. 2011 werden im Vergleich zu 2007 bundesweit bereits 117.400 nichtstudienberechtigte Absolventen weniger (-17,3%) die allgemeinbildenden Schulen verlassen (Ost: -42.800 bzw. -36,4%; West: -74.500 bzw. -13,3%).

Offen ist, in welchem Ausmaß die aktuelle Wirtschaftskrise zu einem erneuten Einbruch des Ausbildungsplatzangebots führen wird. Begrenzte Rückgänge des Ausbildungsplatzangebots um bundesweit 10.000 bis 20.000 Verträge im Jahr 2009 wären aufgrund der demografischen Entwicklung verkraftbar, ohne dass sich die Marktlage für die Jugendlichen

verschlechtern würde. Ob es dabei bleiben wird oder größere Rückgänge zu erwarten sind, kann zurzeit niemand verlässlich voraussagen. Als Element der Stabilisierung dürfte der Ausbildungsbonus wirken. Auch die Tatsache, dass die größeren Betriebe ihre Ausbildungsentscheidungen bereits im letzten Jahr getroffen haben, dürfte sich tendenziell stabilisierend auswirken. Wenn sich außerdem die wirtschaftliche Entwicklung im zweiten Halbjahr bessern sollte, würde sich auch dies tendenziell positiv auswirken. Um Trendergebnisse zu erhalten, bereitet das BIBB zurzeit eine Befragung von Betrieben zum Ausbildungsverhalten in diesem Jahr vor. Die Ergebnisse werden im Frühjahr vorliegen.

Mittelfristig besteht aufgrund der demografischen Entwicklung die begründete Hoffnung, dass sich die Lage zugunsten der Jugendlichen verbessern wird, eine Entwarnung kann dennoch nicht gegeben werden. Denn der Trend zu höheren Anforderungen in der Arbeitswelt führt auch zu gestiegenen Ansprüchen an die Ausbildungsplatzbewerber. Folglich dürfte das „Matching“ zwischen Angebot und Nachfrage, den Berufswünschen der Bewerber und den Ausbildungsmöglichkeiten der Betriebe, den Qualifikationen der Bewerber und den Anforderungen der Betriebe weiterhin schwierig sein. Umso wichtiger wird eine rechtzeitige und fundierte Berufsorientierung in den allgemeinbildenden Schulen.

Der Nationale Bildungsbericht liefert unter Bezugnahme auf die Ergebnisse der BIBB-Übergangsstudie wichtige Hinweise zu beruflichen Integrationsprozessen. Die Platzierungsmechanismen und -faktoren, die auf den Prozess bis zum erfolgreichen Beginn einer betrieblichen Lehre Einfluss nehmen, werden ihre grundsätzliche Relevanz auch in Zukunft nicht verlieren. So machen die Ergebnisse deutlich, dass die beruflichen Bildungschancen der Jugendlichen nicht allein von ihrer schulischen Vorqualifikation abhängen, sondern ebenso von ihrer Herkunft.

## **7. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur Weiterbildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

Das Kapitel zur Weiterbildung macht auf die Diskrepanz zwischen der zugewiesenen Bedeutung des lebenslangen Lernens und seiner quantitativen Bedeutung, Finanzierung und Umsetzung deutlich. Dies gilt insbesondere auch für den internationalen Vergleich der betrieblichen Weiterbildung, bei dem Deutschland relativ schlecht abschneidet. Leider werden mögliche Ursachen hierfür nicht thematisiert. Der Bericht belegt hingegen die unterschiedliche Beteiligung an Weiterbildung anhand relevanter Indikatoren. Auch die Bedeutung informellen Lernens wird deutlich.

Die Analysen und Aussagen zur Weiterbildung sind insgesamt gesehen wenig weiterführend. Dies hängt zum Teil mit der unzureichenden Datenbasis zusammen. Es ist aber auch die Folge einiger Unzulänglichkeiten und Ungenauigkeiten in der Analyse selbst.

- Der von der Bundesagentur für Arbeit finanzierte Bereich der Fortbildung und Umschulung wird als der kostenaufwendigste und quantitativ bedeutsamste Bereich der Weiterbildung beschrieben. Dies gilt aber nur im Hinblick auf die Kosten und die Dauer der einzelnen Maßnahmen, nicht aber für die Weiterbildung insgesamt. Hier liegen die Aufwendungen der Unternehmen / Arbeitgeber und die Aufwendungen der Teilnehmer über denen der BA.
- Bei den Ursachen wird auf die rückläufigen Aktivitäten und Aufwendungen der Bundesagentur für Arbeit und der Unternehmen verwiesen. Der Bildungsbericht zeigt hingegen nicht auf, dass auch die Länder und Kommunen tendenziell stagnierende bis rückläufige Aufwendungen für Weiterbildung aufweisen.
- Der Bericht rekurriert im Hinblick auf die betriebliche Weiterbildung allein auf die Ergebnisse der Europäischen Weiterbildungserhebung (CVTS). Die Ergebnisse von CVTS3 weisen in der Tat eine sinkende Weiterbildungsbeteiligung der Unternehmen gegenüber der CVTS2-Erhebung aus. Korrekterweise hätte aber erwähnt werden müssen, dass andere repräsentative Erhebungen zu gegenteiligen Befunden kommen. Dies gilt sowohl für das Betriebspanel des IAB als auch die Weiterbildungserhebung des IW Köln.
- Kritisch ist auch anzumerken, dass unter Bildungspersonal nur das Personal in „Einrichtungen des Bildungswesens“, also an Schulen, Hochschulen und Kindertageseinrichtungen, verstanden wird. Das betriebliche Ausbildungspersonal, aber auch das Personal in der Weiterbildung, selbst das in der Erwachsenenbildung, wird dadurch ausgeblendet. Dabei hätte es unter systemischem Blickwinkel nahe gelegen, diesen Bereich einzubeziehen.

Die Mängel in der Weiterbildung sind prinzipiell seit langem bekannt. Die Aufgabe des Staates in der Weiterbildung bestünde vor allem darin, die Rahmenbedingungen für ein funktionsfähiges Marktsystem zu schaffen und zu gewährleisten sowie für gleiche Partizipationschancen zu sorgen. Entscheidend ist aber letztlich, dass die Adressaten der Weiterbildung, vor allem Beschäftigte und Arbeitgeber, selbst aktiv werden und Weiterbildung in Eigenverantwortung und aus eigenem Interesse betreiben. Weiterbildung darf deshalb nicht nur unter Chancengesichtspunkten gesehen, sondern muss auch als Teil der individuellen Lebens- und Karriereplanung verstanden werden. Wichtige Handlungsfelder des Staates wären in diesem Zusammenhang:

Ausbau und die Verstetigung der Bildungsberatung: Die Empfehlungen des Innovationskreises Weiterbildung sehen den Auf- und Ausbau eines bundesweiten und trägerunabhängigen Netzes von Lern- und Bildungsberatungsstellen vor. Bildungs- und Lernberatung sollte nicht länger Gegenstand einer befristeten Projektfinanzierung, sondern als eine öffentliche Aufgabe verstanden werden.

Sicherung der Weiterbildungsqualität: Derzeit gibt es für die verschiedenen Teilbereiche der Weiterbildung unterschiedliche Qualitätssicherungssysteme mit unterschiedlichen Anforderungen, Kriterien und Verfahren. Ziel sollte es sein, die unterschiedlichen Systeme und Verfahren zu vereinheitlichen. Dies könnte dadurch geschehen, dass für den Bereich, für den der Bund Verantwortung trägt, eine einheitliche Grundlage geschaffen wird. Gegenstand sollten jene beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen sein, die auf anerkannte Prüfungen vorbereiten.

Das Nachholen eines Berufsabschlusses: Der Abschluss einer beruflichen Ausbildung stellt die Grundlage für eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt sowie die gesellschaftliche Integration dar. Immer noch bleiben jedes Jahr etwa 15 Prozent eines Jahrgangs ohne Berufsausbildung. Die Erfahrungen aus dem BIBB-Modellversuchsprogramm regen an, eine berufliche Nachqualifizierung in möglichst enger Abstimmung mit den Unternehmen, in modularer Form und berufsbegleitend zu realisieren. Mit dem Programm „Perspektive Berufsabschluss“ hat die Bundesregierung eine wichtige Initiative auf diesem Sektor ergriffen. Sie müsste aber finanziell verstärkt und verstetigt werden.

Die von der BA finanzierten Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung schließen größtenteils ohne anerkannten Abschluss ab. Die mangelnde Einbindung in das berufliche Qualifizierungssystem wäre dann hinnehmbar, wenn die Maßnahmen sich durch überzeugende Vermittlungserfolge auszeichnen würden. Aber dies ist nicht der Fall. Trotz inzwischen verbesserter Integrationsergebnisse, sind die Vermittlungsergebnisse wenig überzeugend. Anzuregen wäre eine gezielte Vorbereitung auf anerkannte Abschlüsse (z.B. auf eine Externenprüfung) sowie die Orientierung der Kurse an den Curricula zur Vorbereitung auf anerkannte Abschlüsse.

Die Förderung der privaten Nachfrage: Die Eigenverantwortung der Adressaten und Teilnehmer manifestiert sich nicht zuletzt in der Beteiligung an der Finanzierung. Dies ist im Hinblick auf den individuellen Nutzen zu legitimieren. Flankierend notwendig sind staatliche, auf die Entfaltung der Nachfrage gerichtete Fördermaßnahmen. Wichtige Instrumente sind

das Meister-Bafög, das Programm Begabtenförderung, die Förderung des Bildungssparens sowie die Weiterbildungsprämie. Es wird eine wichtige Aufgabe sein, die Wirkung dieser zum Teil neuen Instrumente zu evaluieren, um daraus Konsequenzen für eine Optimierung des Instrumentariums zu ziehen.

Empirische Studien belegen, dass die Verfügbarkeit über Zeit für die Weiterbildungs mindestens ebenso wichtig ist wie das Vorhandensein finanzieller Ressourcen. Die Ansammlung von (genehmigten) Überstunden auf Zeitkonten und deren Umwandlung in Lernzeiten wäre ein Weg, um Arbeiten und Lernen besser zu verzahnen. Bislang wird dieses Instrument noch zu selten genutzt. Es wäre Aufgabe der Unternehmen und der Sozialpartner, durch Betriebsvereinbarungen und Tarifverträge die Grundlage hierfür zu schaffen und zu erweitern.

## ***Querschnittsfragen***

### **9. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Durchlässigkeit zwischen allgemeiner, beruflicher und akademischer Bildung und welche Folgen ergeben sich daraus?**

Der Nationale Bildungsbericht weist deutlich auf die ausgeprägte Ausdifferenzierung und Segmentierung auf allen Ebenen des Bildungswesens hin. Sie ist Ausdruck einer institutionellen Abschottung, die trotz vielfältiger Reformbemühungen nicht aufgehoben werden konnte. Eine mangelnde Durchlässigkeit ist grundsätzlich auf allen Ebenen und zwischen allen Bereichen des Bildungswesens festzustellen.

Ein Handlungsfeld betrifft die Durchlässigkeit zwischen dem Schulberufssystem und der dualen Berufsausbildung. Anders als etwa in Österreich oder der Schweiz hat sich die vollschulische Berufsausbildung nach Landesrecht und die Berufsausbildung im dualen System nach Bundesrecht weitgehend unabhängig voneinander und nahezu unabgestimmt entwickelt. Dies stellt eine strukturelle Schwäche des deutschen Berufsbildungssystems und eine wesentliche Ursache für das sog. „Warteschleifenphänomen“ dar.

Die durch die Reform des Berufsbildungsgesetzes geschaffene Möglichkeit einer Zulassung von Absolventen von Vollzeitschulen zu Kammerprüfungen (nach § 43 Abs. 2) sollte aufgegriffen und offensiver genutzt werden. Als zunehmend hinderlich erweist sich die Befristung dieser Regelung. Um berufliche Bildungsgänge so zu strukturieren, dass sie den Anforderungen gerecht werden, müssen verlässliche Rahmenbedingun-

gen gegeben sein. Dazu gehört vor allem eine Gewähr, dass die Absolventen schulischer Bildungsgänge unter festgelegten Bedingungen auch in Zukunft zur Prüfung zugelassen werden. Von daher ist eine Entfristung der Regelung zu empfehlen.

Hinzu kommt die heterogene Struktur der Berufsausbildung in den Gesundheitsbereichen. Im Zusammenhang mit der BBiG-Novelle wurde darüber diskutiert, diesen Bereich – zumindest Teile daraus – dem Berufsbildungsgesetz zu unterwerfen. Dies hat damals keine Mehrheit gefunden. Damit ist das Problem einer mangelnden Systematisierung und Strukturierung dieses Bereichs nicht von der Tagesordnung verschwunden. Brisanz erhält dieser Bereich auch dadurch, dass für den Besuch der meist privat angebotenen Bildungsmaßnahmen zum Teil erhebliche Gebühren zu entrichten sind.

Wichtige Handlungsfelder zur Verbesserung der Durchlässigkeit in der Berufsbildung sind darüber hinaus

- die Ordnung von Zusatzqualifikationen im Rahmen der Ordnungsverfahren für Ausbildungsberufe (nach § 5 Abs. 2 Nr. 5 BBiG),
- die Erprobung von Ausbildungsbausteinen, wie sie derzeit im Rahmen des Programms JOBSTARTER Connex erfolgt,
- die Entwicklung von Verfahren und Kriterien zur Anerkennung und Anrechnung informell erworbener beruflicher Kompetenzen,
- die Schaffung von Brücken zwischen zwei- und dreijährigen Ausbildungsberufen sowie
- die verstärkte Nachqualifizierung jener, die bislang ohne abgeschlossene Berufsausbildung geblieben sind.

Der Nationale Bildungsbericht weist zu Recht auf die weitgehend fehlende Durchlässigkeit zwischen der beruflichen Bildung und dem Hochschulbereich hin. Sie betrifft sowohl den Hochschulzugang als auch die Anerkennung und Anrechnung von Qualifikationen, die in der beruflichen Bildung oder der beruflichen Praxis erworben wurden. Das Projekt ANKOM hat Möglichkeiten und Wege gezeigt, wie hier Fortschritte erzielt werden können. Es kommt nunmehr darauf an, auf dieser Basis Verfahren für die Äquivalenzprüfung zu entwickeln und Anrechnungsmöglichkeiten formal in Studiengängen und Prüfungsordnungen zu verankern.

Eine wichtige flankierende Funktion kommt dem zu entwickelnden Deutschen Qualifikationsrahmen zu. Der Hauptausschuss des Bundesinstituts hat sich dafür ausgesprochen, dass jede Niveaustufe durch berufliche Bildung erreichbar sein muss. Eine Monopolisierung bestimmter Niveaus durch bestimmte Abschlüsse darf es nicht geben. Ein wichtiger Impuls in Richtung auf mehr Durchlässigkeit ist von der Entwicklung und

Einführung eines Leistungspunktesystems für die berufliche Bildung (ECVET) zu erwarten. Ein bildungsbereichsübergreifendes Leistungspunktesystem bietet die Chance, die beruflichen Abschlüsse untereinander und mit denen anderer Bildungsbereiche vergleichbar und kompatibel zu machen. Dazu müsste dieses System aber mit dem ECTS-System der Hochschulen verknüpft werden.

Um den Anteil der Studierenden aus der beruflichen Praxis zu erhöhen, reichen Regelungen zur Liberalisierung des Hochschulzugangs allerdings nicht aus. Ergänzend notwendig ist ein Angebot von berufsbegleitenden Studiengängen sowie von Weiterbildungsangeboten an Hochschulen. Gerade ein Bachelor-Studium würde sich aufgrund seiner Dauer und seiner beruflichen Ausrichtung für Erwerbstätige eignen. Dazu müssten die Lehrveranstaltungen aber auf die Arbeitszeiten der Studierenden Rücksicht nehmen.

## **10. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Bildungsbeteiligung von Migrantinnen und Migranten und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

Wie im Bildungsbericht darlegt, ist die Bildungsbeteiligung und der Bildungsstand von Migranten noch immer zu niedrig. Alarmierend ist, dass sich ihre Chancen auf eine erfolgreiche Bildungslaufbahn und berufliche Karriere eher noch verschlechtert haben. Dies gilt sowohl für die Einmündungschancen in eine duale wie auch eine vollqualifizierende schulische Ausbildung.

Angesichts der erklärten bildungspolitischen Zielsetzung der Bundesregierung wie der Sozialparteien, allen jungen Menschen in Deutschland eine voll qualifizierende Berufsausbildung zu ermöglichen, ist eine breit angelegte und abgestimmte Qualifizierungsoffensive für junge Menschen mit Migrationshintergrund erforderlich. Ein integriertes Förderkonzept sollte folgende Handlungsfelder in den Blick nehmen und zielgruppenspezifisch ausgestalten:

- Verbesserung der schulischen Bildung, der Berufsorientierung und der Ausbildungsreife,
- Entwicklung von Angeboten zu einer Nachqualifizierung,
- Motivation von Betrieben und Verwaltungen für die Ausbildung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund,
- Verbesserung des Übergangssystems und des Übergangsmanagements von Schule in Ausbildung,
- Nutzung interkultureller Kompetenzen und Potenziale,

- Unterstützung der Jugendlichen und der Betriebe während der Berufsausbildung, um den Ausbildungserfolg zu sichern.

Ein häufig unterschätztes Problem, gerade bei qualifizierten Migranten, stellt die Anerkennung von schulischen und beruflichen Abschlüssen, die im Heimatland erworben wurden, dar. Die bisherige Praxis gleicht eher einem Hürdenlauf mit ungewissem Ausgang. Dies trägt nicht dazu bei, eine Zuwanderung und Arbeitsaufnahme attraktiv zu machen. Potenziale bleiben ungenutzt, wenn eingewanderte Fachkräfte hierzulande nicht in den erlernten Berufen, sondern oftmals in unqualifizierten Tätigkeiten arbeiten müssen, weil ihre Zeugnisse und Abschlüsse nicht anerkannt werden. Eine großzügigere Anerkennungspraxis ist überfällig. Ergänzend notwendig sind eine Validierung der im Ausland erworbenen beruflichen Kompetenzen sowie mehr Angebote für Brücken- und Ergänzungskurse.

### **11. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf geschlechter-spezifische Unterschiede und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?**

Der nationale Bildungsbericht weist auf sich neu entwickelnde geschlechtsspezifische Disparitäten hin. Während Mädchen und junge Frauen im Bildungssystem zunehmend reüssieren, haben Jungen / junge Männer, vor allem aus benachteiligten Milieus, zunehmend Schwierigkeiten beim Einstieg und Übergang in Berufsbildung und Beschäftigung. Auf der anderen Seite bestehen im Beschäftigungssystem die traditionellen Strukturmuster und Benachteiligungen zu Lasten der Frauen fort.

Eine der Ursachen für ungleiche Chancen in Berufsbildung und Beschäftigung besteht in der Fokussierung der Berufswahl auf typische „Frauen- bzw. Männerberufe“. Diese an traditionellen Geschlechtersrollen orientierten Muster finden sich ähnlich bei der Wahl von beruflichen Bildungsgängen und Unterrichtsfächern. Allen Förderprogrammen und Initiativen der vergangenen Jahrzehnte zum Trotz hat sich daran im Kern wenig geändert. Dennoch besteht die Hoffnung, dass sich der verbesserte Bildungsstand bei Mädchen und jungen Frauen früher oder später auch in einem breiteren Berufespektrum niederschlagen wird. Namentlich der demographisch bedingte Rückgang an Absolventen des Bildungssystems wird Frauen ein breiteres Berufespektrum öffnen bzw. attraktiv werden lassen. Betriebliche Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dürften dies positiv unterstützen. Staatliche Maßnahmen, zum Beispiel in Form von Modellvorhaben, sollten diesen Prozess auch weiterhin fördern und unterstützen.

## ***Fragen zum Instrument***

### **15. Wie bewerten Sie den Nationalen Bildungsbericht als Teil der Bildungsberichterstattung**

Die Bildungspolitik von Bund und Ländern braucht, gerade wegen der föderalen Strukturen und Verantwortlichkeiten, ein übergreifendes Element der Berichterstattung, der Analyse und Kommentierung von Trends in allen Bildungsbereichen. Gerade im systemischen Gesamtüberblick und in der Analyse der Interdependenzen der verschiedenen Teilsysteme der Bildung untereinander liegt die Hauptaufgabe, aber auch die Stärke des Nationalen Bildungsberichts. Er schließt damit eine Lücke, die durch die internationalen Vergleichsstudien und Berichte offenkundig geworden ist. Hervorzuheben ist vor allem

- die Konzentration auf übergreifende Fragen, Zusammenhänge und Übergänge zwischen den einzelnen Bildungsbereichen,
- die empirische Fundierung der Aussagen anhand von statistischen Indikatoren,
- die Abbildung längerfristiger Trends und Entwicklungen durch Zeitreihen,
- die Fokussierung auf wechselnde Schwerpunktthemen sowie
- die gelungene Umsetzung komplexer Tatbestände in Graphiken und Tabellen.

Die beiden vorliegenden Bildungsberichte stellen einen Kompromiss zwischen der notwendigen Beschränkung und Konzentration auf der einen Seite sowie der erforderlichen Detaillierung und Konkretisierung auf der anderen Seite dar. Allerdings müssen die Grenzen der Berichterstattung in der derzeitigen Form gesehen werden.

- Dem Bildungsbericht liegt keine eigenständige Datenerhebung zu Grunde. Vielmehr greift er auf vorliegende Untersuchungen zurück und bereitet diese zum Teil neu auf. Im Kern sind die Daten und Befunde in der Fachöffentlichkeit dennoch weitgehend bekannt.
- Der Nationale Bildungsbericht konzentriert sich auf zentrale Fragen. Die Kehrseite dieser Fokussierung ist eine zum Teil hohe Selektivität. Andere, auf einzelne Bildungsbereiche fokussierte Berichte oder Studien liefern demgegenüber umfassendere und weiterführende Informationen. Insofern stellt der Nationale Bildungsbericht eine gute Ergänzung zu bestehenden Berichten, aber keine Alternative dazu dar.
- Der Bildungsbericht fußt – seinem Auftrag entsprechend – auf verfügbaren Daten und Datenreihen über das Bildungssystem. Themen und

Fragestellungen, die datenmäßig weniger gut aufbereitet sind, bleiben somit außer acht. Dies gilt vor allem für die berufliche Bildung, und hier vor allem die Weiterbildung, die nur partiell abgebildet wird.

Der Bildungsbericht bietet schlaglichtartig Einblicke in die einzelnen Bildungsbereiche und basiert auf einer selektiven Auswahl neuer Forschungsergebnisse. Unklar bleibt, aufgrund welcher Kriterien die Autorengruppe die in den einzelnen Kapiteln ausgewählten Ergebnisse ausgewählt hat, andere aber nicht. Der Bildungsbericht wirkt so für den nicht mit den Details vertrauten Leser sehr „objektiv“; Widersprüche werden nicht ausreichend offengelegt und thematisiert.

Kritisch anzumerken ist auch, dass die verwendeten Indikatoren und quantitativen Daten im Bericht selbst nicht mehr hinterfragt oder kontextualisiert werden. So hätte man sich an einigen Stellen des Bildungsberichts, gerade auch bei internationalen Bildungsdaten, eine methodenkritischere Herangehensweise gewünscht.

## **16. Welche Möglichkeiten sehen Sie zur Weiterentwicklung des Berichts?**

Die Ausrichtung auf Indikatoren sollte beibehalten werden. Zugleich sollte die Bildungsberichterstattung stärker auf Benchmarks ausgerichtet werden, die Zielmarken für die Entwicklung darstellen. Mit anderen Worten: Der Nationale Bildungsbericht sollte Informationen darüber liefern, inwieweit die bildungspolitisch postulierten Ziele erreicht worden sind und die Entwicklung zielorientiert verlaufen ist oder nicht. Er sollte zugleich die Gründe für Abweichungen benennen.

Der nationale Bildungsbericht hat sich bislang auf bundesweite oder internationale Daten konzentriert. Bildungspolitik ist aber zu einem großen Teil Sache der Länder. Eine Bildungsberichterstattung müsste deshalb auch Daten für einen Vergleich der Bundesländer bieten. Eine Regionalisierung der Daten würde zusätzliche Aufschlüsse zu den Ursachen von Entwicklungen geben.

Es wäre gut, wenn der Bildungsbericht die datenbezogenen Auswahlkriterien deutlicher machen würde und sich der Frage widmet, warum bestimmte Statistiken / Studien verwendet werden und andere nicht. Auch sollte der Bildungsbericht stärker auf divergierende Ergebnisse eingehen, um zur kritischen Diskussion anzuregen. Dies würde den Ausbau des Methodenkapitels bzw. methodische Erläuterungen in einem Anhang erforderlich machen. Auch sind kapitelspezifische Zusätze anzuregen, in

denen auf andere Studien verwiesen wird. So könnte der Bildungsbericht zu einer Vernetzung verschiedener Studien beitragen.

