

Article by an MPIfG researcher

Martin Höpner: Bildungsnotstand in Deutschland. In: Die Mitbestimmung 50(7), 56 - 59 (2004). Hans-Böckler-Stiftung

Zeitschriftenschau

Bildungsnotstand in



Foto: David Ausserhofer

Bis vor kurzem galt es als Gewissheit, dass Bildung im Land der Dichter und Denker beste Qualität hat. Die PISA-Studie hat dieses Bild zerstört und Forscher ermuntert, einmal genauer hinzusehen. Ein Blick in sozialwissenschaftliche Fachzeitschriften offenbart massive Defizite in der Bildungspolitik.

Deutschland

Von **Martin Höpner**

Dr. Höpner ist Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter des Kölner Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung.

■ Worum genau ging es in der **PISA-Studie**? Im Auftrag der OECD untersuchten Bildungsforscher die Lese- und Rechenkompetenzen 15-jähriger Schüler in 31 Industrienationen. In den daraus erstellten Rankings suchte man Deutschland auf den vorderen Rängen vergebens. War der Aufschrei nach Veröffentlichung dieser Ergebnisse berechtigt oder aber Übertreibungen der Tagespresse geschuldet? In der Ausgabe 1/2003 des „Journal of European Social Policy“ diskutieren die Soziologin Jutta Allmendinger vom Nürnberger Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und der Bremer Politikwissenschaftler Stephan Leibfried diese Frage. Für die Auswertung der PISA-Daten haben sie Instrumente aus der Armutsforschung benutzt – ihre traurige Antwort lautet, dass alles noch viel schlimmer wird, je genauer man den Datensatz analysiert.

Was man in dieser Form sicher nicht vorhergesagt hätte, ist das durchweg überdurchschnittliche Abschneiden der englischsprachigen Länder, auch Großbritanniens mit Rang 7 und der USA mit Rang 15. Deutschland findet sich weit abgeschlagen auf Rang 21, überrundet von Spanien, Tschechien und Italien. Das verblüffendste Ergebnis ist allerdings die enorme Varianz in der Lesefähigkeit deutscher Jugendlicher. In keinem anderen untersuchten Land streut die Lesefähigkeit so stark über die unterschiedenen Kategorien wie in Deutschland. Leider beruht die hohe Varianz mehr auf Abweichungen nach unten als nach oben. Wie Allmendinger und Leibfried zeigen, sind in Deutschland rund zehn Prozent der 15-Jährigen von Bildungsarmut betroffen: Sie weisen Lesekompetenzen auf, mit denen man im alltäglichen Leben nicht über die Runden kommt. Im Durchschnitt der OECD-Länder

trifft das nur auf sechs Prozent zu. Hinzu kommt, dass die Leseschwachen in Deutschland noch schlechter abschneiden als anderswo. Die schwächsten fünf Prozent erreichten in den Tests Ergebnisse, die so schlecht waren wie in kaum einem anderen Land – abgesehen von Mexiko, Lettland und Brasilien. Gleichzeitig blieben aber auch die besten Leser hinter den Kompetenzen, die die Teilnehmer aus vielen anderen Ländern vorweisen konnten, zurück. In Deutschland gibt es keine Bildungselite, aber eine erschreckende Bildungsarmut. Wie konnte es so weit kommen?

Der Staat spart bei der Bildung

Die bescheidene Lesefähigkeit deutscher Jugendlicher hat mit der niedrigen Priorität zu tun, die der Bildungspolitik in Deutschland beigemessen wird. Ökonomen der Bundesbank haben in Nummer 10/2003 der „Monatsberichte der Deutschen Bundesbank“ alle verfügbaren Daten zusammengetragen und eine Analyse von Herkunft, Höhe und Verwendung der deutschen Bildungsausgaben vorgelegt. Im Jahr 2000 steuerte der Staat mit 95 Milliarden Euro fast drei Viertel zum gesamten Bildungsbudget bei. Davon entfielen zwei Drittel auf Finanzen der Bundesländer. Die privaten Bildungsausgaben, mit einem Anteil von einem Viertel an den Gesamtaufwendungen überdurchschnittlich hoch, fließen vor allem in die berufliche Bildung und Kindergärten. Insgesamt verringerte sich der Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes, der für Schulen und Hochschulen aufgewendet wurde, von 4,2 Prozent im Jahr 1975 auf 3,2 Prozent im Jahr 2001. →

PISA-Studie

Programme for International Student Assessment

→ Damit liegt er unter dem Durchschnitt der OECD-Länder. Zwar muss berücksichtigt werden, dass die Schülerzahlen in diesem Zeitraum ebenfalls rückläufig waren. Aber auch die Ausgaben pro Schüler sind, wie im Monatsbericht der Bundesbank belegt wird, gesunken. Besonders die Hochschulen mussten mit immer knapperen Ressourcen auskommen. Die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel sind zwischen 1975 und 2001 von 1,1 Prozent auf 0,9 Prozent des Bruttoinlandsproduktes gesunken, während sich die Zahl der Studierenden im selben Zeitraum von 0,8 Millionen auf fast 1,9 Millionen mehr als verdoppelt hat.