Zu empfehlen ist aus Sicht des Bundesinstituts, die Zusammenarbeit mit Institutionen, die für die Erstellung regionaler und sektoraler Teilberichte verantwortlich sind, zu verbessern, um das dort vorhandene Wissen systematischer, rascher und intensiver als bislang in die Erarbeitung des Nationalen Bildungsberichtes einfließen zu lassen. Dadurch könnte auch sichergestellt werden, dass bestimmte Themen, die bislang nur wenig beleuchtet wurden, stärker in den Mittelpunkt der Berichterstattung rücken. Dazu zählt im Kontext der beruflichen Bildung insbesondere die betriebliche Seite des Ausbildungsmarktes, deren Entwicklung maßgeblich die Ausbildungschancen der Jugendlichen mitbestimmt. Zu den relevanten Fragestellungen gehören zum Beispiel die spezifischen Ausbildungsbedürfnisse der Betriebe oder Strukturfragen der beruflichen Bildung. Das Bundesinstitut für Berufsbildung, das selbst entscheidend an der Erstellung des Berufsbildungsberichts der Bundesregierung und des damit verknüpften Datenreports mitwirkt, ist bereit, dem Konsortium des Nationalen Bildungsberichts beizutreten.

## **17. Welche Schwerpunktthemen sind für die nächsten Berichte vorrangig?**

Ein zentrales Zukunftsthema muss die demografische Entwicklung und deren Folgen für die Sicherstellung des Fachkräftenachwuchses sein. Das BIBB begrüßt daher, dass sich der nächste Nationale Bildungsbericht schwerpunktmäßig dem Thema „Demografie“ zuwenden wird. Dieses Thema sollte nicht nur im nächsten, sondern auch in den kommenden Berichten weiter verfolgt werden. Dabei sollte der Schwerpunkt zunächst auf die berufliche Ausbildung gelegt werden, da dieser Bildungssektor deutlich früher als der Hochschulbereich von demografischen Veränderungen betroffen sein wird.

An weiteren Schwerpunktthemen mangelt es nicht. Relevante Themen könnten aus Sicht des BIBB sein:

- Konkurrenz und Komplementarität zwischen Berufsbildung und Hochschulbereich (Stichworte: Arbeitsmarktrelevanz der Bachelor-Studiengänge; Gleichwertigkeit von beruflichen Fortbildungsabschlüssen mit analogen Hochschulabschlüssen; duale Studiengänge; Zugang zum Studium für Berufstätige ohne Abitur oder Fachhochschulreife; Anrechnung beruflich relevanter Qualifikationen auf ein Studium),

- Bildungsfinanzierung (Stichworte: Anteil der verschiedenen staatlichen und privaten Akteure an der Finanzierung, Bewertung von Finanzierungsinstrumenten, Anteile der verschiedenen Bildungsbereiche an der Finanzierung; Finanzierungsspielräume aufgrund rückläufiger Schülerzahlen / Studentenzahlen),
- Evaluation der nach dem PISA-Schock eingeleiteten Bildungsreformen (Stichworte: Ländervergleich der Politikansätze, Benchmarking, Qualität und Effizienz, Wirksamkeit von Instrumenten, Rolle des Föderalismus).

---

**Öffentliche Anhörung zum „Zweiten Nationalen Bildungsbericht“**

**Schriftliche Stellungnahme**  
**Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung**  
**Jutta Allmendinger (federführend), Lena Ulbricht (Koordination)**

|   |    |
|---|----|
| Frage 1: Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur frühkindlichen Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus? .....  | 3  |
| Frage 2: Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur schulischen Allgemeinbildung und welche Folgen ergeben sich daraus?.....   | 3  |
| Frage 4: Wie bewerten Sie die Ergebnisse zu den Übergängen von den Schulen zur beruflichen Bildung und welche Folgen ergeben sich daraus? .....   | 4  |
| Frage 5: Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur beruflichen Bildung und welche Folgen ergeben sich daraus?.....  | 5  |
| Frage 6: Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur Hochschulbildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?.....   | 6  |
| Frage 7: Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur Weiterbildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus? .....   | 8  |
| Frage 8: Wie bewerten Sie die künftige Personalsituation der Bildungseinrichtungen und welche Folgen ergeben sich für Sie aus dieser Bewertung?.....  | 10 |
| Frage 9: Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Durchlässigkeit zwischen allgemeiner, beruflicher und akademischer Bildung und welche Folgen ergeben sich daraus? .....                                | 11 |
| Frage 10: Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Bildungsbeteiligung von Migrantinnen und Migranten und welche Folgen ergeben sich daraus? .....   | 12 |
| Frage 11: Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf geschlechtsspezifische Unterschiede und welche Folgen ergeben sich für sie hieraus? .....   | 13 |
| Frage 12: Worauf führen Sie geschlechtsspezifische Ungleichheiten in der Bildungsbeteiligung zurück? Was sind geeignete Ansätze, die Bildungsbeteiligung und den Bildungserfolg der jungen Männer zu erhöhen? ..... | 13 |
| Frage 13: Halten Sie die derzeitigen Bemühungen für ausreichend, Jugendliche bei der  |    |

|  |    |
|--|----|
| Beratung zur Berufswahl über das geschlechtstypische Angebot hinaus zu beraten oder was wäre hierfür notwendig? .....  | 13 |
| Frage 14: Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Höhe und Verteilung der Bildungsausgaben? Wie bewerten Sie die Aufteilung der Ausgaben zwischen öffentlicher und privater Hand? Welche Bereiche sollten bei der künftigen Mittelverteilung verstärkt gefördert werden? ..... | 14 |
| Frage 15: Wie bewerten sie den Nationalen Bildungsbericht als Teil der Bildungsberichterstattung? .....  | 15 |
| Frage 16: Welche Möglichkeit sehen Sie zur Weiterentwicklung des Berichts?.....  | 15 |
| Frage 17: Welche Schwerpunktthemen sind für die nächsten Berichte vordringlich? .....  | 15 |

**Frage 1: Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur frühkindlichen Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus? (Marcel Helbig, WZB)**

In Westdeutschland werden mehr Betreuungseinrichtungen für kleine Kinder zur Verfügung gestellt und mehr Eltern nehmen eine Betreuung ihrer Kinder im Alter von 3 bis 6 Jahren in Anspruch. Dies ist eine erfreuliche Entwicklung.

Das Berichtssystem sagt allerdings nichts über die Dauer und Qualität der Betreuung aus: handelt es sich hier um Vollzeit oder teilzeitliche Betreuungseinrichtungen? Welche Qualitätsstandards erfüllen die Einrichtungen?

Auch weiß man zu wenig über eine gruppenspezifische Teilnahme. Zwar wird der Anteil der Migrantenkinder als Anteil an der Gesamtzahl aller betreuten Kinder ausgewiesen, nicht jedoch mit der Zahl der Migranten in der alterstypischen Bevölkerung in Bezug gesetzt. Nur so lassen sich Aussagen darüber treffen, wie hoch die Teilnahmequote von Migrantenkindern an der frühkindlichen Betreuung im Vergleich zu deutschen Kindern ist. Gleiches wäre für die Schichtzugehörigkeit wünschenswert. Denn die Einführung des Landeserziehungsgeldes in Thüringen 2006 und die Einführung des Erziehungsgeldes auf Bundesebene könnten dazu führen, dass besonders „arme“ und bildungsferne Familien ihre Kinder nicht mehr in Betreuungseinrichtungen geben. Dann würden diejenigen nicht mehr an frühkindlicher Betreuung und Bildung partizipieren, die es am nötigsten brauchen: Kinder aus Migrantenfamilien und aus bildungsfernen Schichten. Sollte dies empirisch belegbar sein, müsste etwa über eine Vorschulpflicht nachgedacht werden.

**Frage 2: Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur schulischen Allgemeinbildung und welche Folgen ergeben sich daraus? (Marcel Helbig, WZB)**

Der Bericht zeigt die Undurchlässigkeit des deutschen Schulsystems (Tabelle S. 66): Es gibt Mobilität nach unten, aber so gut wie keine Mobilität nach oben. Des Weiteren findet man große Unterschiede zwischen den Bundesländern:

- Unter allen Bundesländern wechseln in den traditionell konservativen Bundesländern wie Bayern, Baden-Württemberg und auch in Schleswig-Holstein nach der Grundschule die wenigsten Schüler aufs Gymnasium.
- In Bayern kommen Klassenwiederholungen in allen Schulformen bis zu doppelt so häufig vor wie in anderen Bundesländern.
- Das Angebot an Ganztagschulen unterscheidet sich in allen Schulformen stark zwischen den Bundesländern.
- In den neuen Bundesländern sind die Sonderschulquoten extrem hoch – was im Bericht nicht angesprochen wird und lediglich im Anhang auftaucht.
- Das Risiko, ohne Abschluss von der Schule zu gehen, variiert sehr stark zwischen den Ländern und steht in engem Zusammenhang mit den Förderschulquoten. Das liegt daran, dass Schüler an Förderschulen die Schule besonders häufig ohne allgemeinbildenden Abschluss verlassen.
- Die ebenfalls hohen Länderunterschiede bei der Abiturquote finden im Bericht keine Erwähnung.

Man findet in Deutschland 16 Schulsysteme, die sich zum Teil eklatant in Struktur, Inhalten und Ergebnissen unterscheiden. Die Chance, eine Ganztagsbetreuung nutzen zu können, das Abitur zu erlangen, eine Klasse wiederholen zu müssen oder auf eine Förderschule verwiesen

zu werden, hängt maßgeblich davon ab, wo ein Schüler und eine Schülerin geboren ist. Diese Ungleichheiten sollten von den Autorinnen und Autoren des Bildungsberichts kritisch thematisiert werden.

**Frage 3: Über welche Erkenntnisse zur Unterrichtsqualität in Ganztagschulen verfügen Sie und wie bewerten Sie die unterschiedlichen Formen von Ganztagsangeboten im Hinblick auf den Lernerfolg der Schülerinnen und Schüler?**

- Das WZB forscht nicht in diesem Bereich -

**Frage 4: Wie bewerten Sie die Ergebnisse zu den Übergängen von den Schulen zur beruflichen Bildung und welche Folgen ergeben sich daraus? (Prof. Dr. Heike Solga, WZB)**

Der Nationale Bildungsbericht zeigt, dass die Übergänge von der Schule in die Ausbildung für viele Jugendliche immer länger dauern und – trotz aktiver Beteiligung seitens der Jugendlichen im beruflichen Bildungssystem – hinsichtlich ihres Ausgangs immer unsicherer werden. Dies trifft insbesondere Jugendliche ohne und mit Hauptschulabschluss. Jeder dritte Hauptschulabsolvent und jede dritte Hauptschulabsolventin hatte auch 2,5 Jahre nach dem Verlassen der Schule noch keinen Ausbildungsplatz (S. 162). Schulabgängerinnen und – abgänger, auch solche mit einem mittleren Schulabschluss, nehmen zunehmend an Maßnahmen des Übergangssystems teil. Diese stellen für die Jugendlichen eher eine „Odyssee durch den Maßnahmen-Schlingel“ dar, als dass sie Möglichkeiten für eine motivierende, zielgerichtete und verlässliche Lern- und Bildungsbiografie eröffnen. Ein anschließender Übergang in eine qualifizierte Ausbildung ist alles andere als selbstverständlich. Das liegt u. a. in der geringen Transparenz der Maßnahmen, fehlenden Anrechnungsmöglichkeiten sowie mangelnden Zielstellungen für die Zeit „nach der Maßnahme“. Meistens liegt die Realisierung der Anschlussoptionen jedoch nicht in den Händen der jeweiligen Einrichtungen, die die Übergangsmaßnahmen durchführen.

Geht man positiv davon aus, dass es gelingt – u. a. durch das Übergangssystem –, nahezu alle Jugendlichen nach dem Verlassen der Schule ins berufliche Bildungssystem zu leiten, dann ist andererseits negativ einzuschätzen: Den Jugendlichen werden zu wenig Möglichkeiten für den (kumulativen) Aufbau von Kompetenzen und für verlässliche (und glaubwürdige) Wege zum Zertifikatserwerb geboten. Verbesserungen sind notwendig in Bezug auf:

- *Transparenz*: Die Maßnahmen im Übergangssystem müssen besser verzahnt werden. Dazu bedarf es einer besseren Abstimmung der beteiligten Akteure im Übergangssystem.
- *Zielgerichtheit*: Im Sinne einer (kumulativen) Bildungskette müssen aufeinander folgende und erfolgreich absolvierte Maßnahmen den Erwerb eines voll qualifizierenden Ausbildungsabschlusses ermöglichen.
- *Verlässlichkeit und Motivation*: Zum Motivationsaufbau (statt -abbau) muss bei Eintritt in eine Maßnahme für die Jugendlichen verlässlicher bestimmbar sein, welche Möglichkeiten sie bei erfolgreicher Absolvierung der Maßnahme haben. Dies spricht dafür, dass Akteure des Übergangssystems (z. B. die Berufsschulen der Länder) sehr viel stärker als in der Vergangenheit auch die Verantwortung dafür übernehmen sollten. Zu diesem Zweck müssen sie entsprechende Möglichkeiten erhalten, den Jugendlichen in der eigenen Einrichtung eine Ausbildung anbieten zu können.

**Frage 5: Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur beruflichen Bildung und welche Folgen ergeben sich daraus?** (Prof. Dr. Heike Solga, WZB)

Das deutsche duale System ist einerseits immer noch eine Erfolgsgeschichte, andererseits verursacht das zum Teil starre Festhalten am dualen Modell im Vergleich zu anderen Formen der Ausbildung (z. B. durch die Festschreibung der „Nachrangigkeit der schulischen Ausbildung“ im BBiG 2005) auch negative Folgen für die junge Generation. Kern des Problems ist die anhaltende Lücke zwischen Angebot und Nachfrage nach (betrieblichen) Ausbildungsplätzen, die seit mehr als einem Jahrzehnt in den Berufsbildungsberichten wie auch in den ersten beiden Nationalen Bildungsberichten konstatiert wird. Dem Mangel an (betrieblichen) Ausbildungsplätzen wurde und wird fast ausschließlich durch eine Expansion des Übergangssystems begegnet, dessen Maßnahmen nicht zu einer voll qualifizierenden Ausbildung führen (siehe Antwort auf Frage 4). Eine sinnvollere Alternative, nämlich das Angebot im schulischen Berufsbildungssystem zu erweitern und das Spektrum der möglichen schulischen Ausbildungen zu erweitern (z. B. durch einen größeren Anteil an Berufen nach BBiG(HWO), wird kaum wahrgenommen. Dass in den nächsten Jahren ein größeres Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen zur Verfügung stehen wird, ist angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise unwahrscheinlich – ganz besonders vor dem Hintergrund, dass selbst in der wirtschaftlichen Konjunkturphase (dem Berichtszeitraum des vorliegenden Berichts) die Ausbildungsbetriebsquote nur von 23,8% (2004) auf 24% (2006) gestiegen ist. Zudem muss man berücksichtigen, dass ausgerechnet in den in den schrumpfenden technisch-gewerblichen Berufen überproportional ausgebildet wird, während die Ausbildungsquote in den wachsenden Branchen der modernen Dienstleistungsökonomie nur unterproportional wächst.

Hieraus ergeben sich mindestens drei Herausforderungen:

- *Bewältigung der Ausbildungslücke:* Von der Unbeweglichkeit der Verteilung der Schulabgängerinnen und –abgänger auf die drei Sektoren des beruflichen Bildungssystems sind Jugendliche ohne und mit Hauptschulabschluss in besonderem Maße negativ betroffen. Für sie bedeutet dies zumeist den Weg in Maßnahmen des Übergangssystems (siehe Antwort auf Frage 4). Die Angebote von schulischen – voll qualifizierenden – Berufsausbildungen (auch im Bereich des BBiG/HWO) sowie die Etablierung neuer Formen der Verzahnung von schulischen und praktischen (wenn auch nicht immer betrieblichen) Ausbildungsteilen sollten für eine Erhöhung des Angebots an voll qualifizierenden Ausbildungen ausgeweitet werden.

- *Reduzierung von Bildungsarmut:* Das Berufsbildungssystem scheint immer weniger in der Lage zu sein, für leistungsschwächere Jugendliche den nachträglichen Erwerb eines höheren Sekundarabschlusses zu ermöglichen. Da zudem der Hauptschulabschluss im Wettbewerb um die knappen Ausbildungsplätze sowie im Hinblick auf die theoretischen Anforderungen einer modernen Berufsausbildung immer weniger ausreicht, geht die politische Forderung eines „Hauptschulabschlusses für alle“ nicht weit genug. Selbst mit Erreichen dieses Ziels würde Bildungsarmut nicht reduziert. Erschwerend kommt hinzu, dass die Anforderungen der modernen Arbeitswelt und des internationalen Wettbewerbs im hochwertigen Produktions- und Dienstleistungsbereich, einhergehend mit der weiteren Reduzierung von Einfacharbeitsplätzen in Deutschland, dazu führen, dass ein Berufsleben ohne Ausbildung (= absolute Bildungsarmut) immer schwerer zu realisieren sind. Aus diesem Grund müssen vermehrt Anstrengungen für die Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsplätze unternommen werden. Dabei sollten die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Lernkurven von Jugendlichen berücksichtigt werden, z.B. durch variable Ausbildungszeiten in gleichen Berufen für Jugendliche mit unterschiedlichen Vorkenntnissen. Zusätzliches Potenzial liegt in der Schaffung von Ausbildungsplätzen im öffentlichen Dienst, in dem diese Jugendlichen heute kaum noch Ausbildungschancen haben.

- *Neue Justierung des beruflichen Bildungssystems*: Der Branchenentwicklung hin zur Dienstleistungsökonomie sollte Rechnung getragen werden durch eine aktive Bereitstellung von entsprechenden Ausbildungsplätzen durch Länder und Kommunen (mit Unterstützung des Bundes). Dies darf nicht nur dem Markt überlassen werden.

**Frage 6: Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur Hochschulbildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus? (Dr. Irich Schreiterer, WZB)**

Die Daten und Befunde dokumentieren eine zwiespältige Entwicklung. Deren weiterer Verlauf ist schwer absehbar, weil sich das deutsche Hochschulsystem derzeit in einem ebenso umfassenden wie tiefgreifenden Wandel befindet. Das gilt erstens für die Umstellung des Studiensystems auf gestufte Abschlüsse und eine neue Studienorganisation, deren Folgen und Auswirkungen auf die Studiendauer, Studienabbruchquoten und Absolventenzahlen noch weitgehend unklar sind. Zweitens verändern sich durch den zunehmenden Wettbewerb zwischen Hochschulen und Bundesländern auch das Szenario und die Stellschrauben für die Hochschulbildung. Welche Folgen die damit einhergehenden starken Anreize zur institutionellen Profilbildung und Leistungssteigerung für Studium und Lehre, Studienwahl und Studierfolg haben werden, lässt sich im Augenblick bestenfalls erahnen. Die folgenden Nationalen Bildungsberichte sollten dies weiterhin aufmerksam nachzeichnen.

Gleichzeitig ändert sich nichts an den nach wie vor brisanten Herausforderungen für die Hochschulbildung in Deutschland:

- Studienanfängerquoten und die Studiennachfrage in technisch-naturwissenschaftlichen Bereichen sind viel zu gering.
- Studierende erfahren nicht genügend Förderung: materiell und in der Studienbetreuung.
- Um die Studiennachfrage anzuregen und den absehbaren Qualifikationsbedarf besser bedienen zu können, braucht Deutschland wesentlich flexiblere und stärker differenzierte Studienangebote, z. B. für das Teilzeit-Studium.
- In vielen Bereichen ist es dringend erforderlich, Lehrkapazitäten auszubauen und Betreuungsverhältnisse nachhaltig zu verbessern, weil die versprochenen „Effektivitätsgewinne“ in Folge der Studienstrukturreform das keinesfalls leisten können und zudem mehr als unwahrscheinlich sind.
- Studienprogramme müssen stärker internationalisiert, die Professorenschaft internationaler, deutsche Studierende mobiler und gezielt Studienbewerber aus dem Ausland rekrutiert werden.

Positive Ergebnisse:

Auf die Haben-Seite gehört ohne Zweifel erstens die klare Verkürzung der durchschnittlichen Studiendauer an den Universitäten zwischen 2000 und 2007, zweitens die Zunahme der Absolventenzahlen zwischen 2001 und 2006 um fast ein Drittel, drittens der steigende Frauenanteil bei den Absolventen und viertens der personelle Ausbau der Fachhochschulen um knapp 1.300 Professuren seit 1997. Dass die Universitäten im gleichen Zeitraum annähernd ebenso viele Professuren (1.160) verloren haben, resultiert aus der Entscheidung, die Kapazitäten von Universitäten und Fachhochschulen zugunsten letzterer neu zu justieren. Angesichts der massiven Engpässe in den stark nachgefragten Sprach- und Kulturwissenschaften an Universitäten erscheint es allerdings paradox, gerade in diesen Fächer massiv Kürzungen vorzunehmen.

### Gemischte Befunde:

Als ambivalent zu bewerten ist eine Reihe von Ergebnissen. So nahm zwar die Zahl der Hochschulabsolventen ausländischer Herkunft (sog. „Bildungsausländer“) weiter zu, die überdurchschnittlich oft ein natur- oder ingenieurwissenschaftliches Fach studiert haben, doch gleichzeitig ging die Zahl der entsprechenden Studienanfänger zurück. Das unterstreicht einmal mehr, wie wichtig gezielte Rekrutierungsbemühungen und attraktive Stipendien im internationalen Wettbewerb um die „besten Köpfe“ sind. Des Weiteren gibt es Anzeichen dafür, dass die internationale Mobilität deutscher Studierender in Folge der Bologna-Reformen nicht etwa zunimmt, sondern nachlässt, obwohl die Mobilitätsförderung doch zu deren wichtigsten Anliegen zählte. Sollte sich das bestätigen, muss dringend etwas dagegen getan werden.

Dass die Zahl der Promotionen stagniert, bedeutet dagegen nicht unbedingt ein Alarmzeichen für die Innovationskapazität der deutschen Wissenschaft und Wirtschaft; internationale Vergleiche bieten dazu nur wenig Aufschluss, solange die Statistiken nicht um medizinische und juristische Doktoren sowie „professional Ph.D.“ bereinigt sind. Ähnliche gilt für die Absolventenquote, die den Anteil der Absolventen mit einem ersten Hochschulabschluss an der alterstypischen Bevölkerung anzeigt. Mit 23 Prozent liegt sie in Deutschland zwar weit unterhalb der Spitzengruppe der OECD-Länder, doch das reflektiert in erheblichem Maße die unterschiedlichen Bildungswege und Qualifikationsstrukturen in den einzelnen Ländern. Zählt man nur die Bachelor-Ebene, aber nicht auch alle anderen post-sekundären Abschlüsse darunter, zeigt sich beispielsweise, dass der Unterschied zu den USA mit 27,6 Prozent im Jahre 2006 längst nicht so enorm ist, wie oft behauptet wird. Dessen ungeachtet bleibt ein höherer Anteil von Hochschulabsolventen sowohl für das Wohl des Gemeinwesens wie auch für die Wirtschaft und für jeden einzelnen sehr wünschenswert und ein wichtiges Ziel.

Die rückläufige Tendenz in der Studienabbruchquote ist rundum positiv zu bewerten. Die enormen Differenzen zwischen verschiedenen Fächern und Abschlussarten stimmen jedoch nachdenklich: Wenn nur fünf Prozent der Medizinstudenten, aber 36 Prozent der Physiker an der Universität und der Elektrotechniker an der Fachhochschule ihr Studium abbrechen, kann man den Grund dafür nicht allein in den Anforderungen und Belastungen suchen. Die hohen Abbrecherzahlen in den Natur- und Ingenieurwissenschaften rufen nach Abhilfe und deuten auf Defizite in der Studiengestaltung sowie bei der Studieninformation hin.

### Negative Befunde:

Unter diese Rubrik gehören mindestens drei Entwicklungen: Erstens die rasante Zunahme örtlicher Zulassungsbeschränkungen und die daraus entstehenden ausgesprochen unübersichtlichen, ineffektiven Verfahren der Bewerbung, der Studierendenallokation und der Ausschöpfung der verfügbaren Studienplätze. Zweitens beinhaltet die wachsende Zahl an Lehrbeauftragten Hochschulen bei einer ansonsten rückläufigen, stagnierenden oder bestenfalls nur leicht steigenden Ausstattung mit Stellen für Lehrpersonal erhebliche Risiken für die Qualität der Lehre, Darüber hinaus wird eine Karriere als Hochschullehrer damit immer unattraktiver. Drittens bietet die stagnierende Studienanfängerquote Anlass zur Sorge, weil sie auf eine Grenze in den Bemühungen um die Ausweitung der Bildungsbeteiligung hindeutet. Für diejenigen, die am seltensten Zutritt in die Hochschulen erlangen, d.h. in erster Linie junge Menschen aus niedrigeren sozialen Schichten, birgt dies die Gefahr, den Qualifikationsanforderungen einer modernen Wissensökonomie nicht gerecht werden zu können.

Hieraus folgt:

- Implementation eines transparenten und effizienten Systems für die Zulassung und Entscheidung für einen Studienplatz
- Erhebung von mehr und besseren Daten zum Profil der Studienbewerber und –anfänger (Qualifikation, Geschlecht, soziale Herkunft, differenziert nach Hochschultyp und Gebiet), um den beginnenden Prozess wettbewerblicher Differenzierung der Hochschulausbildung nachvollziehen zu können
- Masterplan für eine attraktivere Gestaltung und Organisation der MINT-Studienprogramme

**Frage 7: Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur Weiterbildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus? (Stefan Stuth, WZB Berlin)**

*Unklare Begrifflichkeiten:* Obwohl die Bedeutung der Weiterbildung hervorgehoben wird, findet keine Auseinandersetzung mit dem Begriff der Weiterbildung statt. Als Folge davon entsteht der Eindruck, Weiterbildung sei allein mit beruflicher Weiterbildung gleichzusetzen, neben dem das nicht näher benannte Gebilde der allgemeinen Weiterbildung, steht. Letztere wird nicht näher erörtert; ihre Ziele und Inhalte bleiben unbekannt und werden in der Folge nur im ersten Abschnitt behandelt. Grundsätzlich liegt dem Kapitel kein klares Konzept von Weiterbildung, seinen möglichen Inhalten und/oder Zielstellungen zu Grunde. Hier kann eine bewährte Definition des Deutschen Bildungsrates von 1970 angeknüpft werden.

Weiterbildung wird hier definiert als „notwendige und lebenslange Ergänzung aller Erstausbildung [...], als Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluss einer unterschiedlich ausgedehnten Bildungsphase“ (Deutscher Bildungsrat 1970: Strukturplan für das Bildungswesen: 197) Daran anschließend werden vier Formen der Weiterbildung unterschieden: berufliche, allgemeine (z.B. Computer- oder Sprachkurse), kulturelle (kreative Fähigkeiten wie Musik, Töpfern, Wissen zu Gesundheit, Sport und Kultur (Philosophie)) und politische Weiterbildung (z.B. Arbeitnehmerinteressenvertretung, interkulturelle Kommunikation).

*Verengung auf berufliche Weiterbildung:* Aus dem nicht vorhandenen Konzept zu Weiterbildung im Erwachsenenalter ergeben sich weitere Engführungen im Text. Die berufliche Weiterbildung dominiert. Zwangsläufig ist der einzige berücksichtigte Ertrag von Weiterbildung der daraus resultierende Arbeitsmarktertrag. Neben dem reinen ökonomisch-individuellen Nutzen können in Anlehnung an die OECD aber auch weitere Erträge von Weiterbildung im Erwachsenenalter identifiziert werden: Die Steigerung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, die Verbesserung der Gesundheit, Auf- und Ausbau von Sozialkapital, bürgerschaftlichem Engagement, Vertrauen in Institutionen, Förderung der politischen Partizipation, usw.

*Verengung auf Maßnahmen der BA und Missinterpretationen:* Neben der Verengung der Erträge von Weiterbildung auf Arbeitsmarkterträge, werden diese allein an Maßnahmen der BA verdeutlicht. Dabei ist wenig nachvollziehbar, die Mittelkürzungen im Weiterbildungset der BA im Zeitraum 1999 bis 2006 um 80% als eine Konzentration von Mitteln zu bezeichnen, die zu einer Verbesserung der Qualität der Bildungsangebote geführt hätten. Die Auftragsvergabe der BA in diesem Zeitraum war hauptsächlich auf Kostenreduzierung ausgerichtet, die Qualität der Bildungsangebote spielte eine nachrangige Rolle. (Mittlerweile ist hier ein Umdenken festzustellen.) Immerhin bewertet der Nationale Bildungsbericht die Konzentration auf kurzfristige Maßnahmen und deren Wirkung angemessen ambivalent, gerade hinsichtlich der älteren Personengruppen.

Die Effektivität der BA-Maßnahmen wird im Nationalen Bildungsbericht anhand der Wiedereingliederungsquoten dargestellt und fällt positiv aus. Anhand des dargestellten Materials wäre jedoch eigentlich keine Bewertung der Effektivität möglich. Ohne die Berücksichtigung von Vergleichsgruppen kann man erfolgte Wiedereingliederungen nicht auf die Weiterbildungsmaßnahmen zurückführen. Die kurz erwähnten Unterschiede in Bezug auf das Geschlecht und zwischen Region müssen stärker betont und ausgebaut werden. Dabei reicht nicht aus, die Wiedereingliederungseffekte hinsichtlich Geschlecht und Region zu bewerten, vielmehr müssen die geschlechtsspezifischen Zugangschancen zu BA-Maßnahmen im Speziellen, aber auch zu anderen Formen der Weiterbildung im Allgemeinen evaluiert werden. Man weiß z.B., dass die geschlechtsspezifische Zielförderquote von Frauen bei den BA-Weiterbildungsmaßnahmen systematisch unterschritten wird. Diese Benachteiligung nimmt regional z.T. große Ausmaße an, ohne dass die dazu vorliegenden Daten der BA systematisch bewertet oder zu einer Verbesserung der Situation genutzt würden. Hier könnte der Nationale Bildungsbericht mit gutem Beispiel vorangehen.

*Verwirrung durch unterschiedliche Datenquellen:* Die genutzten Daten im Abschnitt „Weiterbildung und Lernen im Erwachsenenalter“ werden unkritisch verwendet. Für die individuelle Ebene wird zwischen den Daten des Berichtssystems Weiterbildung 2007 (BSW) und den Daten des Adult Educational Surveys 2007 (AES) hin und her gewechselt. Es wird zwar am Rande erwähnt, dass den unterschiedlichen Befragungen unterschiedliche Erhebungsinstrumente zu Grunde liegen, die sich daraus ergebenden Unterschiede werden jedoch nicht diskutiert. Das Hinzuziehen des Mikrozensus 2007 erhöht die Fragezeichen weiter und müsste kommentiert werden. So zeigen eigene Berechnungen (Stuth 2009), dass die Weiterbildungsquoten stark nach Datensatz variieren (siehe Tabelle 1).

**Tabelle 1: Die Weiterbildungsbeteiligung (%) in Deutschland im Jahr 2007, in Abhängigkeit der verwendeten Datenquelle.**

| Jahr 2007                    |                        |             |
|------------------------------|------------------------|-------------|
| Berichtssystem Weiterbildung | Adult Education Survey | Mikrozensus |
| 43                           | 44                     | 18          |

Quellen: Berichtssystem Weiterbildung: Eckdaten zum BSW-AES 2007 (2008)

Adult educational survey: zweiter nationaler Bildungsbericht (2008)

Mikrozensus: Fachserie 1 Reihe 4.1.2, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2008 (eigene Berechnungen)

#### Wünsche:

Die lokale Angebotsstruktur ist ein wichtiger Faktor für die Vielfalt, Qualität und Erreichbarkeit von Weiterbildungsangeboten. Eine Auseinandersetzung mit der Bildungsträgerlandschaft, ihrer Struktur, Entwicklung und Angebotsvielfalt fehlt leider und sollte zukünftig ergänzt werden. Besonders die Bildungsumwege, die die institutionelle Landschaft ermöglicht (z.B. 2., 3. oder 4. Bildungsweg), haben Unterstützung verdient und wären zu berücksichtigen. Gemeint sind nicht-lineare Bildungswege, die das Nachholen oder Erreichen von Abschlüssen oder Aufstiegsfortbildungen ermöglichen. Zu diesem Zweck benötigt man ein Monitoringsystem, das die Bildungsflexibilität der Institutionen im Lebensverlauf jenseits kontinuierlicher Bildungs- und Berufskarrieren hinsichtlich ihrer Möglichkeiten, Grenzen und Barrieren evaluiert.

Im nationalen Bildungsbericht werden die individuellen Determinanten der Weiterbildungsbeteiligung untersucht. Im Anschluss an diese bekannten Ergebnisse, wäre ein Verweis auf die zeitliche Beständigkeit der Befunde notwendig. Die Bildungsteilnahme im Jahr 1979 wurde durch die gleichen Ungleichheitsstrukturen beeinflusst, die man auch heute noch feststellt: Zertifikate und zusätzliche Bildung wird von jenen Personen gesammelt, die bereits

höhere Abschlüsse und sehr gute Arbeitsmarktchancen besitzen. Erwachsenenbildung wird ihren kompensatorischen Ansprüchen (dem Ausgleich interindividuell wahrgenommener Bildungsdefizite) nur bedingt gerecht.

**Frage 8: Wie bewerten Sie die künftige Personalsituation der Bildungseinrichtungen und welche Folgen ergeben sich für Sie aus dieser Bewertung?** (Dr. Rita Nikolai/Marcel Helbig/Christian Ebner, WZB)

#### Frühkindliche Betreuung:

Dass die Förderung aller Kinder in der vorschulischen Phase beginnen und der Ausbau der Kindertagesbetreuung voranschreiten muss, ist in der Bildungs-, Sozial- und Familienpolitik zu einem zentralen Anliegen geworden. Der Blick auf die Personalsituation im frühkindlichen Bereich zeigt jedoch, dass der Bildungsauftrag mit dem derzeitigen Angebot von Fachkräften nicht erfüllt werden kann. Für den geplanten Ausbau der Angebote für unter 3-Jährige sind zusätzliche Tagespflegepersonen notwendig. Die bisherige Entwicklung des Angebots von Fachkräften seit 2002 lässt jedoch daran zweifeln, ob der zusätzliche Bedarf gedeckt werden kann. Der Anteil von Betreuerinnen und Betreuern mit spezifischer Ausbildung oder Studium lag 2007 bei nur 33,4%. Einer professionellen Haltung im Bereich der frühkindlichen Bildung steht zudem entgegen, dass der Anteil von Fachkräften mit einer akademischen Ausbildung sehr gering ist. Angesichts der Anforderungen an die pädagogische Arbeit im frühkindlichen Bereich muss das Qualifikationsniveau der Fachkräfte erhöht werden. Nicht nur müssen in erheblichem Umfang zusätzliche Fachkräfte gewonnen und Weiterbildungsmöglichkeiten für das bestehende pädagogische Personal angeboten werden, auch eine größere Anzahl von neuen Ausbildungsgängen an (Fach-)Hochschulen ist notwendig. Die bisherige Entwicklung in den Bundesländern lässt jedoch daran zweifeln, ob der zusätzliche Bedarf an qualifizierten Fachkräften für den frühpädagogischen Bereich gedeckt werden kann.

#### Allgemeinbildendes Schulsystem:

Die Personalsituation im allgemeinbildenden Schulsystem zeichnet sich aus durch einen großen Anteil von Lehrern über 40 Jahren in beiden Landesteilen. Im Osten sind nur 14 Prozent der Lehrer unter 40 Jahren, was Folge mangelnder Neueinstellungen in den letzten Jahren ist. Ändert sich diese Einstellungspolitik nicht, könnte man sich eines Tages mit einem Lehrermangel konfrontiert sehen. Denn selbst wenn der Bedarf an zusätzlichen Lehrern im Moment noch nicht ausgeprägt ist, sollte eine prospektive Politik verhindern, dass die massiven Verrentungen kommender Jahre zu einer Situation führen, in der Hochschulen nicht schnell genug ausreichend Absolventen als Lehrer zur Verfügung stellen können.

#### Berufsschulen:

Das Ansehen der Berufsschulen ist in Deutschland nach wie vor gering, besonders im Verhältnis zur dualen Ausbildung. Folgerichtig lässt das geringe Ansehen der Berufsschulen eine Tätigkeit als Berufsschullehrer unattraktiv werden. Es gestaltet sich für Berufsschulen daher als besonders schwierig, qualitativ hochwertigen Lehrernachwuchs zu rekrutieren. Dies ist umso wichtiger als die sehr heterogene Zusammensetzung der Schülerschaft in Berufsschulen, in Bezug auf soziale Herkunft, Bildungs- und Migrationshintergrund, verstärkt individuelle Förderstrategien und damit auch eine quantitative Erhöhung der Lehrerzahlen erfordert.

### Hochschulen:

Unabhängig von der derzeitigen (in Bezug auf die Betreuungsrelationen verbesserungswürdigen) Situation müssen sich die Universitäten und Fachhochschulen in den nächsten Jahren auf die „doppelten Abiturjahrgänge“ einstellen, die zu einem Anstieg der Studierendenzahl führen werden. Wenn die Hochschulen nicht mit zusätzlichem Personal ausgestattet werden, ist von einer deutlichen Verschlechterung der Studienqualität auszugehen.

### **Frage 9: Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Durchlässigkeit zwischen allgemeiner, beruflicher und akademischer Bildung und welche Folgen ergeben sich daraus? (Dr. Rita Nikolai, WZB)**

*Die nachfolgende Beantwortung der Frage konzentriert sich auf die Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung. Da Herr Prof. Martin Baethge ebenfalls als Sachverständiger eingeladen worden ist, wird hier auf die Darstellung der Durchlässigkeit zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung verzichtet.*

### Institutionelle Barrieren zwischen beruflicher und akademischer Bildung:

Der Nationale Bildungsbericht 2008 zeigt, dass der Zugang und die Zulassung zu Hochschulen in Deutschland nach wie vor in erster Linie vom Erwerb einer schulischen Studienberechtigung abhängig sind. Der Durchschnitt der EU-Länder zeigt einen doppelt so hohen Anteil beruflich qualifizierter Studienanfänger wie in Deutschland. Angesichts einer im internationalen Vergleich niedrigen Absolventenquote im Hochschulbereich und eines (zukünftig) hohen Fachkräftebedarfs ist die Frage nach der Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung von großer Bedeutung. Der Nationale Bildungsbericht verweist zudem darauf, dass die Zugangswege aufgrund der sehr unterschiedlich ausgestalteten Verfahren für den Hochschulzugang für beruflich qualifizierte Studienanfänger unübersichtlich sind. Ursache hierfür sind die hohe Regelungsvielfalt und geringe Transparenz in den einzelnen Bundesländern. Die Intransparenz und fehlende Flexibilität der Zulassungsverfahren sind jedoch nicht die einzige Ursache für die geringen Anteile beruflich qualifizierter Studienanfänger an Hochschulen. Deutschland zeichnet sich auch durch ein defizitäres Angebot an flexiblen Studienformen aus. Die Möglichkeiten für ein berufs begleitendes Teilzeitstudium oder Fernstudium sind nach wie vor gering. Auch Verfahren zur Anerkennung und Anrechnung beruflicher Leistungen und Weiterbildung für den Hochschulzugang sind unterentwickelt. Unter dem Aspekt des lebenslangen Lernens und der Erschließung zukünftiger Qualifikationspotenziale kommt einer erweiterten Durchlässigkeit eine hohe bildungspolitische Bedeutung zu. Es ist daher notwendig, einfache und transparente Zugangswege zu schaffen und das Angebot an flexiblen Studienformen zu erweitern.

### Soziale Barrieren zwischen beruflicher und akademischer Bildung:

Zur Frage der Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung gehört nicht nur die stärkere Öffnung der Hochschulen für beruflich qualifizierte, sondern auch die soziale Durchlässigkeit. Der Bildungsbericht verweist darauf, dass junge Erwachsene aus akademischen Elternhäusern weit häufiger ein Studium aufnehmen als solche aus nicht akademischen Elternhäusern. Um die soziale Selektivität des Hochschulzugangs zu verringern, ist eine verlässliche Studienfinanzierung unabdingbar. In Folge des Bologna-Prozesses haben sich Studienanforderungen verdichtet, gleichzeitig wurden damit aber auch zeitliche Freiräume zur studentischen Erwerbstätigkeit eingeschränkt. Das derzeitige

unzureichend ausgebaute Förder- und Stipendiensystem ist nicht in der Lage, die soziale Selektivität bei der Studierneigung zu verringern. Ein Ausbau der Studienförderung durch Bafög und Stipendien ist daher notwendig, um die sozialen Teilhabechancen an Hochschulbildung zu erhöhen.

**Frage 10: Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Bildungsbeteiligung von Migrantinnen und Migranten und welche Folgen ergeben sich daraus? (Janina Söhn, WZB)**

Es ist zu begrüßen, dass im Nationalen Bildungsbericht die Bildungsbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund als Querschnittsthema tatsächlich (fast) durchgehend Beachtung findet. Die dramatischen Benachteiligungen dieses Personenkreises werden nicht beschönigt: Junge Menschen mit Migrationshintergrund besuchen z.B. häufiger die niedrigeren Sekundarschultypen und weisen überdurchschnittliche Quoten beim Sitzenbleiben und beim Abgang ohne Schulabschluss auf. In der beruflichen Bildung durchlaufen sie besonders häufig Maßnahmen des Übergangssystems; eine betriebliche Lehrstelle im dualen System finden sie seltener und nach längerer Wartezeit als Gleichaltrige ohne Migrationshintergrund. Der Nationale Bildungsbericht verschweigt hingegen, dass nicht-deutsche Migrantenkinder überdurchschnittlich häufig Förderschulen für „Lernbehinderte“ besuchen.

Der auf der PIRLS/IGLU-Studie beruhenden Einschätzung, dass es einen „geringeren Effekt des Kindergartenbesuchs bei Kindern mit Migrationshintergrund“ (Bildungsbericht 2008, S. 57) gibt, sind die Ergebnisse anderer Studien entgegenzuhalten. Diese weisen einen positiven Einfluss insbesondere eines längeren Kindergartenbesuchs auf den Schulerfolg nach.

Einzelne Hinweise darauf, dass bestimmte Herkunftsgruppen bei Berücksichtigung der sozialen Herkunft besonders häufig das (Fach-)Abitur machen, unterstreichen die im Prinzip vorhandene hohe Bildungsaspiration von Migrantinnen und Migranten, die in anderen Einwanderungsländern viel eher ausgeschöpft werden.

Folgen:

Das unterdurchschnittliche Abschneiden von Migrantinnen und Migranten im deutschen Bildungssystem ist zu einem erheblichen Anteil sozial bedingt (niedrige elterliche Bildung, Armut etc.). Daher sind an erster Stelle Reformen schulischer Strukturen gefragt, von denen Kinder und Jugendliche aus sozial benachteiligten Elternhäusern generell profitieren würden: u.a. durch längeres gemeinsames Lernen, vermehrte Lernzeit in Ganztagschulen, kleinere Klassen.

Darüber hinaus ist der Forderung nach einer „kontinuierlichen Sprachförderung“ (S. 14) von der frühkindlichen Bildung bis in die Sekundarstufe – und zwar in allen, auch den höheren Bildungsgängen – zuzustimmen. Diese Förderung sollte dem Zweitspracherwerb als längerfristigen Prozess sowie der Eingliederung von Seiteneinsteigern Rechnung tragen, wie bereits im ersten Nationalen Bildungsbereich hervorgehoben wurde.

Angesichts der Unklarheit, wie sich Kindergartenbesuche auf Migrantenkinder auswirken, und angesichts des generellen Mangels an wissenschaftlich untermauerten Erkenntnissen darüber, wie effektiv bislang praktizierte Deutsch-Fördermaßnahmen waren, sollten konkurrierende Modelle systematisch evaluiert werden.

**Frage 11: Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf geschlechtsspezifische Unterschiede und welche Folgen ergeben sich für sie hieraus? (Marcel Helbig, WZB)**

Für die geschlechtsspezifischen Unterschiede im Bildungssystem lässt sich folgende Ausgangssituation bestimmen:

Im Bereich der Kompetenzen:

- Es gibt keine geschlechtsspezifischen Unterschiede in den Naturwissenschaften.
- PISA zeigt Vorteile der Jungen bei der mathematischen Kompetenz, die mit dem Alter ansteigen.
- PISA zeigt Vorteile der Mädchen bei der Lesekompetenz, die mit dem Alter ansteigen.

Im Bereich der Bildungszertifikate:

- Mädchen sind bei der Hochschulreife überrepräsentiert: Diese Entwicklung begann Anfang der 90iger Jahre und hat sich seitdem verschärft (Diese Information findet sich nicht im Bildungsbericht).
- Jungen sind unter den Personen mit Hauptschulabschluss und den Personen ohne Abschluss überrepräsentiert.

Da die besseren Chancen der Mädchen bei den Bildungszertifikaten nicht zwingend auf Kompetenzunterschiede zurückzuführen sind, liegt eine nicht leistungsbasierte Ungleichheit vor. Als Grundlage für eine Politik der geschlechtlichen Chancengleichheit muss der Forschungsstand im Bereich geschlechtsspezifischer Unterschiede im Bildungssystem verbessert werden. Empirisch belegte Erkenntnisse sind unabdingbar, um die vielen Hypothesen zu prüfen, die in der politischen und gesellschaftlichen Debatte formuliert werden.

**Frage 12: Worauf führen Sie geschlechtsspezifische Ungleichheiten in der Bildungsbeteiligung zurück? Was sind geeignete Ansätze, die Bildungsbeteiligung und den Bildungserfolg der jungen Männer zu erhöhen? (Marcel Helbig, WZB)**

Viele Ansätze aus verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen widmen sich der Frage nach geschlechtsspezifischen Ungleichheiten in der Bildungsbeteiligung. Für die wenigsten gibt es valide empirische Belege. Selbst die Frage, ob es sich eher um eine Schwäche der Jungen oder eine Stärke der Mädchen handelt, ist unbeantwortet geblieben. Der Nationale Bildungsbericht geht nicht auf eventuelle Gründe und Implikationen der Benachteiligung von Jungen ein. Dies liegt jedoch auch daran, dass der Forschungsstand hier noch dürftig ist. Angesichts dessen muss die Forschung in diesem Bereich gefördert werden, insbesondere in Form interdisziplinärer Forschungsprojekte, um die Hypothesen von (Biologie), Psychologie, Pädagogik und Soziologie zu prüfen und empirisch fundierte Politikempfehlungen formulieren zu können.

Empfehlung:

Der Nationalen Bildungsbericht könnte sich den geschlechtsspezifischen Unterschieden nähern, indem systematisch der Zusammenhang zwischen geschlechtsspezifischen Kompetenzen und dem Erfolg von Mädchen und Jungen in verschiedenen Bildungsgängen untersucht wird.

**Frage 13: Halten Sie die derzeitigen Bemühungen für ausreichend, Jugendliche bei der Beratung zur Berufswahl über das geschlechtstypische Angebot hinaus zu beraten oder was wäre hierfür notwendig? (Prof. Jutta Allmendinger, WZB)**

Nein. Jugendliche müssen immer früher entscheiden, in welche Richtung sie sich später ausbilden lassen wollen. Da auf dem deutschen Arbeitsmarkt die Ausbildung für den weiteren Erwerbsverlauf maßgeblich ist und wir im wesentlichen noch immer die Vorstellung haben, dass eine Ausbildung für das gesamte Leben reicht, ist eine frühe und so gut wie immer uninformierte Richtungswahl nicht effizient. Um ein Beispiel zu nennen: Durch die Umstellung auf das G8 haben sich Gymnasiastinnen im Alter von 14 Jahren auf Profulfächer festzulegen, die dann in Leistungsfächer münden und dann wiederum die Studienfachwahl bestimmen. Stellen die Universitäten auf fachspezifische Aufnahmeverfahren um, ist das umso mehr der Fall. Auch ein *studium generale*, welches eine gewisse Pufferfunktion hätte, gibt es in Deutschland nicht. Eine Verbindung zwischen Schule und Wirtschaft müsste bei gegebenen Bedingungen wesentlich früher aufgebaut werden, erste Berufsprofile müssten durch Praktikstage und Nutzung der BA bis zur achten Klasse schon geleistet sein. Dies trifft im übrigen auch für die geschlechtsspezifische Berufswahl zu. Diese setzt viel zu früh ein, auch hier werden Weichen durch die Wahl von Profulfächern gestellt und gerade im Alter von 14 verliert man viele Mädchen, die aufgrund wirkmächtiger Stereotypisierungen auch dann nicht Mathe und Physik wählen, wenn diese ihre Spitzenfächer sind. Die hier am Beispiel von Gymnasien aufgezeigten Defizite lassen sich auf andere Schulformen übertragen und wie folgt zusammenfassen (1) frühe Informationen über den Arbeitsmarkt, Berufsstrukturen, Arbeitsprofile, Einkommensstrukturen, Einkommensverläufe (so dass der *gender wage gap* in den Berufsstrukturen klar wird), (2) mindestens drei verpflichtende Praktika in drei unterschiedlichen Berufsfeldern. Zwei dieser Felder sollten vorgegeben werden, (3) transparente und effiziente Wege des Wechsels von Berufsfeldern.