Die Bundesbank-Studie zeigt darüber hinaus, dass die Schwerpunktsetzungen der Bildungspolitik im internationalen Vergleich variieren. Vergleichsweise gut schneidet Deutschland bei der Finanzierung der um Fachschulen erweiterten Sekundarstufe II ab, die auch die berufliche Bildung einschließt. Unterfinanziert sind in Deutschland hingegen die Primarstufe, die Sekundarstufe I und die Universitäten. Besonders die Primarstufe, die die ersten vier bis sechs Schuljahre umfasst, wird dabei vernachlässigt. Hierzulande wurden im Jahr 2001 mit 4200 Dollar pro Grundschüler vier Prozent weniger Mittel aufgewendet als im OECD-Durchschnitt. Auf einen Lehrer kamen im Durchschnitt 19,4 Schüler, im Vergleich zu 17 Schülern in allen OECD-Ländern. Und das im Lehrplan der Primarschüler vorgesehene jährliche Pensum von gut 640 Unterrichtsstunden war um 14 Prozent niedriger als der OECD-Durchschnitt, was bekanntlich auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erschwert. Überdurchschnittliche Lesefähigkeiten Jugendlicher sind vor diesem Hintergrund kaum zu erwarten.

Fairerweise sollte man nicht vergessen, dass die deutsche Bildungspolitik schwierigere Aufgaben zu meistern hat als etwa PISA-Sieger Finnland. Deutschland ist ein Einwanderungsland, in dem nach OECD-Angaben mit etwa neun Prozent überdurchschnittlich viele im Ausland geborene Einwohner leben – im Vergleich zu 1,9 Prozent im Fall Finnlands. Allerdings zeigt der Ländervergleich auch, dass hohe Zuwanderungsraten nicht mit schlechten

Ergebnissen im PISA-Test einhergehen müssen. In Österreich und Belgien sind anteilig etwa so viele Einwohner außerhalb des Landes geboren wie in Deutschland. Österreichische und belgische Jugendliche weisen aber, der PISA-Studie zufolge, überdurchschnittliche Lesefähigkeiten und ungleich kleinere Gruppen von „Bildungsarmut“ Betroffener auf. Ähnliches gilt für Australien und die Vereinigten Staaten. Das zeigt: Das deutsche Problem ist ein Problem der Bildungspolitik, nicht der Zuwanderungspolitik. Die vergleichsweise hohe Zuwanderung in Rechnung gestellt, sollte Deutschland überdurchschnittliche Bildungsausgaben tätigen. Die deutsche Politik entscheidet sich aber, wie die Ökonomen der Bundesbank gezeigt haben, für unterdurchschnittliche Bildungsauswendungen.

Föderalismus als Bremser

In der Ausgabe 1/2002 der „Politischen Vierteljahresschrift“ widmet sich der Heidelberger Politikwissenschaftler Manfred G. Schmidt der Frage, warum manche Staaten der Bildung eine höhere Bedeutung beimessen als andere. Zwar werden niedrige öffentliche Bildungsausgaben in einigen Ländern von umso höheren privaten Bildungsausgaben kompensiert; in Deutschland rangiert allerdings auch die Summe aus öffentlichen und (wegen des dualen Ausbildungssystems vergleichsweise hohen) privaten Bildungsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt unterhalb des Durchschnitts. Der Autor zeigt, dass die Höhe der öffentlichen Bildungsausgaben im internationalen Vergleich systematisch mit der konfessionellen Zusammensetzung der Bevölkerung, der Stärke der Gewerkschaften und der politischen Ausrichtung der Regierungsparteien variiert. In protestantischen Ländern sind die öffentlichen Bildungsausgaben besonders hoch, was auf dem in diesen Ländern vorherrschenden Staatsverständnis beruht, demzufolge für Bildung und Sozialpolitik der Staat zuständig ist. Starke, umfassende Gewerkschaften skandinavischen Typs

Die Zeitschriftenaufsätze

- Jutta Allmendinger und Stefan Leibfried: Education and the Welfare State: The Four Worlds of Competence Production. In: *Journal of European Social Policy* 13 (1), 2003, S. 63-81.
- Deutsche Bundesbank: Zur Entwicklung und Bedeutung der Bildungsausgaben in Deutschland. In: *Monatsbericht der Deutschen Bundesbank* 56 (10), 2003, S. 57-70.
- Manfred G. Schmidt: Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 43 (1), 2002, S. 3-19.
- Jürgen R. Winkler: Ursachen fremdenfeindlicher Einstellungen in Westeuropa. Befunde einer international vergleichenden Studie. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 26/2003, S. 31-38.

freunden sich eher damit an, der Bildungspolitik eine hohe Priorität einzuräumen. Und Linksparteien geben mehr für Bildung aus als konservativ-säkulare Regierungsparteien oder christdemokratische Mitteparteien.