**Frage 14: Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Höhe und Verteilung der Bildungsausgaben? Wie bewerten Sie die Aufteilung der Ausgaben zwischen öffentlicher und privater Hand? Welche Bereiche sollten bei der künftigen Mittelverteilung verstärkt gefördert werden?** (Dr. Rita Nikolai, WZB)

*Zu niedrige Bildungsausgaben:* Der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Wirtschaftsprodukt ist in Deutschland im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich, derjenige der privaten einer der höheren, aber ebenfalls deutlich von der Weltspitze entfernt. In der Summe fallen die gesamten Bildungsfinanzen Deutschlands im internationalen Vergleich allenfalls mittelmäßig aus.

Die derzeitige Arbeitsteilung zwischen öffentlicher und privater (Finanzierungs-) Verantwortung hat zur Folge, dass auf der privaten Seite die Bildungsausgaben *privater Haushalte*, nicht diejenigen der *Firmen*, im internationalen Vergleich deutlich geringer ausfallen als anderswo. Hauptgründe liegen in der weitgehend öffentlichen Finanzierung privater Schulen und in der bislang verbreiteten Gebührenfreiheit der Schul- und Hochschulbildung. Selbst die in jüngster Zeit in einigen Bundesländern eingeführten Studiengebühren sind im internationalen Vergleich vergleichsweise gering. Noch wichtiger als die Entscheidung zwischen öffentlicher und privater Finanzierung ist aber die Richtungsentscheidung für höhere Bildungsausgaben. Beispiele wie Neuseeland oder die USA zeigen, dass hohe öffentliche *und* hohe private Bildungsausgaben zusammengehen können und es nicht zwangsläufig zu Substitutionseffekten kommen muss.

*Sinnvoller und früher investieren:* Das deutsche Bildungssystem ist als Ganzes unterfinanziert, aber auch fehlfinanziert. Im Schul- und Hochschulbereich dominiert die öffentliche Finanzierung, wohingegen im Elementarbereich private Haushalte stärker an der Finanzierung beteiligt sind. Gemessen an den Ausgaben je Bildungsteilnehmer zeigt sich Deutschland im Elementarbereich überaus zurückhaltend. Für Kindergärten müssen die Eltern

zudem einen weit über dem internationalen Durchschnitt liegenden Anteil an den Gebühren selbst zahlen. Dabei werden im vorschulischen Bereich bereits wichtige Weichen für die Zukunft des Kindes gestellt. Weil die frühkindliche Erziehung besonders hohe "gesellschaftliche Erträge" erziele, müsste sie weitgehend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, so die OECD. Auch im Schulbereich bis zur zehnten Klasse engagiert sich Deutschland viel zu wenig. Erst für Oberstufenschüler und Studenten gibt es überdurchschnittlich viel Geld pro Kopf.

*Leistungsanreize setzen:* Wünschenswerte Qualitätsverbesserungen müssen nicht zwingend mehr Geld kosten. Eine höhere Bildungsqualität lässt sich nicht allein durch höhere Ausgaben *erkaufen*. Damit sich Investitionen auszahlen, muss das Bildungssystem grundlegend geändert werden. Schulautonomie, Rechenschaftssysteme, Wahlfreiheit für die Eltern - das steigert laut dem Bildungsökonom Eric Hanushek die Leistungsanreize. Durch stetig zurückgehende Schülerzahlen haben die Kultus- und Finanzminister der Bundesländer zudem zunehmend Spielraum für höhere öffentliche Bildungsausgaben. Dieser Spielraum sollte genutzt werden, um pädagogische Reformprozesse, Fördermaßnahmen, eine bessere Lehrerbildung und eine Verbesserung der Schüler-Lehrer-Relation einzuleiten. Zu sehr setzt das deutsche Bildungssystem immer noch auf Selektion, die – zunächst – Kosten spart, und zu wenig auf Förderung, die – zunächst – mehr kostet.

**Frage 15: Wie bewerten sie den Nationalen Bildungsbericht als Teil der Bildungsberichterstattung?** (Prof. Jutta Allmendinger)

Der Nationale Bildungsbericht ist bereits jetzt integraler Bestandteil der Bildungsberichterstattung und als solcher unverzichtbar.

**Frage 16: Welche Möglichkeit sehen Sie zur Weiterentwicklung des Berichts?** (Prof. Jutta Allmendinger)

Eine offensichtliche Weiterentwicklung ergibt sich durch die Einbeziehung von Verlaufsdaten, die in wenigen Jahren dem Nationalen Bildungsbericht entnommen werden können.

**Frage 17: Welche Schwerpunktthemen sind für die nächsten Berichte vordringlich?** (Prof. Jutta Allmendinger)

Als *Querschnittsthema* muss die Bedeutung von sozialer Herkunft für die Bildungschancen laufend im Blick gehalten werden, insbesondere da die schlechte Stellung von Personen mit Migrationshintergrund zu großen Teilen auf deren soziale Stellung zurückzuführen ist. Die neuen Elemente des deutschen Schul- und Ausbildungssystems (gewisse Modularisierung der Berufsausbildung, G8, BA, MA) müssen vor diesem Hintergrund ständig geprüft werden. Damit zusammenhängend ist (1) schwerpunktmäßig der Bereich der Bildungsarmut zu untersuchen und zu prüfen, welches Maßnahmenbündel den Abbau von Bildungsarmut erleichtern könnte. Ein weiteres Thema (2) liegt in der Konvergenz bzw. Divergenz unterschiedlicher Leistungsmaße. Wie verhalten sich Zertifikate und kognitive Leistungen zueinander? Welche Folgen hat das immer wieder berichtete Auseinanderdriften der beiden Bildungsmarker? (3) die Folgen des Föderalismus sind umfassend zu untersuchen, insbesondere auch in Zusammenhang mit der räumlichen Mobilität von Personen, (4) die Folgen der Intransparenz des deutschen Bildungssystems wären zusammenfassend darzustellen.



**Stellungnahme des GEW Vorsitzenden Ulrich Thöne zum  
'Zweiten Nationalen Bildungsbericht'**

**Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung**

**Fragen zu den Bildungsbereichen**

1. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur frühkindlichen Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?

Der Bericht beschreibt für den Bereich der Frühkindliche Bildung die Ausbauphasen und die Beteiligung von Kindern in der institutionellen Erziehung. Leider gibt der Bericht wenig neue Informationen zum pädagogischen Personal im Bereich Tageseinrichtungen für Kinder. Hervorzuheben aber ist, dass der Bereich Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung nun insgesamt in einem Nationalen Bildungsbericht gemeinsam erscheint. Es ist auch zukünftig notwendig, dass dieser Teil im Nationalen Bildungsbericht aufgeführt wird, um ein Zusammenwirken der Bildungsbereiche stärker herauszuarbeiten. Selbstverständlich tritt damit der Nationale Bildungsbericht in Konkurrenz mit den Kinder- und Jugendberichten, teilweise auch mit den Familienberichten und mit den Armut- und Reichtumsberichten. Über Zielsetzung und Relevanz dieser verschiedenen Berichtstypen muss eine Verständigung herbeigeführt werden.

2. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur schulischen Allgemeinbildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?

Im Schulbereich sind die bekannten Probleme weiterhin wirksam: Der Ansehensverlust der Hauptschulen und des Hauptschulabschlusses wirkt ungebremst fort, es besteht nach wie vor erheblicher Handlungsbedarf hinsichtlich der großen Leistungsstreuungen sowie der Entkopplung von Kompetenz und sozialer Herkunft sowie des Ausgleichs migrationsbedingter Disparitäten. Aus Sicht der GEW können diese Herausforderungen wirkungsvoll und nachhaltig nur bearbeitet werden, wenn Schulstruktur, Lehr- und Lernkultur, Lehrerprofessionalität und gute Lern- und Arbeitsbedingungen im Zusammenhang betrachtet werden. Individuelle Förderung stößt in einem selektiven Schulsystem an Grenzen und wird durch Maßnahmen wie z.B. Sitzen lassen regelrecht konterkariert. Von daher kommt allen Maßnahmen, die die Selektivität des deutschen Schulsystems vermindern können, entscheidende Bedeutung zu.

3. Über welche Erkenntnisse zur Unterrichtsqualität in Ganztagschulen verfügen Sie und wie bewerten Sie die unterschiedlichen Formen von Ganztagsangeboten im Hinblick auf den Lernerfolg der Schülerinnen und Schüler?

Empirisch belastbare Erkenntnisse zur Unterrichtsqualität in Ganztagschulen liegen bisher nur in Ansätzen vor. Die Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG) bilanziert: „Bei der Ganztagschulentwicklung ist die Organisationsform des Ganztagsbetriebs offensichtlich von erheblicher Bedeutung: Vollgebundene Formen haben anspruchsvollere Ziele und Motive, sie arbeiten konzeptionell fundierter, sind in der Zeitorganisation flexibler und bringen eine entwickeltere Lern- und Kooperationskultur in die Entwicklung der Ganztagschule ein. Wichtig ist jedoch der Befund, dass die höheren Ansprüche und erweiterten Möglichkeiten in gebundenen Ganztagschulen nicht immer konsequent umgesetzt werden, sodass auch zahlreiche offene Ganztagschulen durch organisatorische Kreativität und pädagogisches Engagement in vielen Bereichen ein vergleichbares Ausbauniveau erreichen können, auch wenn diese Vorteile dann nur einem Teil der Schülerinnen und Schüler zugute kommen.“ Die GEW hält Ganztagschulen in gebundener Form mit einem rhythmisierten Lernkonzept für die beste Voraussetzung, um mehr soziale Gerechtigkeit zu erreichen und individuelle Förderung als durchgängiges Prinzip zu entwickeln. Gebundene Ganztagschulen sind nach Ansicht der GEW die einzige Organisationsform, die in der Lage ist, Schulen als Lern- und Lebensraum zu entwickeln. Die unterschiedlichen Formen von Ganztagsangeboten sind nur als Übergangsstadien zu gebundenen Ganztagschulen zu akzeptieren.

4. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur beruflichen Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?

Dem Bericht gebührt der Verdienst, den Schwerpunkt der Analyse auf den Übergang von den allgemeinbildenden Schulen in berufliche Ausbildung zu legen und damit auf ein ungelöstes großes gesellschaftliches Problem hinzuweisen. Ausgeführt wird zum einen, dass das allgemeinbildende Schulwesen unzulänglich auf die berufliche Ausbildung vorbereitet und für die Jugendlichen insgesamt ein höheres Kompetenzniveau angestrebt werden muss. Zum anderen wird sehr konkret die Fehlentwicklung hin zu einem intransparenten Übergangssystem dargestellt. Gemäß Bildungsbericht nehmen fast 40 Prozent der Schülerinnen und Schüler im berufsbildenden System an Bildungsgängen oder Maßnahmen teil, die nicht berufsqualifizierend sind, sondern lediglich auf eine Ausbildung vorbereiten. Deutlich wird, dass das duale System nicht mehr in der Lage ist, allen ausbildungssuchenden Jugendlichen nach dem Verlassen der allgemeinbildenden Schule eine Perspektive zu bieten und dass alternative Möglichkeiten beruflicher Qualifizierung völlig unzureichend entwickelt sind. Vor allem aber der unvermindert hohe Anteil junger Menschen im Übergangssystem signalisiert Probleme im Übergang vom allgemein bildenden Schulwesen in die Berufsausbildung, die über die Marktschwankungen hinausgehen. Die Selektivität des allgemein bildenden Schulwesens setzt sich im berufsbildenden Bereich in einem deutlichen Auseinanderfallen der Ausbildungsberufe nach schulischem Vorbildungsniveau fort, wodurch große Teile der Berufe für die Absolventen der unteren Allgemeinbildungsstufen versperrt bleiben. Das Problem ist allerdings nicht allein durch zusätzliche Ausbildungsplätze lösbar, sondern erfordert ein Anheben des Bildungsniveaus vor allem bei den unteren Ausbildungsabschlüssen. Die GEW ist überzeugt, dass die vorhandenen Bedarfe an qualifizierter Berufsausbildung ohne die Expansion auch einer schulisch durchgeführten Berufsausbildung nicht zu decken sind.

5. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zu den Übergängen von den Schulen zur beruflichen Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?

Der Bildungsbericht vermittelt wichtige Erkenntnisse über die Strukturveränderung des Berufsbildungssystems. Das Gewicht der drei Sektoren - duales System, Schulberufssystem und Übergangssystem - hat sich in den letzten zwanzig Jahren gravierend verschoben. Das duale System ist bezogen auf den Anteil der Neuzugänge rückläufig. So betrug sein Anteil 2006 nur noch 43,5 Prozent, der des Schulberufssystems 16,9 Prozent und des Übergangssystems 39,7 Prozent. Festgestellt wird eine hohe regionale Heterogenität in den Versorgungslagen mit Ausbildungsmöglichkeiten. Für eine bildungspolitische Reformperspektive in der beruflichen Bildung ist der Nachweis wichtig, dass im Schulberufssystem die Novellierung des Berufsbildungsgesetzes, das schulische vollqualifizierende berufliche Ausbildung mit Kammerprüfung ermöglicht wird, kaum umgesetzt wurde. Hier dominieren die Berufe, die nicht durch BBiG und Handwerksordnung geregelt sind, z.B. Krankenpfleger, Physiotherapeut, etc. Als ein Hemmnis für den Ausbau vollschulischer Ausbildung nach BBiG wird die Befristung auf 2011 im § 43,2 genannt, deren Aufhebung auch die GEW fordert. Gemäß der zutreffenden Bilanz des Bildungsberichts lässt sich dem dualen System im internationalen Vergleich eine große Leistungsfähigkeit bescheinigen. Die Kombination von betrieblicher und schulischer Ausbildung gewährleistet eine praxisnahe Qualifizierung. Die Qualität der Ausbildungsergebnisse ist jedoch unterschiedlich. Insgesamt ist das Wissen darüber, was Auszubildende tatsächlich in der Ausbildung an Wissen und Fähigkeiten erwerben, unzureichend. Dem Befund, dass hier mehr Transparenz dringend erforderlich ist, kann zugestimmt werden.

6. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur Hochschulbildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?

Der Bericht zeigt auf, dass die Entwicklung der Studienanfängerzahlen und der Studienanfängerquote in Deutschland zwar im langfristigen Trend positiv ist, aber mit anderen Industrieländern nicht Schritt hält: Ähnliches gilt für die Absolventenzahlen, die in den letzten Jahren zwar gestiegen sind, jedoch mit den Steigerungen der Absolventenzahlen in anderen OECD-Ländern nicht mithalten können. Der Abstand zum OECD-Durchschnitt wird größer und kann auch „nicht allein durch die national variierende Zuordnung von Ausbildungsgängen zu Institutionen erklärt werden“. Da die OECD in ihren Studien „Bildung auf einen Blick“ Deutschland einen Fachkräftemangel, u.a. in den Bildungswissenschaften, vorhergesagt hat, brauchen wir einen deutlichen Anstieg der Studienanfängerquote auf OECD-Niveau (56 Prozent) und eine Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre. Dies gilt um so mehr, als eine gleichbleibende oder nur geringfügig steigende Anfängerquote bei deutlich schwächeren Altersjahrgängen in Folge der demografischen Entwicklung zu sinkenden Absolventenzahlen führen würde. Die GEW fordert daher einen Ausbau und eine soziale Öffnung der Hochschulen: durch die nachfragegerechte Schaffung von Studienplätzen im Rahmen eines ausfinanzierten „Hochschulpakts II“, durch Gebührenfreiheit ohne Wenn und Aber, durch eine Strukturreform in der Ausbildungsförderung und durch eine bundesgesetzliche Öffnung der Hochschulen für Absolventinnen und Absolventen der beruflichen Bildung.

Nach Angaben des Berichts, sind nur noch 35 Prozent der Fachhochschul- und 50 Prozent der Universitätsstudiengänge ohne Zulassungsbeschränkungen. Weiter ist, so der Bericht, gegenwärtig „unklar“, „ob und in welchem Maße zukünftig die Einführung von Studienbeiträgen die Studiennachfrage beeinflussen wird.“ Die Forderung nach einem nachfragegerechten Ausbau der Hochschulen und nach einer bundesweiten Abschaffung der Studiengebühren ist damit erneut begründet – wenn in den kommenden Jahren die einmalige Chance genutzt werden soll,

einen möglichst großen Anteil der geburtenstarken Jahrgänge an die Hochschulen zu führen. Gleichzeitig muss endlich – erforderlichenfalls durch ein Bundeshochschulzulassungsgesetz – das gegenwärtige Chaos im dezentralen System der Hochschulzulassung beendet werden, das durch flächendeckende NCs und Mehrfachbewerbungen dazu führt, dass viele Bewerberinnen und Bewerber abgewiesen werden, während Studienplätze unbesetzt bleiben.

Der Bericht weist darauf hin, dass inzwischen knapp 60 Prozent der grundständigen Studienangebote Bachelorstudiengänge sind. Dabei wird verschwiegen, dass immer noch die Mehrheit der Studierenden in traditionellen Studiengängen eingeschrieben ist. Es ist offensichtlich, dass die Studienstrukturreform im Zuge des Bologna-Prozesses nicht so schnell voran kommt, wie häufig behauptet wird. Der Bericht bestätigt außerdem, dass die neuen Bachelorstudiengänge keineswegs zu einem Rückgang der Studienabbruchquoten geführt haben, sondern teilweise sogar zu einem Anstieg. Die GEW fordert daher, dass bei der Einführung der neuen Bachelor- und Masterstudiengänge Qualität vor Tempo gehen muss. Die Berufsbefähigung und die Qualität der neuen Studiengänge muss nachgewiesen und bessere Betreuungsrelationen müssen gewährleistet werden. Besonders ungünstige Betreuungsrelationen bestehen an den Universitäten in den Sprach- und Kulturwissenschaften sowie in den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, an den Fachhochschulen in den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Gute Betreuungsrelationen sind jedoch für den Erfolg der Studienstrukturreform im Zuge des Bologna-Prozesses besonders wichtig. Vor diesem Hintergrund sind insbesondere in diesen Fächern deutlich bessere Betreuungsverhältnisse, d.h. eine bessere personelle Ausstattung, notwendig.

Ein Drittel der Studierenden muss mit Einnahmen unter dem unterhaltsrechtlichen Bedarfssatz (640 Euro monatlich) auskommen. Nach Angaben des Berichts erhalten nur 29 Prozent der Studierenden BAföG; und zwar durchschnittlich 376 Euro monatlich. Der Bericht arbeitet mit der - irreführenden - „normativen Gefördertenquote“. Die tatsächliche Gefördertenquote liegt jedoch deutlich niedriger als die von der Bundesregierung seit 1982 verwendete „normative Gefördertenquote“. Setzt man die Zahl der nach dem BAföG geförderten Studierenden zur Gesamtzahl der Studierenden in Beziehung, ergibt sich eine Gefördertenquote von nur rund 18 Prozent. Die Zahlen machen deutlich, dass die im Oktober 2008 wirksam gewordene Erhöhung der BAföG-Sätze um 10 Prozent den eigentlichen Herausforderungen nicht gerecht wird. Die GEW hält daher an der Forderung nach einer Strukturreform des BAföG fest, die perspektivisch allen Studierenden ein bedarfsdeckendes, elternunabhängiges Studienhonorar eröffnet.

Der Bericht gibt die langen Qualifizierungswege als Grund für das überdurchschnittlich hohe Alter von Professorinnen und Professoren an. Eine genauere Analyse der langen und steinigen Karrierewege in der Wissenschaft wäre wünschenswert gewesen. Deutschland nimmt damit im internationalen Vergleich eine Sonderstellung ein. Mit dem Bundesbericht zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses (BuWiN) liegen inzwischen entsprechende Daten vor.

Der Bericht bezeichnet die Erhöhung der Absolventenzahlen in den Ingenieur- und Naturwissenschaften als „zentrales bildungspolitisches Ziel“. Leider unterschlägt der Bericht jedoch, dass die OECD in Deutschland vor einem Fachkräftemangel nicht nur in den MINT-Fächern, warnt. Die Bildungswissenschaften stehen deutlich stärker unter Druck und die Frage darf erlaubt sein, wie die Absicht zu einer „Bildungsoffensive“ verkündet werden kann, ohne für ausreichendes und qualifiziertes Personal Sorge tragen zu wollen.

7. Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur Weiterbildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?

Der Bericht konstatiert nach Jahren der rückgängigen Entwicklung einen Stillstand in der Weiterbildungsbeteiligung. Rückläufig ist allerdings die betriebliche Weiterbildung. Insgesamt haben sich die Beteiligungsmuster – so auch die sozialen Disparitäten – verfestigt. Zu Recht wird im Bildungsbericht 2008 geäußert, dass die schon im Bildungsbericht 2006 festgestellte Diskrepanz zwischen der öffentlichen Diskussion über die Relevanz von Weiterbildung und der tatsächlichen Beteiligung nach wie vor ein ungelöstes Problem ist, bzw. sich im Bereich der betrieblichen Weiterbildung verschärft hat. Folglich muss bildungspolitisch mehr dafür getan werden, bisher an Weiterbildung nicht beteiligte Menschen einzubeziehen und bestehende Barrieren zu überwinden. Die Strukturen der Weiterbildung werden offensichtlich den Möglichkeiten und Bedürfnissen gerade der Bildungsbenachteiligten nicht gerecht. So müssen finanzielle Barrieren beseitigt werden – etwa zu hohe Teilnehmergebühren oder zu geringe Unterstützung während einer Weiterbildungsphase – und Weiterbildungsansprüche, bzw. Lernzeiten gesetzlich abgesichert werden. Für ein wohnortnahes Lernangebot müssen die nötigen finanziellen Mitteln in den Länderhaushalten eingestellt werden. Zu Recht wird im Bericht auf die hohe Bedeutung des informellen Lernens hingewiesen. Unklar bleibt, wie formales Lernen und informelles Lernen zusammenhängen, wie institutionell organisierte Lernprozesse die Menschen dabei unterstützen, Lernen zu lernen und somit auch informell sich kontinuierlich weiter zu bilden.

### **Querschnittsfragen**

8. Wie bewerten Sie die künftige Personalsituation der Bildungseinrichtungen und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?

Zu begrüßen ist, dass der Bildungsbericht der Gewinnung von qualifiziertem Nachwuchs für den pädagogischen Beruf große Aufmerksamkeit widmet. Vermisst werden allerdings Vorschläge für die öffentliche Debatte um Schlussfolgerungen. Spätestens mit dem OECD Bericht „Bildung auf einen Blick“ für das Jahr 2007 ist eine seriöse Debatte über den zu befürchtenden Mangel an Pädagoginnen und Pädagogen eröffnet worden. Das Verhältnis der 25- bis 34-Jährigen mit einem ISCED 5A Abschluss und der 30- bis 39-Jährigen mit einem ISCED-6-Abschluss zu den 55- bis 64-Jährigen mit einem ISCED-5A/6-Abschluss ist im Bereich der Erziehungswissenschaften mit 0,6 besonders problematisch.

Prof. Klaus Klemm hat im Rahmen einer DGB Veranstaltung die Dramatik dieser Kernziffer erläutert. Allein um den Personalbedarf für den U6 Bereich und die für diesen Bereich beschlossenen Maßnahmen sicherstellen zu können werden – bei sonstigen ceteris paribus Bedingungen - bis zum Jahr 2015 jährliche Neueinstellungen von 17.000 ausgebildeten Fachkräften nötig. Derzeit aber beläuft sich die Absolventenzahl der Fachschulen/Fachakademien jedoch lediglich auf ca. 7.000 Fachkräfte.

Schwieriger ist die Situation für den Schulbereich zu erfassen, weil es nicht nur um die Quantitäten und ihre regionale Verteilung geht, sondern auch um jeweils fachspezifische Qualifikationen. Prognosen über Lehramtsabschlüsse werden durch die Umstellung hin zu Studiengängen mit Bachelor- und Masterabschlüssen unmöglich gemacht. Unter der Annahme, von status-quo Bedingungen werden allein bis zum Jahr 2015 jährlich 22.400 Lehrerinnen und

Lehrer neu einzustellen sein. Werden mögliche Verbesserungen der Unterrichtssituation im rechnerischen Gegenwert zurückgehender Schülerzahlen in Anrechnung gebracht, erhöht sich der jährliche Einstellungsbedarf auf 33.400 Lehrkräfte. Dem stehen 2010 vermutlich maximal 25.100 Absolventinnen und Absolventen des ersten Staatsexamens für ein Lehramt (so viele haben sich 2005 dafür eingeschrieben) gegenüber.

Lehrermangel und Abwerbeaktionen zwischen den einzelnen Bundesländern sind aber schon jetzt an der Tagesordnung. Verschärft wird diese Entwicklung durch eine drastische Fehlbewertung bei der Zuordnung zu den Entgelttabellen der Tarifverträge für Einsteigerinnen und Einsteiger im Lehramt. Sie hat im Schnitt eine Absenkung um 27% der Bruttoentlohnung zur Folge. In den so genannten MINT Fächern führt das in aller Regel zu einem Unterschied im Anfangsgehalt von mehr als fünfzig Prozent. Daher ist die Annahme erlaubt, dass anerkennende Worte und der Verzicht auf gelegentliche Schelte des Berufsstandes allein nicht wirklich weiterhelfen werden.

Ebenfalls in Rechnung stellen muss man den drastischen Abbau an Stellen für Professorinnen und Professoren in den Erziehungswissenschaft um nahezu zwanzig Prozent im Zeitraum von 1996 bis 2006. Diese wenigen Ausführungen mögen genügen, um deutlich zu machen, dass es national koordinierter und ernsthafter Schritte bedarf, um einem drastischen Anwachsen des Mangels an qualifizierten Pädagoginnen und Pädagogen wirksam begegnen zu können. Gefragt ist ein Bündel von Maßnahmen, um nachhaltige Veränderungen erzielen zu können.

9. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Durchlässigkeit zwischen allgemeiner, beruflicher und akademischer Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?

Im allgemein schulischen Bereich erweist sich die Behauptung, die Durchlässigkeit des Schulsystems könne Fehlentscheidungen und Ungerechtigkeiten in Folge zu früher Selektion später reparieren, als Fiktion. Das deutsche allgemein bildende Schulsystem ist vor allem durchlässig nach unten. Insgesamt kommen im Bundesdurchschnitt - gleichermaßen in West- wie in Ostdeutschland - auf jeden Wechsel in eine höher qualifizierende Schulart fast fünf Abwärtswechsel.. Dabei schwankt die Relation von Auf- und Abwärtswechseln zwischen den Ländern, wie etwa in Berlin mit 1 : 15 und in Bremen mit 1 : 2,5.

Die Frage der Durchlässigkeit zwischen beruflicher Ausbildung und Hochschule – insbesondere für qualifizierte Berufstätige, die nicht über eine herkömmliche schulische Studienberechtigung verfügen – ist in den letzten Jahren angesichts einer relativ niedrigen Absolventenquote und eines hohen akademischen Fachkräftebedarfs wieder stärker in den Blick des bildungspolitischen Interesses gerückt. Die GEW begrüßt diese Entwicklung und spricht sich nachdrücklich für die Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung aus. Angesichts der tendenziellen Höherqualifizierung in vielen modernen Berufsfeldern außerhalb des akademischen Spektrums lässt sich das Monopol des Gymnasiums und der Ausschluss der beruflichen Aus- und Weiterbildung vom Hochschulzugang nicht mehr aufrechterhalten.

Im Bericht wird aufgezeigt, dass die institutionelle Trennung zwischen beruflicher Bildung und Hochschule trotz vielfältiger Reformbemühungen bisher nicht aufgehoben worden ist. Dies steht im Gegensatz zum Recht auf Bildung und Entfaltung der Persönlichkeit wie auch zum steigenden Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitskräften. Der Bericht unterstützt das Bestreben nach Durchlässigkeit zwischen beruflicher und allgemeiner Bildung und zeigt die zur Zeit

bestehenden Barrieren auf. Nötige Konsequenzen sind, endlich die Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung herzustellen und Absolventen beruflicher Ausbildung ohne die bisherigen Hürden den Zugang zur Hochschule zu gewähren. Für die beruflichen Schulen hat das die Folge, dass sie ihre Curricula auch auf Studierfähigkeit ausrichten müssen.

Der Bericht weist rückläufige Übergangsquoten von Studienberechtigten an die Hochschulen nach, insbesondere bei Frauen sowie bei Studienberechtigten mit Fachhochschulreife. In diesem Zusammenhang wird auf den schärferen Wettbewerb zwischen Hochschule und beruflicher Ausbildung hingewiesen. Diese Entwicklung ist Besorgnis erregend, da Studienanfänger- und Absolventenzahlen nur gesteigert werden können, wenn eine hohe Übergangsquote erzielt wird. Die Attraktivität des Hochschulstudiums, die im Kontext des Bologna-Prozesses einen Imageschaden erlitten hat, muss wieder hergestellt werden. Hierzu gehören eine bessere Betreuung der Studierenden, verlässliche und transparente Bildungswege an der Hochschule sowie eine uneingeschränkte Durchlässigkeit beim Übergang vom Bachelor- zum Masterstudium.

Der Bericht bestätigt erneut, dass der Zugang zur Hochschule in Deutschland hochgradig selektiv ist. Kinder aus bildungsfernen Schichten, insbesondere Arbeiterkinder, sind deutlich benachteiligt. Wer die Studienanfängerzahlen steigern will, muss insbesondere bei den heute an den Hochschulen unterrepräsentierten Schichten ansetzen. Wir brauchen daher eine soziale Öffnung der Hochschulen (siehe oben), die Wiedereinführung des Schüler-BAföG für die Sekundarstufe II an allgemeinbildenden Schulen und transparente Bildungswege an den Hochschulen.

Der Bericht thematisiert „vielfältige Unklarheiten über die beruflichen Perspektiven, die durch einen Bachelorabschluss eröffnet werden, sowie über die Chance, in ein Masterstudium übergehen zu können“. Es gibt aus unserer Sicht nicht nur einen großen Bedarf an einer besseren Information und Beratung von Studienberechtigten und Studienanfängerinnen und Studienanfängern, sondern darüber hinaus auch an einem Kurswechsel im Bologna-Prozess: Die GEW fordert, dass die Berufsbefähigung jedes einzelnen Studiengangs nachgewiesen wird und dass alle Absolventinnen und Absolventen eines Bachelorstudiengangs einen Anspruch auf Zulassung zu einem Masterstudium erhalten.

Der Bericht charakterisiert den so genannten dritten Bildungsweg (Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte ohne schulische Zugangsberechtigung) als durch „hohe Regelungsvielfalt und geringe Transparenz“ gekennzeichnet. Nur 0,6 Prozent der Studienanfängerinnen und Studienanfänger gelangen über diesen Weg an die Hochschule. Die GEW fordert daher einen bundesweit gesetzlich geregelten Rechtsanspruch von Absolventinnen und Absolventen der beruflichen Bildung auf Hochschulzugang, um Transparenz und Verlässlichkeit herzustellen und die Durchlässigkeit beim Übergang von der beruflichen Bildung zur Hochschule deutlich zu erhöhen. Darüber hinaus muss die Anerkennung von Leistungen der beruflichen Bildung und Praxis auf das Hochschulstudium verbessert werden. Die Hochschulen haben ihre Angebote durch Teilzeit- und Fernstudiengänge besser auf die Bedürfnisse dieser Zielgruppe abzustimmen.

Nach Angaben des Berichts ist der berufsbefähigende Charakter der neuen Bachelorstudiengänge noch offen, da zu wenige empirisch belegte Erkenntnisse vorliegen. Fachspezifisch verläuft der Übergang in den Beruf für Absolventinnen und Absolventen aller Studiengänge insbesondere in den Sprach-, Kultur- und Sozialwissenschaften sowie in der Erziehungswissenschaft nach Diplom- oder Magisterabschluss problematisch. In einem Praktikum sieht der Bericht „eine wichtige Option der Berufsfindung in der Zeit unmittelbar nach dem Studienabschluss“. Erneut zeigt sich damit die hohe Bedeutung einer Durchlässigkeit zwischen Bachelor- und Masterstudium: Es sollte zwar niemand gehindert, aber auch niemand gezwungen werden, nach dem Bachelorstudium sein Glück auf einem Arbeitsmarkt zu versuchen, von dem wir nicht

wissen, welche Akzeptanz dieser gegenüber dem Bachelor aufweist. Abzuwarten bleibt, wie sich der von der OECD prognostizierte Fachkräftemangel auf die Übergangsperspektiven von Absolventinnen und Absolventen auswirken wird. Die GEW hält ein Praktikum für eine sinnvolle Ergänzung eines Studiums, aber nicht für eine angemessene Beschäftigung nach dem Examen. Diese sollte vielmehr auf Basis von regulären Beschäftigungsverhältnissen erfolgen, was eine strukturierte Berufseinmündungsphase in diesem Rahmen keineswegs ausschließt.

10. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Bildungsbeteiligung von Migrantinnen und Migranten und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?

An den Gelenkstellen des Bildungssystems entscheidet sich vor allem, ob herkunftsbedingte Disparitäten und Benachteiligungen durch das Bildungssystem verstärkt oder gemildert werden. Für Jugendliche mit Migrationshintergrund stellt der Übergang von der Schule in die Berufsausbildung eine besonders hohe Hürde dar. Trotz gleicher Qualifikationen werden deutschstämmige Bewerber/innen gegenüber jungen Leuten mit Migrationshintergrund deutlich bevorzugt. Durch die frühe Selektion im Alter von 10 Jahren werden vor allem männliche Migranten deutlich häufiger für Hauptschulen empfohlen, sie müssen öfter eine Klasse wiederholen, werden überproportional oft in Sonderschulen für Lernbehinderte eingewiesen, sie erreichen deutlich niedrigere Schulabschlüsse und absolvieren seltener ein Hochschulstudium als ihre deutschsprachigen Mitschüler und Mitschülerinnen. Wenn Migrantenjugendliche es allerdings schaffen, einen Ausbildungsplatz zu erhalten, ist ihr Übergang in die Erwerbstätigkeit frei von Diskriminierung.

Migrantenjugendliche sind ein wichtiges gesellschaftliches Potenzial, das gerade auch in Zeiten der Globalisierung systematisch gefördert und entwickelt werden muss. Die gezielte Unterstützung für junge Menschen mit Migrationshintergrund, nicht nur durch eine kontinuierliche Sprachförderung, der Verzicht auf Selektion und Segregation, die Zusammenarbeit mit den Eltern und Migrantenorganisationen können migrationsbedingten Benachteiligungen entgegenwirken.

11. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf geschlechterspezifische Unterschiede und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?

Oft sind geschlechterbedingte Einschränkungen im Bildungsbereich auf den ersten Blick nicht zu sehen. Dennoch gibt es geschlechtstypische Bildungsverläufe in allen Bildungsbereichen, sie sind mit geschlechtsspezifischen Einschränkungen verbunden. Unsichtbare Hürden tragen dazu bei, dass erst auf den zweiten Blick zu erkennen ist, dass die Chancen nicht geschlechterparitätisch vergeben sind. Dem bildungspolitischen Erfolg, dass Mädchen und junge Frauen hervorragende Schulleistungen erbringen, stehen strukturelle Probleme insbesondere in der Berufsausbildung und an Hochschulen sowie beim Übergang junger Frauen in den Beruf gegenüber. Der Nationale Bildungsbericht enthält zwar eine Vielfalt an Informationen zu Bildungsbeteiligung und Bildungserfolg von Mädchen und Jungen, Frauen und Männern. Da sie nicht in einem zusätzlichen Kapitel gebündelt werden gehen wichtige politische Aussagen in der Zusammenschau der Bildungsbereiche verloren.

Es liegt daher nahe, für eine Bewertung der Ergebnisse weitere Studien hinzuzuziehen. Dazu gehört z.B. eine Gegenüberstellung der Bildungsbiographien von Männern und Frauen mit dem Titel „Selektion nach Geschlecht im Bildungswesen – Bildungsbiographien im Spiegel der Statistik“, die Dr. Anke Burkhardt 2004 im Auftrag der GEW erarbeitet hat. Kinder, die den

Kindergarten besuchen, weisen eine analoge Geschlechterstruktur auf, was auf eine übereinstimmende Betreuungshäufigkeit schließen lässt. Erste Unterschiede zeichnen sich in der altersmäßigen Zusammensetzung ab. Mädchen besuchen den Kindergarten etwas früher und verlassen ihn auch eher. Ein ähnliches Bild ergibt sich im Bereich der Schulkindergärten und Vorklassen, die darüber hinaus überproportional von Jungen frequentiert werden. Der Grundschulbereich weist ebenfalls eine gewisse Geschlechterstypik der Altersstruktur auf. Mädchen sind beim Eintritt in die Grundschule im Durchschnitt jünger und werden anteilig häufiger vorfristig eingeschult. Dagegen spielt verspätete Einschulung bei ihnen eine geringere Rolle. Das gleiche gilt für Zurückstellungen. Der altersmäßig durchschnittlich spätere Eintritt von Jungen in die Grundschule (bzw. ihr späterer Abschluss) wird – die hauptsächlichen Schulformen unterschiedlich betreffend – im weiteren Verlauf der schulischen Ausbildung fortgeschrieben.

Verstärkend wirkt die höhere „Sitzenbleiberquote“ von Jungen. Dies zeichnet sich bereits im Grundschulbereich ab und setzt sich im Sekundarbereich I prononciert fort. Zu Klassenwiederholungen kommt es hier anteilig am häufigsten an Realschulen, gefolgt von Hauptschulen und Gymnasien. Der Problemschwerpunkt liegt in den Klassenstufen 7 bis 9. Dies gilt auch für Mädchen, die jedoch in allen Schularten und Klassenstufen seltener wiederholen müssen. Die dem Grundschulbesuch folgende Ausbildung an allgemeinbildenden Schulen verläuft für Jungen und Mädchen unterschiedlich. Das Schulwesen weist ein geschlechtsspezifisches Profil auf: An Hauptschulen sind Jungen überrepräsentiert, für Realschulen ist eine annähernd geschlechterparitätische Zusammensetzung der Schülerschaft typisch, an Gymnasien stellen Mädchen die Mehrheit. Die Struktur der Abschlüsse belegt, dass Mädchen in der schulischen Ausbildung einen Niveauvorsprung realisieren. Sie verlassen die Schule deutlich seltener ohne Abschluss und erwerben häufiger die Fachhochschul-/Hochschulreife.

Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund können gemessen am erreichten Schulabschluss nicht die gleichen Bildungserfolge vorweisen. Generell gilt, dass Mädchen wie Jungen aus Migrantenfamilien in überdurchschnittlichem Maße ohne Hauptschulabschluss abgehen und wesentlich seltener die Fach/Hochschulreife erwerben. Im Vordergrund steht die Ausbildung an einer Hauptschule. Frauen schaffen häufiger einen regulären Abschluss, wobei ihr Vorsprung insbesondere in den Bereichen Realschulabschluss und Fach/Hochschulreife angesiedelt ist.

Den Verlauf des weiteren Bildungsweges statistisch nachzuvollziehen, fällt – insbesondere auf Grund der heterogenen Struktur des Berufsbildungsbereichs und der altersmäßigen Auffächerung der Schülerinnen und Schüler – schwer. Das fachliche Profil der dualen Berufsausbildung bietet in gewisser Weise noch immer ein Abbild der tradierten Vorstellung einer männlich dominierten Berufswelt. Die praktische Ausbildung liegt überwiegend in Männerhand. Dies schlägt sich in einer Fortschreibung überholter Geschlechterstereotype bei der Berufswahl nieder. Verstärkend wirkt, dass „Grenzüberschreitungen“ in Form der Entscheidung von Mädchen für einen der so genannten Männerberufe später auf dem Arbeitsmarkt nicht honoriert werden. Die Struktur der dualen Ausbildung ist durch eine ausgeprägte fachliche Segregation nach Geschlecht gekennzeichnet, an der sich in den letzten Jahren nur wenig geändert hat. Frauen haben nachweislich eine höhere Erfolgsquote aufzuweisen als Männer. Ein weiterer – quantitativ allerdings deutlich kleinerer – Bereich der beruflichen Ausbildung wird durch Berufsfachschulen abgedeckt. Sie werden überwiegend von Frauen besucht, wobei – so weit ein Berufsabschluss vermittelt wird – an erster Stelle die Ausbildung zur Kinderpflegerin steht, gefolgt von kaufmännischen Assistentinnen, Altenpflegerinnen, Sozialassistentinnen und Fremdsprachenassistentinnen/-sekretärinnen. Schüler fokussieren dagegen den Beruf des Technischen Assistenten für Informatik. Fachschulen bieten trotz annähernder Geschlechterparität der Schülerschaft ebenfalls ein zweigeteiltes Bild. Neun von zehn Schülerinnen sind im Bereich der Dienstleistungsberufe anzutreffen, und zwar mit den

Schwerpunkten Erzieher/-in, Altenpfleger/-in, Sozialarbeiter/-in/Sozialpädagoge/-in und Heilerziehungspfleger/-in. Männer sind dagegen überwiegend in den Technischen Berufen präsent, insbesondere als zukünftige Maschinenbautechniker, Elektrotechniker oder Bautechniker. Eindeutig fällt die weibliche Dominanz an den Schulen des Gesundheitswesens aus, die jedoch insgesamt nur einen kleinen Teil der Schüler und Schülerinnen an beruflichen Schulen repräsentieren.

An deutschen Hochschulen stellten Frauen erstmals im Wintersemester 2002/2003 die Mehrheit der Studienanfänger (53,1 Prozent), nachdem sie bereits mehrere Jahre einen Anteil nahe der 50 Prozent eingenommen hatten. Dieser Fakt wird in der öffentlichen Diskussion gerne als Beleg für die verwirklichte Gleichstellung der Geschlechter (nicht selten verbunden mit einer Negierung weiteren Förderungsbedarfs) herangezogen. Dabei bleibt erstens unberücksichtigt, dass der Anteil weiblicher Studienberechtigter deutlich höher liegt. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass Schülerinnen darüber hinaus eine geringere Studierwilligkeitsquote aufweisen als Schüler, was in die Zukunft projiziert auf die Fortschreibung einer höheren Studienverzichtsquote schließen lässt. Außerdem wird der Hochschulbereich nach wie vor durch eine ausgeprägte und langjährig relativ stabile Geschlechtstypik der Studienfachwahl gekennzeichnet (Frauendominanz in den Sprach-, Kunst- und Kulturwissenschaften und Medizin; Männerdominanz in Mathematik sowie Natur- und Ingenieurwissenschaften), die nicht ausschließlich auf unterschiedliche Studieninteressen und antizipierte Erfolgsaussichten beim Berufseinstieg zurückzuführen ist, sondern auch durch das Studienangebot selbst bedingt wird. Anzuführen ist in diesem Zusammenhang auch das Studienangebot an Fachhochschulen, dessen fachliche Beschränkung sich insbesondere restriktiv für Frauen auswirkt, weil ihre Berufswünsche hier keine adäquate Entsprechung finden. Der Studienanfängerinnenanteil von Frauen liegt an Fachhochschulen deutlich niedriger als an Universitäten und Kunsthochschulen.

12. Worauf führen Sie geschlechtsspezifische Ungleichheiten in der Bildungsbeteiligung zurück. Was sind geeignete Ansätze, die Bildungsbeteiligung und den Bildungserfolg der jungen Männer zu erhöhen?

Die Daten aus den Schul-, Hochschul- und Berufsfeldern weisen darauf hin, dass die alte Rechnung „bessere Bildungsabschlüsse gleich bessere berufliche Chancen“ seit einiger Zeit für Jungen und Mädchen nicht in derselben Weise stimmt. Ein Blick in die 15. Shell Jugendstudie zeigt, dass sich dabei die jungen Frauen mehr Spielraum für die Vereinbarung von Karriere und Familie wünschen und eine traditionelle Hausfrauenrolle zunehmend ablehnen. Die jungen Männer allerdings befürworten insbesondere bei der Kindererziehung nach wie vor die traditionelle Arbeitsteilung der Geschlechter, was darauf zurückgeführt wird, dass die ehrgeizige Generation junger Frauen von einem Teil der jungen Männer als ernsthafte Gefährdung ihres Erfolgs auf dem Arbeitsmarkt wahrgenommen wird. Diese Abwehrstrategie der jungen Männer in Bezug auf neue Rollenerwartungen werden verstärkt durch tradierte Männerbilder, die es den Jungen weitgehend verbieten, ihre Ängste oder Unsicherheit auszudrücken.

Geschlechterspezifische Schulleistungsunterschiede sowie die Frage nach den beruflichen Chancen und der individuellen Lebensplanung von Schülerinnen und Schülern machen es notwendig, die inhaltliche und organisatorische Gestaltung von Unterricht und Schule sowie die Aus- und Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer mit dem Ziel einer geschlechtergerechten Schule weiterzuentwickeln. Die Tatsache, dass das Geschlecht der Kinder und Jugendlichen viele Elemente von Schule beeinflusst (z.B. Leistung, Fächerwahl und Schullaufbahn), führt zu dem pädagogischen und demokratischen Anspruch, dass in der Schule und vor allem im Unterricht verstärkt darauf geachtet werden muss, eine geschlechtergerechte Bildung zu gestalten. Die Wichtigkeit dieser Aufgabe zeigt sich besonders deutlich bei der Gruppe von Kindern, die wenig

positive Schul- und Lernerfahrungen machen können, dies gilt vor allem für Jungen. Erst durch PISA wurde die Beobachtung breit rezipiert, dass von den weiterführenden Schulen die Mädchen stärker profitieren können als die Jungen. Die „Jungenkatastrophe“ wurde ausgerufen, die Grundschullehrerinnen als Ursache allen Übels angeklagt, ein neuer „Krieg der Geschlechter“ beschworen. Das Reden über leistungsschwache, gewalttätige und verhaltensgestörte Jungen hat in den letzten Jahren in Deutschland Konjunktur. Statt des katholischen Arbeitermädchens vom Lande wird nun der männliche Jugendliche mit Migrationshintergrund aus der Vorstadt als Inbegriff aller möglichen Benachteiligungen angesehen. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass auch Mädchen mit ähnlichem sozialen Hintergrund benachteiligt werden, z. B. bei einer bestimmten ethnischen oder religiösen Zugehörigkeit. Deshalb hat es auch wenig Sinn, pauschal eines der beiden Geschlechter als Verlierer der allgemein bildenden Schulen auszumachen, für das besondere pädagogische Maßnahmen zu ergreifen sind. Vielmehr kommt es darauf an die Schule so auszugestalten, dass sie ihrer Aufgabe adäquat nachkommen kann, Jungen und Mädchen zu fördern sowie soziale Nachteile auszugleichen statt Ungleichheiten weiter zu verstärken.

Der Lehrerbildung kommt hier eine zentrale Rolle zu: Lehrerinnen und Lehrer gehören für Schülerinnen und Schüler zu den wichtigsten Bezugspersonen außerhalb der eigenen Familie, da sie nicht nur Wissen vermitteln, sondern eine Vorbildfunktion übernehmen und spezifische Werte und Normen der Institution Schule verkörpern. Daher ist für eine geschlechtergerechte Bildung eine entsprechende Schulung der Lehrkräfte notwendig, die ihnen hilft, ihre Rolle zu reflektieren und Kompetenzen für eine geschlechtergerechte Bildung zu entwickeln, u.a. diagnostisch und didaktisch-methodisch. Diese Fähigkeiten und Haltungen bilden einen spezifischen Begriff der Genderkompetenz für Lehrerinnen und Lehrer, der die pädagogische Aufgabe in den Mittelpunkt stellt, den Schülerinnen und Schülern neue und vielfältige Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen, um die eigene Geschlechteridentität in einer demokratisch geprägten Gesellschaft verwirklichen zu können.

Eine dringende Maßnahme zur Verbesserung des deutschen Schulwesens ist die Verringerung der hohen Rückstellungs-, Wiederholungs- und Förderschulüberweisungsquoten – insbesondere der Jungen. Andere Länder zeigen, wie man ein Lernumfeld schaffen kann, von dem Mädchen und Jungen auch ohne Sitzenbleiben gleichermaßen profitieren können. Die hohe Selektivität in unserem Schulsystem wird vor allem von konservativer Seite immer noch mit der Annahme begründet, dass vermeintlich leistungshomogene Gruppen die besseren Lernergebnisse erzielen könnten. Die vielfältigen Fähigkeiten und Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen machen aber deutlich, dass diese These an der schulischen Realität schlicht vorbeigeht. Das deutsche Bildungssystem muss insgesamt von der Fiktion der Homogenität Abschied nehmen. Was engagierte Lehrerinnen und Lehrer mit ihrem Unterricht schon längst gezeigt haben, sollte sich künftig auch in den Strukturen des Bildungssystems wiederfinden: Es gilt, die Heterogenität der Schülerinnen und Schüler konstruktiv als Chance für gemeinsames Lernen miteinander und voneinander zu nutzen.