Einen weiteren Bremser der Bildungspolitik sieht Schmidt im deutschen Föderalismus. Die Bildungsausgaben werden größtenteils von den Bundesländern getragen, die sich aber in chronischer Finanznot befinden. Entscheidende Finanzquellen, vor allem die in den vergangenen Jahrzehnten stark gestiegenen Sozialabgaben, standen der Bildungspolitik nicht zur Verfügung. Sie hat in der Konkurrenz um knappe Mittel somit besonders schlechte Karten, was noch dadurch verstärkt wird, dass ihre Machtressourcen, etwa im Vergleich zur Alterssicherung oder zur Gesundheitspolitik, gering sind. Auch eine homogene Wählerstimmenmacht oder starke Verbände – man denke hier etwa an Wahlverhalten und Verbändemacht der Landwirte – stehen für Bildungsinteressen nicht zur Verfügung. So notwendig eine Kehrtwende in der Bildungspolitik wäre, so wenig wahrscheinlich ist doch, dass sie bald stattfindet. Vielleicht bewegt die Bildungsoffensive der Bundesregierung etwas. Was aber soll passieren, wenn gleichzeitig über Haushaltskonsolidierung diskutiert wird?

Bildung hat einen Wert jenseits der Ökonomie

Wir wechseln nur scheinbar das Thema: Ein von der Umfrageforschung immer wieder bestätigter Befund lautet, dass mit sinkendem Bildungsgrad auch die Neigung zu fremdenfeindlichen Überzeugungen steigt. Für den Sozialwissenschaftler stellt sich allerdings regelmäßig die Frage, ob sich hinter solch statistischen Zusammenhängen tatsächlich kausale Effekte verbergen, oder ob es in Wahrheit Hintergrundvariablen sind, die für die statistische Korrelation verantwortlich sind. Leser der BILD-Zeitung wählen, um ein Beispiel zu nennen, überdurchschnittlich häufig SPD. Das liegt aber nicht an der politi-

schen Richtung des Blattes – wie man irreführenderweise annehmen könnte – sondern an einer gemeinsamen Hintergrundvariablen, nämlich der Schichtzugehörigkeit von sowohl SPD-Wählerschaft als auch Lesern der BILD.

Verhält es sich mit dem Zusammenhang von Bildungsgrad und Fremdenfeindlichkeit ähnlich, oder liegt hier tatsächlich ein substanzieller Kausalzusammenhang vor? Jürgen R. Winkler, Politikwissenschaftler an der Universität Mainz, hat dies anhand von Umfragedaten aus allen EU-Mitgliedstaaten (vor der Osterweiterung) untersucht, wobei er nahezu alle nur denkbaren Hintergrundvariablen berücksichtigt hat. Die Studie wurde in der Ausgabe 26/2003 der Zeitschrift „Aus Politik und Zeitgeschichte“ dokumentiert. Bildung, so zeigt Winkler, vermindert tatsächlich die Neigung zu fremdenfeindlichen Einstellungen. Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass Männer eher fremdenfeindliche Einstellungen aufweisen als Frauen, Ältere eher als Jüngere, Personen ohne Kontakte zu fremden Kulturen und Nationalitäten eher als Menschen mit entsprechenden Erfahrungen; wenn man darüber hinaus berücksichtigt, dass Unzufriedenheit mit der eignen wirtschaftlichen Situation, autoritäre Einstellungen und rechte Selbstverortungen auf politischen Links-Rechts-Skalen die Wahrscheinlichkeit fremdenfeindlicher Überzeugungen vergrößern – selbst dann verbleibt ein direkter, den Hang zu fremdenfeindlichen Einstellungen vermindender Effekt des Bildungsgrads. Die Studie zeigt: Bildung ist mehr als „nur“ ökonomische Schlüsselkategorie für ein rohstoffarmes, immer mehr auf den Produktionsfaktor Wissen setzendes Hochlohnland wie Deutschland. Bildung ist auch Voraussetzung für das friedliche Zusammenleben von Menschen mit unterschiedlichen Erfahrungshintergründen, und damit Bedingung für den Zusammenhalt der Gesellschaft. Es bleibt zu hoffen, dass auch unsere Politiker das eines Tages einsehen. ■