13. Halten Sie die derzeitigen Bemühungen für ausreichend, Jugendliche bei der Beratung zur Berufswahl über das geschlechtstypische Angebot hinaus zu beraten und was wäre hierfür notwendig?

Dem Übergang von der Schule in die Arbeitswelt kommt für eine geschlechtergerechte Bildung besondere Bedeutung zu. Die derzeitigen Bemühungen bei Berufswahl und Lebensplanung sind nicht ausreichend. Denn nach wie vor wird die Berufswahl von tradierten Geschlechterrollenvorstellungen beeinflusst. Die Mehrheit der jungen Frauen erlernt einen typischen Frauenberuf und konzentriert sich auf nur zehn Berufe. Junge Frauen machen vor

allem eine Ausbildung im Büro oder Einzelhandel, als Frisörin, Verkäuferin oder medizinische Fachangestellte. Bei den jungen Männern ist das Berufswahlspektrum nicht so eingeschränkt. Nur jeder dritte Azubi erlernt einen der zehn beliebtesten männlichen Ausbildungsberufe. Hinzu kommt: Die klassischen Frauenberufe sind unterbezahlt – eine Frau kann davon nicht eigenständig leben. Die geschlechtsspezifische Berufswahl ist eine Ursache für die Entgelt Differenz zwischen den Geschlechtern. Im Schnitt verdienen Frauen in Deutschland 22 Prozent weniger als Männer.

Ein weiteres Problem – auch in Bezug auf den Fachkräftemangel – ist, dass Frauen kaum in zukunftssträchtigen technischen Tätigkeiten ausgebildet werden. Und das obwohl sie bessere Schulabschlüsse haben als Männer. Laut dem Bundesinstitut für Berufsbildung beträgt der Frauenanteil an allen neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen in technischen Berufen knapp zehn Prozent. Am besten schneiden Mädchen noch bei den technischen Dienstleistungsberufen ab. Ihr Anteil an allen neu abgeschlossenen Verträgen beträgt immerhin ein Viertel. Allerdings zählen zu dieser Berufsgruppe auch Tätigkeiten, die von jeher stark von Frauen nachgefragt wurden. In den neuen IT-Berufen ist gerade mal jeder zehnte Azubi weiblich. Hinzu kommt, dass insgesamt weniger junge Frauen dual ausgebildet werden als junge Männer. Der Bildungsbericht räumt diese Problematik ein. Er weist darauf hin, dass Schülerinnen zwar bessere Abschlüsse haben als Schüler, im Berufsleben aber schlechter abschneiden. Der Bericht stellt aber nicht die Ursachen dar und zeigt diesbezüglich auch keine Lösungen auf. Stattdessen wird eine neue Problemgruppe ausgemacht, die es zu fördern gilt. Und zwar die der Jungen, die in der Schule schlechter abschneiden als Mädchen. Doch es gibt keine einheitliche Gruppe von männlichen Schulverlierern. Die Lernerfolge variieren je nach sozialem Hintergrund und Bildung der Eltern. Benachteiligt sind zudem nicht nur junge Männer mit Migrationshintergrund, sondern auch junge Frauen mit Migrationshintergrund. Ihre Ausbildungsbeteiligungsquote ist niedriger als die der Männer aus Zuwandererfamilien. Ihr Berufswahlspektrum noch eingeschränkter als das der jungen deutschen Frauen.

Über die Ursachen der geschlechtsspezifischen Segregation auf dem Ausbildungsmarkt gibt es noch großen Forschungsbedarf. Die Berufswahl wird von vielen Faktoren beeinflusst. Unter anderem vom Umfeld – Familie und Freunde –, dem Rekrutierungsverhalten der Betriebe, aber eben auch von der mangelhaften und technikfremden Berufsvorbereitung durch Schule und Berufsberatung sowie von einem männlich geprägten Image der Technikberufe. Einzelinitiativen – wie der Girls Day – reichen nicht aus, um dagegen anzukommen. Gebraucht wird ein Bündel an Aktivitäten. Dazu zählt auch, die Berufsberatung an Schulen und in Arbeitsämtern zu verbessern. Denn dieser kommt beim Berufsfindungsprozess eine entscheidende Rolle zu. Die Berater/innen benötigen vor allem Genderwissen. Nur dann können sie die Jugendlichen individuell nach deren Fähigkeiten und Interessen beraten und fördern. Und nicht nach deren Geschlecht. Zum Beispiel spielt bei jungen Frauen das Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf schon bei der Berufswahl eine Rolle. Genderkompetente Berater und Beraterinnen können darauf eingehen, indem sie sich etwa mit den jungen Frauen darüber auseinandersetzen, ob ein klassischer Frauenberuf tatsächlich besser mit Familie vereinbar ist als ein typischer Männerberuf. Bei jungen Männern können sie anregen, über das Vereinbarkeitsthema nachzudenken. Genderkompetenz bedeutet auch, sich vom Leitbild des „Mannes als Hauptnährer der Familie“ zu verabschieden. So lange diese Leitbilder noch in den Köpfen der Berater spuken, werden überholte Vorstellungen verfestigt. Den Mädchen wird so der Zugang in innovative Tätigkeitsbereiche erschwert. Und den Jungen wird die Möglichkeit genommen, neue Aufgabenfelder für sich zu entdecken. Ohne genderkompetente Berater und Beraterinnen wird die rollenspezifische tradierte Berufswahl verstärkt. Notwendig ist auch, dass die Berater Wissen über neue Technologien haben. Nur so können sie gerade junge Frauen über Technikberufe adäquat informieren.

Insgesamt ist es wenig hilfreich, eines der beiden Geschlechter pauschal als Verlierer des Bildungssystems auszumachen. Eine bloße Korrektur von Defiziten durch besondere Fördermaßnahmen greift ebenfalls zu kurz. Es geht vielmehr darum, bereits in der Schule Jungen und Mädchen individuell zu fördern und ihnen vielfältige Identifikationsmöglichkeiten zu eröffnen. Die Phasen Schule, Berufsausbildung und Erwerbstätigkeit sind miteinander verbunden. Sie sind Teil eines beruflichen Entwicklungsprozesses und müssen daher im Zusammenhang betrachtet werden. Der Bildungsbericht sollte dementsprechend die Benachteiligungen von Mädchen und Jungen sowie von Jugendlichen aus sozial schwachen Familien in diesem Entwicklungsprozess differenziert darstellen und deren Ursachen beleuchten sowie Handlungsmöglichkeiten aufzeigen. Erfolgreiche Initiativen sollten dokumentiert werden.

14. Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Höhe und Verteilung der Bildungsausgaben? Wie bewerten Sie die Aufteilung der Ausgaben zwischen öffentlicher und privater Hand? Welche Bereiche sollten bei der künftigen Mittelverteilung verstärkt gefördert werden.

Die Bildungsausgaben werden im Bildungsbericht – gemessen an der Bedeutung des Themas – leider nur sehr kurz abgehandelt (S. 30 bis 34). Dazu gehört auch das nicht ausreichende Bemühen um Anschlussfähigkeit zu der international genutzten Abgrenzung des Begriff des Bildungsbudgets. Im Text wird von einer erweiterten Definition ausgegangen. Die gesamten (öffentlichen und privaten) Bildungsausgaben sind bei dieser Berechnung demnach von 1995 bis 2005 von einem Anteil von 6,9 Prozent am BIP auf 6,2 Prozent am BIP gesunken. Je Bildungsteilnehmer sind sie um gerade mal 0,6 Prozent (real) gestiegen. Angesichts der zunehmenden Bedeutung von Bildung in der Gesellschaft ist das auch im internationalen Vergleich erstaunlich – denn in vergleichbaren Ländern sind diese Ausgaben, insbesondere im Schulbereich, (zum Teil deutlich) stärker gestiegen. (Vgl. Bildung auf einen Blick 2008, Tabelle B1.5). Auf Seite 30 wird daraufhin gewiesen, dass die Bildungsausgaben für Kindergärten, Schulen und Hochschulen (im Gegensatz zu denen für Weiterbildung) von 1995 bis 2005 gestiegen seien. In der korrespondierenden Tabelle (B1-2A, S. 229) ist hingegen erkennbar, dass zwar die absoluten Ausgaben (in jeweiligen Preisen) gestiegen sind, die Anteile am BIP aber gleichgeblieben bzw. gesunken sind. Die tatsächliche Lage wird im Text also verzerrt dargestellt.

Die Finanzausstattung des deutschen Bildungswesens (Anteil am BIP) liegt im internationalen Vergleich deutlich unter dem Durchschnitt der OECD-Länder. Im Bildungsbericht wird auf S. 34 ausgeführt, dass die Ausgaben je Bildungsteilnehmer (kaufkraftbereinigt, in US-Dollar) im Primar-, Sek I- und Sek II-Bereich unterdurchschnittlich, bei den beruflichen Bildungsgängen und im Tertiärbereich hingegen überdurchschnittlich waren. Berücksichtigt man hingegen die Ausgaben je Bildungsteilnehmer und das jeweilige BIP, dann schneidet Deutschland auch im Tertiärbereich (ohne FuE) unterdurchschnittlich ab (OECD, Bildung auf einen Blick 2008, S. 242).

Insgesamt wäre es wünschenswert ein größeres Gewicht auf Entwicklungsprozesse der Bildungsausgaben und der Struktur der Bildungsausgaben zu legen – sowohl in der nationalen als auch in der international vergleichenden Betrachtung. Eine differenzierte Analyse der deutschen Bildungsausgaben (Höhe, Verteilung) nach Daten des Statistischen Bundesamtes und der OECD verdeutlicht die überaus schlechte Situation Deutschlands. Beim Lesen des nationalen Bildungsberichts bleibt aber eher der Eindruck haften, dass es bei den Bildungsfinanzen nicht gut, aber auch nicht so schlecht um Deutschland steht – und das vermittelt einen falschen Eindruck. Bei der künftigen Mittelverteilung sollten alle Bereiche gestärkt werden, denn in allen Bereichen sind Defizite festzustellen.

## Fragen zum Instrument

15. Wie bewerten Sie den Nationalen Bildungsbericht als Teil der Bildungsberichterstattung?

Eine Nationale Bildungsberichterstattung ist notwendiger denn je. Der so genannte Wettbewerbsföderalismus führt uns in der nationalen Bildungsdebatte weiter auseinander als zusammen. Deshalb wird es notwendig sein, mit dem Instrument des Nationalen Bildungsberichtes hier eine intensive gemeinsame nationale Bildungsdiskussion zu führen. Für die GEW steht angesichts der großen politischen Vielfalt der Gedanke an eine gesellschaftliche Verständigung über Bildungsziele im Mittelpunkt der Überlegungen. Hier könnte das Instrument der Bildungsberichterstattung sehr hilfreich und klärend sein. So ist z.B. das Ziel einer Halbierung der Zahl der Schulverweigerer weitgehend unstrittig. Allerdings konnten sich die Ministerpräsidenten im Oktober 2008 schon nicht mehr darauf einigen, was dieses Ziel konkret für das einzelne Bundesland bedeutet. Direkt strittig blieb, mit Hilfe welcher Maßnahmen die Länder und der Bund (!) diesem schon 2000 international vereinbarten Ziel näher kommen wollen.

Wenn es das Instrument eines nationalen Bildungsberichts nicht gäbe, müsste es erfunden werden, um ein wirksames Hilfsmittel zur Erreichung der beschriebenen Zielsetzung in die Hand zu bekommen.

Ich möchte an dieser Stelle mit Nachdruck wiederholen, was meine Kollegin, Marianne Demmer, in ihrer Antwort für die GEW auf eine entsprechende Frage schon zum ersten nationalen Bildungsbericht am 8.1.2007 geschrieben hat:

„Der erste nationale Bildungsbericht gewinnt seinen Wert aus dem Umstand, dass er das einzige gemeinsame Instrument von Bund und Ländern ist, das nach der Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung (sog. „Föderalismusreform“) und der damit verbundenen weiteren Zersplitterung der bildungspolitischen Verantwortungs- und Zuständigkeitsstrukturen die Grundlage für ein *ganzheitliches Bildungsverständnis* abgeben kann, um darauf aufbauend so etwas wie eine *gemeinsame nationale Bildungsstrategie* zu entwickeln.“

16. Welche Möglichkeiten sehen Sie zur Weiterentwicklung des Berichts?

Grundsätzlich sprechen wir uns dafür aus, die Verbindlichkeit des Nationalen Bildungsberichtes zu erhöhen. Zum Vergleich sei z.B. auf die Kinder- und Jugendhilfeberichte verwiesen. Im Kinder- und Jugendhilfegesetz im Paragraphen 84 Jugendbericht existiert eine gesetzliche Verpflichtung für solch einen Bericht. Danach ist von einer unabhängigen Expertenkommission nach Berufung durch die Bundesregierung dem Parlament ein Bericht in der Legislaturperiode vorzulegen. Dieses Verfahren wird ohne eine gesetzliche Grundlage im Bildungsbereich schwierig sein, aber es sollten stärkere Verbindlichkeiten überlegt werden. Der Sicherstellung der von der Tagespolitik unabhängigen Wissenschaftlergruppe sollte große Aufmerksamkeit geschenkt werden, um den Vorteil einer kritischen Rückspiegelung auszubauen.

17. Welche Schwerpunktthemen sind für die nächsten Berichte vordringlich?

Im Zweiten Nationalen Bildungsbericht fehlen Informationen zu Spezifika der einzelnen Bildungsbereiche wie etwa der Integration von Kindern und jungen Menschen mit Behinderung. Zu überlegen wäre, ob die Berichte neben dem Zahlen-, Daten-, Faktenwerk einen gemeinsamen inhaltlichen Ansatz haben sollten, der sich sehr wohl auf die unterschiedlichen Bildungsbereiche beschränken kann oder aber als zusammenfassender übergreifender Aspekt genutzt werden kann. Wichtige Themenbereiche wäre hier z.B. Gender, Inklusion und Diversity. Zu wünschen wäre auch ein Schwerpunktthema, das unter dem Stichwort der kommunalen Bildungslandschaften eine Berichterstattung leistet, die die zurzeit sehr differenziert geführte Diskussion in den jeweiligen Bildungsbereichen und auf der Länder- und Kommunalebene zusammenführt. Hier könnte eine Chance bestehen, dass ein nationaler Bildungsbericht sehr wohl Perspektiven aufzeigt, die für die unterschiedlichsten Bildungsbereiche von Bedeutung sind.

**Dr. Ludwig Eckinger**  
**Bundsvorsitzender**  
**Verband Bildung und Erziehung (VBE)**

**öffentliche Anhörung**  
**zum „Zweiten nationalen Bildungsbericht“**  
**am 9. Februar 2009**

**Stellungnahme des VBE**

---

## **Öffentliche Anhörung**

### **zum „Zweiten nationalen Bildungsbericht“**

**am 09. Februar 2009**

### ***Stellungnahme des VBE***

Der VBE bewertet die bisher vorgelegten beiden nationalen Bildungsberichte als einen wichtigen Schritt, die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern zu praktizieren und den Bildungsstandort Deutschland auf den Boden der Tatsachen zu stellen.

Die analytischen Befunde zum Bildungssystem bieten eine gute Grundlage, um sich in Deutschland endlich auf einen Maßstab zu verständigen, der eine nationale Bildungsstrategie umfasst. Der Bildungsbericht ist aber keine Politik und entlässt die Politik nicht aus den zu treffenden strategischen Entscheidungen. Förderprogramme ohne Zahl vom Bund und sieben Handlungsfelder der KMK sind kein Ersatz dafür.

*Frage 1: Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur frühkindlichen Bildung und welche Folgen ergeben sich daraus?*

Der Elementarbereich ist seit PISA deutlich mehr im Blick. Er ist inzwischen anerkannt als wichtiger Einstieg in die Bildungskarrieren der Kinder. Die Verkürzung der Diskussion auf den Aspekt der Betreuung gehört der Vergangenheit an. Der VBE betont jedoch: Der Elementarbereich muss konsequent als Eingangsstufe in das institutionelle Bildungssystem anerkannt werden. Der Elementarbereich hat die Aufgabe, Chancengerechtigkeit für alle Kinder von Anfang an zu sichern und Grundlagen für die Bildung zu legen. In der Konsequenz gehört der Elementarbereich deshalb eigentlich in die Verantwortung des Kultusbereichs. Das Ziel muss sein, für alle einen gebührenfreien Zugang zu einem Kindergartenplatz zu realisieren – mindestens jedoch für das letzte Kindergartenjahr. Das Konzept der Tagesmütter ist zwar derzeit unumgänglich, genügt aber auf Dauer nicht dem Anspruch als Eingangsstufe in das institutionelle Bildungssystem.

Der VBE fordert:

1. Das Qualitätsniveau des Elementarbereiches muss angehoben werden. Dazu gehört die Professionalisierung der pädagogischen Fachkräfte. Die Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher muss diagnostische Verfahren für Sprachentwicklung und -förderung sowie multikulturelle Erziehung vermitteln. Erzieherinnen und Erzieher müssen eine bedarfsgerechte Fort- und Weiterbildung angeboten bekommen.

2. Die formalen Rahmenbedingungen müssen insgesamt verbessert werden. Für Kindergärten dürfen keine Gebühren erhoben werden. Zu den kurzfristig notwendigen Verbesserungen gehören:
  - eine Absenkung der Erzieher-Kind-Relation (durchschnittlich 1:7 nach Qualitätsdimensionen des Europäischen Netzwerkes Kinderbetreuung),
  - der Einsatz von zwei Fachkräften pro Gruppe,
  - Aufteilung der wöchentlichen Arbeitszeit des pädagogischen Personals in zwei Drittel, die mit Kindern verbracht werden, und ein Drittel für Vor- und Nachbereitung, Zusammenarbeit mit Eltern und Schule, Träger, etc.
3. Die Ausbildung muss reformiert werden. Der Aspekt des Bildungsauftrages muss zum festen Bestandteil des Berufsbildes werden. Erzieherinnen und Erzieher müssen an einer Fachhochschule ausgebildet werden. Bisher haben Deutschland und Österreich im Vergleich mit anderen europäischen Ländern die formal niedrigsten Eingangsvoraussetzungen. Ihrer Mobilität stehen deshalb in Europa vielfach unüberwindliche Hürden entgegen.

Der VBE warnt auch davor, dass der Elementarbereich noch mehr als jetzt zum Einfallstor in die Privatisierung von Bildung wird.

*Frage 2: Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur schulischen Allgemeinbildung und welche Folgen ergeben sich daraus?*

1. PISA führt dazu, das Verständnis von schulischer Allgemeinbildung auf die „messbaren Fächer“ zu reduzieren. Bei aller Fokussierung auf PISA darf uns der Begriff von Bildung im umfassenden Sinne nicht verloren gehen. Schulische Bildung und Erziehung soll die Schülerinnen und Schüler zu einem selbstbestimmten Leben befähigen und ihnen eine aktive Teilhabe am Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft ermöglichen. Das schließt neben dem Wissen in den harten Fächern ebenso kulturelle und politische Bildung wie soziale Kompetenzen ein. Wir dürfen uns nicht auf einen PISA-Tunnelblick reduzieren lassen. Die Bildungspolitik inklusive der Finanzierung der Schulen vernachlässigt diesen komplexen Ansatz; Musik, Kunsterziehung, Sport zum Beispiel führen ein Schattendasein.
2. Die Bildungsgerechtigkeit ist noch längst nicht in der Wirklichkeit angekommen. Bildungserfolg ist abhängig von der sozialen wie ethnischen Herkunft. Das gegliederte Bildungssystem verstärkt diesen Zusammenhang. Insbesondere der Übergang von der Grundschule in die Schulen der Sekundarstufe bedeutet für die Kinder aus eher bildungsfernen Familien eine tiefe Zäsur, wodurch sie auf bestimmte Bildungswege fixiert werden, die zu eingeschränkter gesellschaftlicher Teilhabe führen. Da Kinder mit Migrationshintergrund eher aus unteren sozialen Schichten kommen, sind diese überproportional von Bildungsbenachteiligung betroffen. Konsequenterweise muss im Bildungssystem die Durchlässigkeit nach oben gesichert werden. Die Rutschbahn nach unten muss aus dem System. Der VBE begrüßt deshalb Entwicklungen zur Zweigliedrigkeit in der Sekundarstufe und er votiert für die Gleichwertigkeit von allgemeinbildenden und beruflichen Bildungsgängen im Hinblick auf den Zugang zur Hochschule.
3. Das neue Lehr- und Lernprinzip des Förderns und Forderns (worauf sich KMK und alle Lehrerorganisationen 2006 in einer gemeinsamen Erklärung geeinigt hatten) ist noch ein Papiertiger. In keinem Bundesland gibt es ein überzeugendes Konzept,

dementsprechende Gelingensbedingungen an allen Schulen zu schaffen. Lehrerinnen und Lehrer engagieren sich, aber fehlende Bedingungen setzen dem Grenzen: Klassenstärken, Teilungsstunden, zwei Lehrer pro Klasse. Unterstützungssysteme mit Schulsozialarbeitern, Schulpsychologen, Lehrerfortbildung im Hinblick auf Diagnosefähigkeit und Arbeit mit heterogenen Lerngruppen.

4. Der VBE warnt, das Problem der Förderschulen zu unterschätzen. Jeder zweite Lernende besucht eine Förderschule mit Schwerpunkt Lernen. Es betrifft besonders Migranten und Jungen. Die Chancen auf eine berufliche Perspektive sind gering, selbst wenn der Förderschulabschluss anerkannt und damit die Statistik der Schulabbrecher sich verbessern würde. Im Bildungssystem muss der Gedanke der Integration mit der Sicherung der entsprechenden Bedingungen für die individuelle Förderung der Lernenden an den allgemeinbildenden Schulen einhergehen. Siehe Punkt 3.

*Frage 3: Über welche Erkenntnisse zur Unterrichtsqualität in Ganztagschulen verfügen Sie und wie bewerten Sie die unterschiedlichen Formen von Ganztagsangeboten im Hinblick auf den Lernerfolg der Schülerinnen und Schüler?*

Der VBE bewertet das Ganztagschulprogramm von Bund und Ländern als größten bildungspolitischen Input seit PISA. Doch das Programm läuft in diesem Jahr aus, erzwungen durch die Föderalismusreform I. Es ist nicht geklärt, was danach passiert.

Aber: Wenn Ganztagschule draufsteht, muss auch Ganztagschule drin sein. Bereitschaft und Engagement in den Schulen, sich zur Ganztagschule zu entwickeln, müssen auch durch Land und Kommune mit den dafür nötigen Ressourcen unterstützt werden. 6.000 Euro pro Ganztagsklasse und Schuljahr reichen nicht aus, um ein integriertes pädagogisches Konzept von Unterricht, individueller Förderung und Freizeitangeboten auf die Beine zu stellen. Das zusätzliche zeitliche Engagement von Schulleiterinnen, Schulleitern, Lehrerinnen und Lehrern, Schulsozialarbeitern und außerschulischen Partnern muss entsprechend anerkannt werden. Auch werden qualifizierte außerschulische Partner gezwungen, zu Dumpinggeldern wertvolle Arbeit zu leisten. Länder und Kommunen müssen mehr als bisher dem Bekenntnis zur Ganztagschule auch Taten folgen lassen. Die Akzeptanz der Ganztagschule bei Eltern und Schülern hängt sehr von der Strahlkraft des schulischen Konzepts und deren Umsetzung ab. Finanzierung und Sicherung nötiger Rahmenbedingungen bleiben staatliche Verantwortung. Das Positivum der Ganztagschule führt in der Praxis dazu, dass Schulen in nie gekanntem Ausmaß pädagogische Angebote mit freien und gewerblichen Partnern realisieren. Die Zusammenarbeit der Schulen mit außerschulischen Trägern im kommerziellen Bereich darf nicht als Einladung missverstanden werden, öffentliche Bildungs- und Erziehungsaufgaben zu beschneiden.

*Frage 4: Wie bewerten Sie die Ergebnisse zu den Übergängen von den Schulen zur beruflichen Bildung und welche Folgen ergeben sich daraus?*

Besorgniserregend ist der wachsende Anteil des Übergangssystems an der beruflichen Bildung. Deutschland kann es sich nicht leisten, zehn bis 15 Prozent eines jeden Schülerjahrgangs nur für Hartz IV zu beschulen.

Der deutschen Bildungspolitik wohnt soziale Sprengkraft inne. Das Übergangssystem ist keine Lösung auf Dauer. Bei genauem Hinsehen zeigt sich in der beruflichen Bildung insgesamt ein Trend hin zu einem sehr stark gegliederten System beruflicher Bildungsgänge, in dem zugelassen wird, benachteiligten Jugendlichen „Scheinabschlüsse“ zu vermitteln, die

ohne jeden Wert für den Einstieg in den Arbeitsmarkt und höchstens statistisch erfolgversprechend sind. Insofern warnt der VBE vor einem System von Abschlussmodulen.

Ebenso problematisch ist das „Recht auf einen Hauptschulabschluss“ innerhalb der beruflichen Ausbildung. Auf keinen Fall darf der Standard des Hauptschulabschlusses abgesenkt werden. Als Berufswahlreife und Zugang zu weiterführenden Abschlüssen muss der Standard mindestens erhalten bleiben. Auf diesem Wege lässt sich die Zahl von Schulabgängern ohne Schulabschluss nicht senken. Die Hauptschule ist Pflichtschule. Insofern wird keinem Lernenden die Chance auf einen Hauptschulabschluss verwehrt. Der Blick auf den Lehrstellenmarkt und auf den Arbeitsmarkt zeigt, dass Hauptschulabgänger kaum noch einen beruflichen Einstieg finden können. Es ist nicht zu verantworten, jungen Menschen vorzugaukeln, sie würden ihre Chancen mit einem Recht auf Hauptschulabschluss vergrößern. Die Zeit niedrigqualifizierter Jobs ist in Deutschland vorbei.

Das Problem ist aber, dass der Staat bisher nicht verpflichtet ist, auf allen Schulstufen Bedingungen vorzuhalten, damit jedem Lernenden ein Abschluss gelingen kann. Besserverdienende Familien können diesen Mangel durch privat finanzierte Zusatzförderung kompensieren. Mit einem Recht auf Bildung muss die Bildungspolitik verpflichtet werden, die Gelingensbedingungen zu sichern. Darüber hinaus besteht die Pflicht zur persönlichen Verantwortung jedes Lernenden.

Der Einsatz der rund zwei Milliarden Euro der Bundesanstalt für Arbeit, um gescheiterten Jugendlichen dennoch einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen, muss deshalb genauestens evaluiert werden. Das Geld ist grundsätzlich besser angelegt, wenn damit die Bedingungen für das individuelle Fördern und Fordern ausgebaut werden.

Der VBE fordert mehr Anstrengungen für die Prävention und nicht erst für die Resozialisierung. Wir brauchen ein Bildungssystem, bei dem jede Schülerin, jeder Schüler individuell gefördert und gefordert wird. Bisher verstärkt das System die soziale Auslese der Schülerinnen und Schüler und zeichnet damit die Chancen auf dem Arbeitsmarkt vor.

*Frage 5: Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur beruflichen Bildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?*

Siehe Frage 4.

*Frage 6: Wie bewerten Sie die Ergebnisse der Hochschulbildung und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?*

Der Zugang zur Hochschule ist in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich immer noch zu niedrig. Auch unter diesem Aspekt müssen das Fundament der Bildungskarrieren, der Elementar- und Grundschulbereich, und die Durchlässigkeit aller Bildungsgänge nach oben gestärkt werden.

Außerdem ist es unerlässlich, eine Gleichwertigkeit von allgemeinbildenden und beruflichen Bildungsgängen zu verwirklichen, um aus beiden Säulen den Hochschulzugang zu erlangen.

Die Bologna-Reform und in der Folge die Umstrukturierung in Bachelor- und Masterstudiengänge erhöht nicht automatisch die Qualität der Hochschulstudiengänge. Das neue System fußt auf einer erheblich besseren Betreuung der Studierenden durch Lehrpersonen. Das können die Hochschulen in der Mehrzahl nicht leisten.

Als besonders problematisch erweist sich die Bologna-Reform für die Lehrerbildung. Zwar hat die KMK Standards für die Lehrerbildung, im Besonderen für die Bildungswissenschaften und für die Fächer, verabschiedet, doch bleibt bisher das Kernproblem unangetastet. Lehramtsstudiengänge unterscheiden sich von Land zu Land gravierend. Es gibt sowohl Studiengänge, die bereits in der Bachelorphase eindeutig auf den Lehrerberuf ausgerichtet werden, in anderen Fällen ist das Bachelorstudium ein allgemeines Fächerstudium und berufswissenschaftliche Qualifikationen können erst im Masterstudium erworben werden.

Offen ist auch das Problem der Gleichwertigkeit der Lehramtsstudiengänge. Nur NRW und Sachsen streben für alle Lehramtsstudiengänge einen gleichwertigen Master mit 300 Leistungspunkten an. In allen anderen Ländern sollen Lehrerinnen und Lehrer an Grund-, Haupt- und Realschulen einen Master mit 240 Punkten erreichen und die Differenzpunkte nachträglich im Referendariat erwerben. Die Länder bleiben die Antwort bisher schuldig, welcher Abschluss jenen verbleibt, die keine Referendariatsstelle finden. Der VBE hat große Sorge, dass der Lehrerberuf durch die Bologna-Reform deprofessionalisiert wird und entgegen allen Beteuerungen zur Wichtigkeit der Grundschule dort Kolleginnen und Kollegen nur mit Bachelor eingestellt werden. Eine solche Entwicklung muss verhindert werden, ist aber für die Länderfinanzminister hoch attraktiv.

Die Lehrerbildung wird an den Universitäten immer noch als fünftes Rad am Wagen behandelt, obwohl die Mehrheit der Studierenden meist in Lehramtsstudiengängen eingeschrieben ist. Dringend sollten an den Universitäten Fakultäten für Lehrerbildung eingerichtet werden. Das würde auch auf eine notwendige Erhöhung der Attraktivität unserer Profession ausstrahlen.

Es erweist sich als Problem, dass zu wenig Studierende sich für den Lehrerberuf entscheiden, weil dieser ein zu geringes Ansehen in der Gesellschaft hat.

*Frage 7: Wie bewerten Sie die Ergebnisse zur Weiterbildung und welche Folgen ergeben sich?*

Das Kapitel thematisiert insbesondere Weiterbildung als Größe in der Wirtschaft, aber der öffentliche Dienst und darunter das Lehrpersonal sind gänzlich außen vor. Dabei gerät aus dem Blick der Autoren, dass Lehrerbildung aus drei Phasen besteht: Lehrerausbildung, Referendariat, Lernen im Beruf. In Deutschland liegt die Orientierung nach wie vor auf der Erstausbildung, obwohl allen klar ist, dass man damit nicht durch ein ganzes Arbeitsleben kommen kann. Das gilt insbesondere auch für den Lehrerberuf. Die 3. Phase der Lehrerbildung führt ein Schattendasein. Hier muss die nationale Bildungsberichterstattung mehr Aufschluss liefern.

*Frage 8: Wie bewerten Sie die künftige Personalsituation der Bildungseinrichtungen und welche Folgen ergeben sich aus dieser Bewertung?*

Ein gewaltiger Lehrermangel kommt in den nächsten 15 Jahren auf Deutschland zu, ebenso wie auf Österreich und die Schweiz. In Deutschland werden bis zu 400.000 Lehrerinnen und Lehrer in den nächsten 15 Jahren aus Altersgründen ausscheiden. Doch werden für je 100 ausscheidende Kolleginnen und Kollegen nur 50 neu in den Lehrerberuf kommen. Diese Zahl wurde übrigens im 2. Nationalen Bildungsbericht nach unten korrigiert. Noch für den OECD-Datenreport war die Rede von 60 zu 100. Ein zu geringes Ansehen des Lehrerberufes und schwierige Lehr- und Lernbedingungen an den meisten Schulen in Deutschland sind

die Ursachen dafür, dass zu wenig junge Menschen ein Lehramtsstudium aufnehmen und erfolgreich absolvieren.

Der Lehrerberuf darf aber weder der Konjunkturlage unterworfen noch zum Notnagelberuf degradiert werden.

Der VBE fordert:

1. Aufwertung des Lehrerberufs durch exzellente universitäre Lehrerbildung. Alle Lehramtsstudiengänge müssen von Anfang an das Berufsziel der Lehrerin, des Lehrers realisieren. Die berufswissenschaftliche und berufspraktische Ausbildung muss gleichwertig mit der Ausbildung in den designierten Unterrichtsfächern werden.
2. Aufwertung des Lehrerberufs durch Gleichwertigkeit aller Lehrämter von der Grundschule bis zur Sekundarstufe II. Alle Lehramtsstudiengänge müssen in allen Bundesländern zu einem Masterabschluss mit 300 Leistungspunkten führen.
3. Aufwertung des Lehrerberufs durch pädagogische Qualifizierung auch aller Quereinsteiger in den Lehrerberuf.

Der VBE hat vor diesem Hintergrund mit Lehrerorganisationen Österreichs und der Schweiz im November 2008 die Wiener Erklärung vorgelegt. Wir sehen darin ein wichtiges politisches Instrument, gegenüber den Bundesländern für die Aufwertung unserer Profession zu kämpfen und ein Ende des ruinösen Wettbewerbs um Lehrerinnen und Lehrer zu erstreiten.

*Frage 9: Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Durchlässigkeit zwischen allgemeiner, beruflicher und akademischer Bildung und welche Folgen ergeben sich daraus?*

Siehe Frage 6.

Erfreulicherweise gibt es in der Bundesrepublik inzwischen eine substantielle Debatte im Hinblick auf den sich schon jetzt abzeichnenden Fachkräftemangel, den Hochschulzugang auch aus der beruflichen Bildung heraus auszubauen. Der VBE begrüßt diese Entwicklung.

Seine grundsätzliche Position ist, eine Gleichwertigkeit von allgemeinbildenden und beruflichen Bildungsgängen herzustellen. Das inkludiert eine Verbesserung der Durchlässigkeit der Bildungsgänge nach oben und das Beseitigen jeglicher Bildungssackgassen.

Diese Gleichwertigkeit berührt in erheblichem Maße auch die Zusammenarbeit von Bund und Ländern, da die Zuständigkeiten aufgeteilt sind. Falsche Konkurrenzen und mangelnder kooperativer Föderalismus stören einen solchen Prozess.

Der VBE fordert auch an dieser Stelle einen Föderalismus in gesamtgesellschaftlicher Verantwortung.

*Frage 10: Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Bildungsbeteiligung von Migrantinnen und Migranten und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?*

Die Bildungsbeteiligung von Migrantinnen und Migranten gelingt noch zu wenig. Sie spiegelt das Problem der Bildungsungerechtigkeit im deutschen Bildungssystem wider. Allerdings ist das Problem mit an die vorderste Stelle der gesellschaftlichen Bildungsdiskussion gerückt und es entstand bedeutender Handlungsdruck auf die Politik im Allgemeinen und die Bil-

dungspolitik im Speziellen. Die Integration wird nunmehr als gemeinsames Anliegen anerkannt.

Die Bemühungen von Bund, Ländern und Kommunen um die Integration von Migranten in Deutschland sind ein Riesenschritt in die richtige Richtung.

Die Entstehung von Parallelgesellschaften darf nicht geduldet werden. Die Integration kann nur gelingen, wenn sie als gemeinsames Anliegen von deutscher und Migrantenseite angenommen wird. Wer sich dafür entscheidet, seine Existenz in Deutschland zu schaffen, muss Kenntnisse der deutschen Sprache als Existenzgrundlage erwerben und die kulturelle Tradition Deutschlands achten.

Dazu gehört auch, dass insbesondere die türkischen Eltern sich stärker für die schulischen Belange ihrer Kinder interessieren. Viele Enttäuschungen könnten vermieden werden, würden sich Eltern mit Migrationshintergrund mehr als Partner der Schulen ihrer Kinder einsetzen. Jede ausgestreckte Hand von Lehrerinnen und Lehrern, die zurückgewiesen wird, ist eine verschenkte Chance auf Integration.

Unumgänglich sind verpflichtende Deutschkurse für Migranten. Allerdings müssen die Angebote ausreichend sein und von Fachlehrkräften durchgeführt werden. Ich erinnere daran, dass der VBE mit seinem „Nassen Schwamm“ einen Bildungssenator würdigte, der für Sprachkurse arbeitslose Pädagogen als Ein-Euro-Jobber einsetzen wollte, was er schließlich stoppte.

Deutlich verbessert werden muss der Deutschunterricht für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund. Bereits im Kindergarten und in der Grundschule muss durch gezielte Deutschförderung ein Scheitern von Migrantenkindern verhindert werden. Gerade die Kinder, in deren Familien nicht deutsch gesprochen wird, drohen hoffnungslos ins Aus zu geraten, wenn nicht gegengesteuert wird. Multinational zusammengesetzte Sprachlernklassen, Übergangs- und Vorbereitungsklassen bewähren sich sehr, weil die Kinder dort hoch motiviert werden, die deutsche Sprache als einzig gemeinsame Verkehrssprache anzunehmen. Wichtig ist, die Integration als Daueraufgabe anzunehmen und Gelingensbedingungen zu sichern.

*Frage 11: Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf geschlechterspezifische Unterschiede und welche Folgen ergeben sich für Sie daraus?*

Ich möchte dazu nur einen Aspekt herausgreifen: die Geschlechterzusammensetzung im Erzieher- sowie Lehrerberuf.

Nach wie vor überwiegen im Elementarbereich Erzieherinnen. Hier spiegelt sich das frühere Verständnis von der Betreuungsfunktion in Kindergarten und Kindertagesstätten wider und damit einhergehend eine relativ geringe Bezahlung dieser Tätigkeit und die überwiegende Ausbildung lediglich an Fachschulen.

Wie schon unter Frage 1 dargestellt, ändert sich diese Profession rasant. Deutschland muss hier an den europäischen Ausbildungsstandard endlich anschließen und eine Fachhochschulqualifikation gewährleisten – natürlich würde das auch eine andere Bezahlung nach sich ziehen und damit den Beruf insgesamt attraktiver machen – für beide Geschlechter.

In ähnlicher Weise stellt sich das Geschlechterungleichgewicht auch in der Grundschule. Ein universitärer Masterabschluss mit 300 Leistungspunkten und eine adäquate Bezahlung einerseits sowie die Überwindung traditioneller Vorstellungen über die Grundschule als „Kleinkinderkram“ andererseits müssen gelingen, um auch hier den Beruf für beide Ge-

schlechter gleichermaßen attraktiv zu machen. Das ist kein Selbstzweck, sondern ein pädagogisches Gebot, da sich die heutige Kindheitsphase anders darstellt. Immer mehr Kinder wachsen ohne Väter auf und benötigen aus Erziehungssicht dringend Kontakt zu beiderlei Geschlecht.

*Frage 12: Worauf führen Sie geschlechtsspezifische Ungleichheiten in der Bildungsbeteiligung zurück? Was sind geeignete Ansätze, die Bildungsbeteiligung und den Bildungserfolg der jungen Männer zu erhöhen?*

Siehe Frage 11.

Der VBE unterstützt nicht von Zeit zu Zeit aufkommende Gedankenspiele, den koedukativen Unterricht aufzugeben. Der VBE setzt vielmehr auf die Verwirklichung individuellen Förderns und Forderns in heterogenen Lerngruppen.

*Frage 13: Halten Sie die derzeitigen Bemühungen für ausreichend, Jugendliche bei der Beratung zur Berufswahl über das geschlechtstypische Angebot hinaus zu beraten oder was wäre nötig?*

Wichtig ist, dass Schule in der Gewissheit arbeiten kann, dass ihre Schülerinnen und Schüler eine Chance auf berufliche Ausbildung erhalten. Gerade für Hauptschülerinnen und -schüler ist das nicht der Fall. Berufsberatung ist in dieser Situation also eher eine Notlagenberatung und kann nicht die Interessen und Fähigkeiten der betroffenen Jugendlichen in den Mittelpunkt der Beratung stellen. Ein wesentlicher Faktor ist hier die enge Zusammenarbeit zwischen Schule und Region und ihrer Wirtschaft.

*Frage 14: Wie bewerten Sie die Ergebnisse im Hinblick auf die Höhe und Verteilung der Bildungsausgaben? Wie bewerten Sie die Aufteilung der Ausgaben zwischen öffentlicher und privater Hand? Welche Bereiche sollten bei der künftigen Mittelverteilung verstärkt gefördert werden?*

Bildung muss vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Das ist die grundsätzliche Position des VBE. Da die Bildungskarrieren nicht erst im Gymnasium, sondern von Anfang an beginnen, sind der Elementarbereich und die Grundschule die wichtigsten Bildungsphasen der Kinder und Jugendlichen. So früh wie möglich müssen wir soziale Disparitäten der Kinder wahrnehmen und mit individueller Förderung antworten. Im internationalen Vergleich sind aber gerade Kindergarten und Grundschule durch die öffentliche Hand finanziell unterbelichtet. Zwar lässt sich eine leicht positive Tendenz erkennen, aber sie reicht nicht aus.

Genauer muss geprüft werden, ob die Bildungsergebnisse der Förderschulen mit den sehr hohen Ausgaben für Förderschüler korrelieren. Hier liegt die Frage auf der Hand, ob Integration, wo sie möglich ist, nicht für alle Beteiligten bessere Erfolge erzielen könnte.

Problematisch ist das Verhältnis von öffentlicher und privater Finanzierung im Elementarbereich. Die private Finanzierung liegt hier deutlich über dem OECD-Durchschnitt. Das zeigt, dass eine Neugewichtung des Elementarbereichs als erste institutionelle Bildungsphase noch nicht als staatliche Aufgabe anerkannt ist. Vielmehr setzt der Staat hier auf privates Engagement, womit gerade Kinder aus bildungsnahen Familien das Bildungsangebot Kindergarten nutzen, um bessere Startbedingungen in der Grundschule zu erreichen. Das mangelhafte Engagement des Staates führt somit zu einer Vertiefung sozialer Disparitäten.

Überdies ist das Grundproblem ungelöst. Der Investitionsbegriff muss zugunsten von Bildung modernisiert werden, wozu der GG-Artikel 115 verändert werden müsste. Solange Bildungsausgaben als Haushaltsbelastung funktionieren, ist die Gefahr eines schleichenden Rückzugs des Staates aus seiner Bildungsverantwortung nicht gebannt. Das aktuelle Konjunkturpaket wird auf längere Sicht dieses Problem verschärfen.

*Frage 15: Wie bewerten Sie den Nationalen Bildungsbericht als Teil der Bildungsberichterstattung?*

Auch der zweite Bildungsbericht macht deutlich, dass die Stärkung von Bildung in Deutschland eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern sein muss. Der Bildungsbericht bleibt eine Wortmeldung der Wissenschaft. Die Politik steht in der Verantwortung, substantielle Entscheidungen mit Unterstützung dieser Datenbasis zu treffen. Die wichtigste Entscheidung steht aus, eine nationale Bildungsstrategie zu entwickeln, die von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam getragen wird.

*Frage 16: Welche Möglichkeiten sehen Sie zur Weiterentwicklung des Berichts?*

Als Orientierung sehe ich die Indikatoren des OECD-Berichts „Bildung auf einen Blick“. Insofern ist auch der zweite Bericht noch ein Ausschnitt der Betrachtung des Bildungsbereiches.

Zu wenig ausführlich sind die Informationen zur Situation im Lehrerberuf. Auch ist der Bereich der Grundschule noch nicht erfasst.

*Frage 17: Welche Schwerpunktthemen sind für die nächsten Berichte vordringlich?*

1. Fördern und Fordern. Wie wird die Heterogenität in der Schule bewältigt?
2. Lehrerbildung aus einem Guss. Wie sind die erste, zweite und dritte Phase miteinander verknüpft?

**Soziologisches Forschungsinstitut an der Universität  
Göttingen (SOFI),  
Prof. Dr. Martin Baethge**

**Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF),  
Prof. Dr. Hans Döbert**

**Gemeinsame Stellungnahme zum Fragenkatalog zur  
öffentlichen Anhörung zum  
„2. Nationalen Bildungsbericht“  
vor dem Bundestagsausschuss für Bildung, Forschung  
und Technikfolgenabschätzung**

**am 9. Februar 2009 in Berlin**



Deutsches Institut für Internationale  
Pädagogische Forschung

**SOFI**

## **Gemeinsame Stellungnahme von DIPF und SOFI**

zum Fragenkatalog zum 2.Nationalen Bildungsbericht vor dem Bundestagsaus-  
schuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung  
am 09.02.2009 in Berlin

### **Vorbemerkung**

Als die am ersten und zweiten nationalen Bildungsbericht verantwortlich mitwirkenden Autoren sehen wir unsere Aufgabe nicht in erster Linie darin, zu den Fragen Stellung zu nehmen, die sich auf die Bewertung von Ergebnissen des Bildungsberichts beziehen (Fragen 1-14). Wir verweisen darauf, dass wir durch die Auswahl und Art der Darstellung der wichtigsten Ergebnisse im Überblick, die dem Bericht 2008 voran gestellt wurden, bereits Bewertungen der Ergebnisse in den einzelnen Bildungsbereichen vorgenommen und auf Folgen aufmerksam gemacht haben. Zudem wurden im Rahmen der Fachtagung zur Präsentation der Ergebnisse des 2. nationalen Bildungsberichts am 23.06.2008 in Berlin die wichtigsten Befunde in den einzelnen Bildungsbereichen und die sich daraus ergebenden Folgen dargestellt und bewertet. Die Präsentationen sowie die Diskussionen sind unter [www.bildungsbericht.de](http://www.bildungsbericht.de) öffentlich zugänglich dokumentiert.

Im Folgenden beschränken wir uns daher auf die Beantwortung von Querschnittsfragen sowie auf solche zum Instrument „Bildungsbericht“ (Fragen 15-17).

### **15. Zur Besonderheit und Notwendigkeit des Steuerungsinstruments „Bildungsberichterstattung“ und seine Einordnung in ein umfassendes Bildungsmonitoring**

Auf nationaler Ebene wie auch in allen Bundesländern wurden in den letzten Jahren Maßnahmen ergriffen, um die Qualität von Bildungseinrichtungen zu verbessern und die erreich-

ten Ergebnisse zu erfassen. Zentrale Abschlussprüfungen, Bildungsstandards, Vergleichsarbeiten, interne Evaluationen und Fremdevaluationen sind inzwischen weitgehend Alltag in den Bildungseinrichtungen geworden. Das Ensemble dieser Maßnahmen ist neuerdings auch durch Bildungsberichte erweitert worden. Das Verständnis für solche Maßnahmen kann nicht einfach vorausgesetzt werden. Im Folgenden soll daher zunächst erklärt werden, was die spezifische Funktion von Bildungsberichten ist, welche Bedeutung sie für die Steuerung im Bildungswesen haben, in welchem Verhältnis sie zu anderen Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung stehen und wie sie sich als Teil in ein übergreifendes Bildungsmonitoring einordnen. Wir konzentrieren uns auf den nationalen Bildungsbericht „Bildung in Deutschland“.

Bildungsberichte sind, wie internationale und nationale Erfahrungen zeigen, eine sehr informative, effektive und aussagekräftige Form der Erfassung des Zustands und der Entwicklungen im Bildungswesen aus einer systemischen Perspektive.

Ihre Vorzüge bestehen vor allem in

- der systematischen Information darüber, wie gut das Bildungswesen funktioniert und wie es sich im Vergleich mit anderen Staaten oder von Bundesländern darstellt;
- der Vergrößerung von Transparenz im Bildungswesen;
- der Schaffung einer verlässlichen Grundlage für eine breite öffentliche Diskussion zu Bildungsfragen;
- der Bereitstellung einer Grundlage für bildungspolitische Entscheidungen im Sinne einer wissens- (oder evidenz-) basierten Bildungspolitik;
- der Tatsache, dass sie Impulse für Interventionen und weitere Entwicklungen im Bildungswesen geben.

Neben der Verdeutlichung übergreifender Problemlagen aus der Systemperspektive liegt der große Vorteil von Bildungsberichten vor allem in der Darstellung wiederkehrender Informationen zum Bildungswesen in einer Zeitreihe. Wenn Bildungsberichte regelmäßig erstellt werden, können sie Entwicklungen über längere Zeiträume aufzeigen und damit wichtige Problemlagen identifizieren sowie Aufschluss über Veränderungen geben, die nach bestimmten bildungspolitischen Entscheidungen und Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität in Bildungseinrichtungen eintreten. ***In einer solchen Darstellung in Zeitreihe liegt der entscheidende Ansatzpunkt für Interpretation, Analyse und letztlich für die politische Bewertung der dargestellten Informationen.***

In diesem Sinn ist auch der Bericht „Bildung in Deutschland“ Bestandteil eines umfassenderen Bildungsmonitorings. Das in Deutschland bestehende „System“ des Bildungsmonitoring folgt im Prinzip den Ebenen und Verantwortlichkeiten für die Steuerung und Verwaltung des Bildungswesens, nämlich Bund, Länder, Kommunen und einzelne Bildungseinrichtungen. Während es auf Bundes- und Länderebene im Wesentlichen bereits ein etabliertes Bildungsmonitoring gibt, ist dieses auf der Ebene der Kommunen und der einzelnen Bildungseinrichtungen im Entstehen.

Das System des Bildungsmonitoring auf nationaler Ebene basiert auf einer Vielzahl von Datenquellen. Hierzu gehören der gesamte Bereich der amtlichen Statistik, neuerdings z.B. mit individualisierten Angaben zur Kinder- und Jugendhilfe, aber auch Datenbestände in einzelnen Bildungsbereichen wie z.B. der Berufsbildungsbericht, die HIS-Studierendenbefragungen oder internationale Erhebungen wie der Adult Education Survey (AES). Das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft und von der Bundesregierung geförderte nationale Bildungspanel wird zukünftig auch repräsentative Daten zu Bildungsverläufen im Längsschnitt bereitstellen.

Für den Schulbereich hat die Ständige Konferenz der Kultusminister in Deutschland (KMK) im Sommer 2006 mit dem Ziel, Vergleichbarkeit und Qualität zu sichern sowie Wettbewerb und die notwendige Mobilität zu ermöglichen, eine Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring beschlossen. Deren Hauptkomponenten sind a) internationale Schulleistungsuntersuchungen, b) zentrale Überprüfung des Erreichens der Bildungsstandards in einem Ländervergleich (in der 3., 8. und 9. Jahrgangsstufe), c) Vergleichsarbeiten in Anbindung an die Bildungsstandards zur landesweiten Überprüfung der Leistungsfähigkeit einzelner Schulen und d) die gemeinsame Bildungsberichterstattung von Bund und Ländern.

Als wichtige Säule des Bildungsmonitoring haben Bund und Länder eine gemeinsame Bildungsberichterstattung etabliert, mit dem Bericht „Bildung in Deutschland“ als wichtigstem Produkt. Der Bildungsbericht hat den Auftrag und Anspruch, eine problemorientierte Gesamtschau des Bildungssystems in der Perspektive „Bildung im Lebensverlauf“ zu geben. Da er auf Indikatoren gestützt sein soll, greift er dabei auf die wichtigsten Daten der genannten Quellen zurück, die er in einer überschaubaren Zahl von Indikatoren verdichtet. Nach unserem Verständnis sind Indikatoren grundsätzlich konzeptionell begründet, ausdifferenziert und auf empirisch gesicherter Basis - in der Regel als eine bestimmte Kombination statistischer Kennziffern oder in Surveys gewonnener Daten - darzustellen. Über die konzeptionelle Basis hinaus sollen Indikatoren in der Regel Handlungsrelevanz und Anwendungsbezug haben, indem sie ein Bild aktueller oder möglicher Probleme aufzeigen.

Dafür müssen sie bestimmte Qualitätskriterien erfüllen:

- Indikatoren basieren auf regelmäßiger (periodischer) Erhebung und sollen Änderungen im Zeitverlauf aufzeigen;

- darüber hinaus müssen sie objektive, reliable und valide Informationen enthalten;
- sie stellen eine auf ein bestimmtes Ziel hin gerichtete Auswahl, Transformation und Kombination von Daten dar, die normativ und theoretisch begründet sind.

Dass der nationale Bildungsbericht indikatorengestützt über alle Bildungsbereiche hinweg erfolgt, hat Vor- und Nachteile:

Die Vorzüge einer indikatorengestützten Berichterstattung sind ihre empirische Fundierung durch eine gesicherte, kontinuierlich nutzbare Datenbasis und die auf dieser Grundlage Vergleichsmöglichkeiten eröffnende Darstellung bestimmter wiederkehrender Indikatoren in Zeitreihe.

Der wesentliche Nachteil einer indikatorengestützten Darstellung liegt in notwendigen Abstrichen an der Aktualität der Aussagen, die insbesondere der terminlichen Verfügbarkeit von Daten geschuldet sind. Allerdings hat sich nach den beiden bisher vorliegenden Bildungsberichten gezeigt, dass der Aktualitätsverlust nicht sehr groß ist. Die meisten grundlegenden Probleme, über die berichtet wird, laufen ihrer datenmäßigen Erfassung nicht davon. Auch der zweite mögliche Nachteil – begrenzte Detaillierung im Einzelbereich – wird durch den Gewinn an Zusammenhangswissen aufgehoben; zumal für Einzelbereiche zumeist Spezialberichte zur Verfügung stehen (z. B. Berufsbildungsbericht).

Der nationale Bildungsbericht hat somit eine eigenständige Funktion im Verhältnis zu den anderen Maßnahmen der Beobachtung, Analyse und Bewertung des Bildungssystems: **keine der anderen Maßnahmen liefert derart systematisch, komprimiert und umfassend Informationen zur Entwicklung des Bildungswesens insgesamt sowie des Zusammenspiels der einzelnen Bildungsbereiche wie der Bildungsbericht.** Innerhalb der einzelnen Bereiche sind gleichwohl auch Aussagen zu institutionellen Gegebenheiten, zu individuellen Bildungsverläufen sowie zu ausgewählten Einzelaspekten (z.B. Selektionsprozesse) zu treffen. Auf diese Weise wird der Bildungsbericht dem Ziel einer kontinuierlichen, datengestützten Information von Bildungspolitik und Öffentlichkeit über Rahmenbedingungen, Verlaufsmerkmale, Ergebnisse und Erträge von Bildungsprozessen besser gerecht als jedes andere praktizierte Steuerungsinstrument. Das ist der Mehrwert eines nationalen Bildungsberichts gegenüber vielen bereichsspezifischen Einzelberichten.

## 16. Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des nationalen Bildungsberichts

Geht man von den konzeptionellen Herausforderungen für eine indikatorengestützte Bildungsberichterstattung aus, lassen sich drei Schwerpunkte für anstehende Entwicklungsarbeiten zur Weiterentwicklung der nationalen Bildungsberichterstattung benennen:

1) Erforderlich ist die Weiter- bzw. Neuentwicklung einzelner Indikatorenkonstrukte, beispielsweise auf der Grundlage neuer Datenquellen (z.B. Individualdaten der amtlichen Statistik, neue Surveys wie AES in der Weiterbildung) oder zu Dimensionen, die bisher im Bildungsbericht „unterbelichtet“ dargestellt wurden (z.B. Indikatoren zur Gestaltung von Bildungsprozessen, Indikatoren zu sozial-kommunikativen Kompetenzen).

2) Notwendig ist zugleich eine theoretische und konzeptionelle Weiterentwicklung der Bildungsberichterstattung und des genutzten Indikatorensystems unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen. Ein Schwerpunkt sollte dabei der Bezug zu internationalen Benchmarks und Indikatoren sein (EAG, Europäische Benchmarks). Darüber hinaus sind detailliertere und differenzierte Informationen vor allem zu folgenden Aspekten in internationalen und anderen nationalen Bildungsberichten anzustreben: Einordnung der Bildungsberichterstattung in das Gesamtsystem des Bildungsmonitorings auf den unterschiedlichen Ebenen; Aufbau und Struktur des Berichts (einschließlich thematischer Schwerpunkte), insbesondere Balance zwischen indikatorengestützten und sonstigen Berichtsteilen; Indikatorenverständnis; Konstruktion des jeweiligen Indikatorensystems der Bildungsberichte und Rhythmisierung der Indikatoren; Prozessindikatoren (insbesondere in Schule und Hochschule) und ihre Datenbasis; Indikatoren zu Outcomes; Indikatoren bzw. Textteile zu sozial-kommunikativen Kompetenzen; Indikatoren zum Umgang mit Behinderungen; Kriterien für die Datenquellen/Datenqualität; Umgang mit Forschungsbefunden.

3) Untersuchungen zu möglichen Zusammenhängen zwischen einzelnen Indikatoren verschiedener Dimensionen (Input-, Prozess-, Output-Indikatoren). Der Erfolg von Steuerung hängt entscheidend von der Wahl und der Kombination verschiedener Steuerungsinstrumente und der dieser Kombination zugrunde liegenden Steuerungsstrategie ab. Gerade angesichts der Verflochtenheit der beteiligten Institutionen und Instanzen erweist sich das hergebrachte Steuerungssystem immer weniger als erfolgssichernd. So kommt es in immer mehr westlichen Staaten zunehmend zu einer Abkehr von input-orientierter Steuerung. An ihre Stelle rückte ein Steuerungsverständnis, das sich vor allem auf die erwarteten Ergebnisse und die dazu führenden Prozessvariablen stützt. In diesem Sinne wäre es für Politik wie Praxis in gleicher Weise hilfreich, mögliche Zusammenhänge zwischen Indikatoren berücksichtigen zu können. So wäre es beispielsweise sinnvoll, Zusammenhänge zwischen Ausgaben bzw. Lernzeit und Personal und Lernergebnissen herzustellen. Allerdings setzt dies den Zugang zu entsprechenden Datensätzen voraus bzw. macht Sonderauswertungen der Statistischen Ämter erforderlich.

Über diese neuen bzw. neu akzentuierten Möglichkeiten der Weiterentwicklung der Bildungsberichterstattung hinaus, sollte auch der Weiterentwicklung der bereits in den ersten beiden Berichten angelegten Linienführungen verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Vor allem der Bericht 2008 enthielt zur Sicherung einer inneren Konsistenz einige zentrale abgestimmte Linienführungen, die - je nach Passung - prägend für die bereichsspezifischen Kapitel waren und im Kapitel I „Wirkungen und Erträge von Bildung“ kumulativ zusammengeführt wurden. Themen, zu denen im Bericht 2008 eine solche abgestimmte „innere“ Linienführung erarbeitet wurde, waren:

- Personal
- Übergänge, Wechsel
- Bildungsangebote, Bildungseinrichtungen
- Demografie
- Umgang mit Behinderungen
- Migrationshintergrund
- Bildungsbeteiligung nach Geschlecht und
- Erträge.

Für diese „Querschnittsthemen“ wurden allgemeine sowie bezogen auf die einzelnen Indikatoren spezifische Hinweise zur Überprüfung bzw. Veränderung entsprechender Indikatoren bzw. Textteile zusammengestellt. Hinsichtlich dieser inneren Konsistenz wurde insbesondere auf die Fachbegrifflichkeit, die Datenkonsistenz, die Berechnungsvarianten und die Befunde/Botschaften geachtet.

An einem Beispiel - an der Frage des Umgangs mit dem Migrationshintergrund - sei das im Folgenden etwas näher verdeutlicht:

### ***Zur Bildungsbeteiligung von Migrantinnen und Migranten***

Die in den einzelnen Kapiteln verwendeten Daten erfassen den Migrationshintergrund mit unterschiedlichen Operationalisierungen. Um die innere Konsistenz des Berichts zu verstärken, wurden folgende allgemeine Festlegungen vereinbart:

Der Bildungsbericht strebt ein weites Migrationsverständnis an, das über die Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit hinausgeht. Um unabhängig von der gegenwärtigen Datenbasis dieser Zielperspektive künftiger Berichte Rechnung zu tragen, wird das im Bildungsbericht 2006 (S. 141) zugrunde gelegte Migrationskonzept des Mikrozensus als Ausgangspunkt genommen. Waren Analysen auf Basis der verwendeten Daten nicht nach dem differenzierten Migrationskonzept möglich, so wurde die abweichende Operationalisierung stets an entsprechender Stelle (Fließtext, Fußnote, Legende der Abbildung/Tabelle, Methodenkästchen) vermerkt.

In den Ausführungen wurde genau darauf geachtet, ob es sich tatsächlich um Gruppen nach dem Migrationskonzept (Migranten) oder um Ausländer (nach Staatsangehörigkeit) handelt. Die Begriffe wurden keinesfalls synonym verwendet. Nur wenn das zugrunde gelegte Migrationskonzept über eine Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit hinausgeht und „Migrati-

onshintergrund“ an entsprechender Stelle definiert wurde, ist von Personen mit Migrationshintergrund (bzw. Migrantinnen und Migranten) die Rede. Für die Binnendifferenzierung der Migrationspopulation wurden im Bildungsbericht 2006 fünf Herkunftskonstellationen unterschieden (vgl. 2006, S. 141), die auch dem Bildungsbericht 2008 zugrunde gelegt wurden, allerdings mit einer Änderung: statt der EU-15-Staaten werden 2008 die EU-27-Staaten ausgewiesen. Weitere Ausdifferenzierungen nach Herkunftsstaaten waren möglich. Abweichungen von der genannten Systematik (z.B. Rückgriff auf EU-15-Staaten oder andere Differenzierungen) wurden jeweils kurz begründet.

Als eines der zentralen Querschnittsthemen der nationalen Bildungsberichterstattung wurde der Migrationshintergrund – je nach Datenverfügbarkeit – als durchgängiges Differenzierungsmerkmal für die Indikatoren herangezogen. Bei der Bewertung der nachfolgenden Ergebnisse gilt es zu berücksichtigen, dass im Rahmen der Erstellung des Bildungsberichts 2006 zwar auf Basis des Mikrozensus eine Definition für den Migrationshintergrund erarbeitet wurde. Eine Harmonisierung der Merkmale in den verschiedenen Bildungsstatistiken ist allerdings noch nicht erfolgt. Insofern basiert ein Großteil der im Bericht 2008 herangezogenen Daten nicht auf dem Klassifizierungsschema des Mikrozensus, sondern auf dem Ausländerkonzept.

Gleichwohl sind besonders die folgenden Befunde zur Bildungsbeteiligung nach Migrationshintergrund hervorzuheben:

Bereits Umfang und regionale Verteilung der Migrantinnen und Migranten verdeutlichen die enorme Herausforderung für das Bildungswesen: Gerade in den Ballungszentren beträgt der Anteil der unter 25-jährigen Migrationspopulation bis zu 50%. Die Anteile nehmen dabei in den jüngeren Altersgruppen zu. Dass etwa jedes dritte Kind unter sechs Jahren einen Migrationshintergrund hat, verdeutlicht die Wichtigkeit bildungspolitischer Integrationsförderung – insbesondere im frühkindlichen Bildungsbereich.

Die Chancen auf eine erfolgreiche Bildungslaufbahn und einen angemessenen Kompetenzerwerb sind für Personen mit Migrationshintergrund deutlich kleiner: Schülerinnen und Schüler mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil wechseln beim Übergang in den Sekundarbereich – selbst gleichem Sozialstatus – seltener ins Gymnasium. Ihre Kompetenzen liegen vor allem in der zweiten Generation, also bei den in Deutschland Geborenen, nach wie vor deutlich unter den Vergleichswerten von Schülern ohne Migrationshintergrund. Dementsprechend erwerben Jugendliche ausländischer Herkunft dreimal seltener die Hochschulreife als Deutsche und bleiben doppelt so häufig ohne Schulabschluss. In der Konsequenz erweist sich der Übergang aus der Schule in die Berufsausbildung als entscheidende Hürde. Während Jugendliche ohne Migrationshintergrund schon nach drei Monaten zur Hälfte bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz der dualen Ausbildung erfolgreich sind, erreichen Jugendliche mit Migrationshintergrund eine vergleichbare Vermittlungsquote erst nach

17 Monaten. Entsprechend sind allein schon 60% ausländische Jugendliche im Übergangssystem zu finden, deutsche zu 40%. Diese Unterschiede haben sich im letzten Jahrzehnt vergrößert.

Wenn eine Ausbildung erreicht und erfolgreich absolviert ist, scheinen sich im Anschluss wenig zusätzliche Disparitäten zu entwickeln. Für den Übergang ins Erwerbsleben nach erfolgreicher Ausbildung erweist sich der Migrationsstatus als kaum relevant. Auch ist die Bildungsrendite von Beschäftigten mit Migrationshintergrund weitgehend identisch mit derjenigen von Deutschen, sofern der Abschluss in Deutschland erworben wurde. Umso wichtiger sind Anstrengungen zur Förderung von Personen mit Migrationshintergrund beim Übergang in die Ausbildung. Da der Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund in den jüngeren Kohorten steigt, wird vor allem die Frage ihrer frühzeitigen und differenzierten Förderung immer bedeutsamer.

Die Ursachen für die Unterschiede in der Bildungsbeteiligung können sehr vielfältig sein und lassen sich angesichts der Verschiedenheit kultureller, motivationaler und ökonomischer Voraussetzungen keinesfalls institutionellen Selektionsmechanismen allein zuschreiben, sondern weisen auf die Notwendigkeit eines umfassenderen Bemühens um soziale und kulturelle Integration hin (z.B. durch verstärkte Zusammenarbeit mit den Eltern). Dabei ist besonderes Augenmerk auf die räumliche und institutionelle Segregation zu legen, die im Bildungsbericht 2006 für Schulen dargestellt wurde, sich aber noch stärker im Bildungsbericht 2008 für den frühkindlichen Bereich zeigt.

## **17. Mögliche Schwerpunktthemen für nächste Bildungsberichte**

Eine indikatorengestützte Bildungsberichterstattung kann nie das gesamte Spektrum der Aktivitäten, Entwicklungen und Problemlagen (vor allem die aktuell entstandenen) in einem Bildungswesen abbilden. Um auf besonders aktuelle wichtige Probleme, die das Bildungssystem insgesamt betreffen, eingehen zu können, wird für jeden Bildungsbericht ein „Schwerpunktthema“ mit den Auftraggebern vereinbart. In ihm sollen in jedem Bildungsbericht über die indikatoren- bzw. datengestützten Teile hinaus stets auch weitere bildungspolitisch besonders relevante Problembereiche behandelt und dargestellt werden, die nicht oder noch nicht in Form von Indikatoren fassbar sind. Dieser Teil muss nicht, wie die übrigen Teile eines Bildungsberichts, indikatorenorientiert aufgebaut werden, sondern hier können auch Ergebnisse von Umfragen, Beschreibungen von Maßnahmen und Arbeitsschritten usw. eingehen. In diesem Teil können somit wesentliche Entwicklungsfelder des Bildungswesens thematisch aufgegriffen und Optionen für eine qualitätsorientierte Weiterentwicklung analysiert und diskutiert werden.

Kriterien für die Auswahl eines Schwerpunktthemas sollten sein:

- die steuerungspolitische und –praktische Relevanz,
- die Machbarkeit
- die Datenverfügbarkeit;
- die Erwartung von sinnvollen Antworten für die Weiterentwicklung des Bildungswesens.

Die Schwerpunktthemen 2006 und 2008 waren „Umgang mit Migration im Bildungswesen“ und „Übergänge im Anschluss an den Sekundarbereich I“. Als Schwerpunktthema für den Bildungsbericht 2010 wurde zwischen der Steuerungsgruppe nach Art. 91b GG und der Autorengruppe das Thema „Demografische Entwicklungen und ihre Implikationen für das Bildungswesen“ vereinbart.

Auf der Grundlage dieser Kriterien würden sich für nächste Bildungsberichte folgende Themenbereiche als Schwerpunktthema in einem Bildungsbericht anbieten:

- Integration Behinderter,
- Qualitätssicherung, Evaluation und Unterstützung/Förderung im Bildungswesen,
- Kulturelle Bildung.

Zum Thema „Integration Behinderter“:

Die Frage der Integration behinderter Menschen in den verschiedenen Sektoren des Bildungsbereichs ist bereits Gegenstand der Bildungsberichterstattung 2008. Hier ist diesem Themenbereich in der Weise Rechnung getragen worden, dass – soweit möglich – im Rahmen der jeweiligen Indikatoren auch Aussagen über die verschiedenen Formen der Integration von Menschen mit Behinderung Rechnung getragen wurde.

Für den Bereich der Integration behinderter Menschen sind die vorhandenen statistischen Datenmaterialien von unterschiedlicher Qualität. Anknüpfungspunkte können in einer Reihe von Teilbereichen des Bildungssystems die sozialhilferechtlichen Leistungen der Eingliederungshilfe sein, nach denen beispielsweise in der jährlichen Statistik über Personen in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege gefragt wird. Schwierig ist wegen der Verschiedenartigkeit der Datensätze eine verlässliche Angabe im Bereich des Übergangs in das berufliche System und innerhalb des beruflichen Systems.

In jedem Fall sollte der für den Bildungsbericht 2008 eingeschlagene Weg, dort Informationen darzustellen, wo diese datenunterstützt verfügbar sind, auch in den nächsten Bildungsberichten seine Fortsetzung finden.

Zum Thema „Qualitätssicherung, Evaluation und Unterstützung/Förderung“

Mit dem Thema Qualitätssicherung, Evaluation, Organisation von Unterstützungssystemen und Realisierung individueller Förderung wird eine entscheidende Steuerungsstrategie angesprochen, die seit etwa 20 Jahren international diskutiert und in neuerer Zeit auch in allen

Bereichen des deutschen Bildungswesens eingeführt wird. Durch Ergebniskontrolle („Outputsteuerung“) sollen Anreize gesetzt werden, um Qualität, Effektivität und Effizienz der Bildungseinrichtungen zu verbessern und insbesondere die Selbststeuerungsfähigkeit der Einrichtungen zu erhöhen. Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung werden auf diese Weise zum charakteristischen Handlungsmodus staatlicher Bildungspolitik und -verwaltung. Aus politischer Sicht stellt sich die Frage, ob diese neuen Strategien bereits ausreichend in den Institutionen des Bildungswesens verankert sind. Qualitätssicherung sowie Unterstützung und Förderung der Bildungseinrichtungen und der an Bildung Beteiligten stellen zwei Seiten der gleichen Medaille dar. In den letzten Jahren wurden im deutschen Bildungswesen vielfältige Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Evaluation implementiert. Es scheint an der Zeit, deren Effekte sowie die auf der Grundlage von vertiefenden Einsichten in Problemlagen abgeleiteten Förder- und Unterstützungsmaßnahmen zu bilanzieren (z.B. hinsichtlich der Frage, was zur Förderung und Unterstützung jener ca. 20% Schülerinnen und Schüler getan wird, die in allen Vergleichsstudien nur Anforderungen von Kompetenzstufe I (oder maximal II) erfüllen?).

Dieser von den Autoren wiederholt vorgeschlagene Bereich ist auf Grund der dann verfügbaren Daten (aus zentralen Abschlussprüfungen, Schulleistungsstudien, externen Evaluationen, Sprachstandsfeststellungen, Überprüfungen von Bildungsstandards usw.) relativ gut darstellbar. Zum Beispiel lassen die gegenwärtigen Bemühungen, gerade im Schulbereich die in den Ländern im Rahmen von Evaluationen entwickelten Daten stärker vergleichbar zu machen, erwarten, dass sie dann als angemessene Grundlage für ein entsprechendes Schwerpunktkapitel zur Verfügung stehen. Angesichts der beschriebenen Aspekte favorisieren wir für den Bericht 2012 das Thema „Qualitätssicherung, Evaluation und Unterstützung/Förderung“ und halten es auch für darstellbar.

Zum Thema „Kulturelle Bildung“

Trotz der unbestrittenermaßen wichtigen Rolle der kulturellen Bildung ist über alle Bereiche des Bildungswesens hinweg festzuhalten, dass die hierfür notwendige Datenbasis außerordentlich schlecht ist. Bisherige Erfahrungen, beispielsweise im Jahre 1994 in Nordrhein-Westfalen mit einem Bericht zur Kinder- und Jugendkulturarbeit, zeigen, dass ein relativ großer Bereich der kulturellen Arbeit im Kinder- und Jugendbereich bereits damals nicht erfasst werden konnte; der Versuch, kulturelle Aktivitäten beispielsweise in Schulen und Kindertageseinrichtungen, aber auch in freien und anderen Verbänden durch zusätzliche Befragungen zu dokumentieren, stellte sich bereits damals als außerordentlich schwierig heraus. Die im Rahmen der Studien zur Ganztagschule erhobenen Daten lassen sich zwar teilweise unter dem Aspekt „Kultureller Bildung“ klassifizieren, können jedoch ebenfalls keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

Für den Schulbereich wären zur Verbreiterung der Datenbasis zunächst einmal entsprechende Ergänzungen in der schulstatistischen Erhebung notwendig, eine Sondererhebung bei privaten Haushalten könnte ebenfalls für einen Teilbereich kultureller Bildung erbringen. Für die anderen Bildungsbereiche wäre an ähnliche, gesonderte Erhebungen zu denken – wobei aber gegenwärtig offen bleiben muss, ob diese dann zu dem erwünschten Ergebnis führen werden. Insgesamt erscheint dieser Bereich derzeit (datenbasiert) eher schwierig darstellbar.