

expertise

The logo of the DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) is located in the top right corner. It consists of a red parallelogram with the letters 'DGB' in white, bold, sans-serif font.

Bildungsgipfel-Bilanz 2012

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

Impressum

Herausgeber:

DGB Bundesvorstand

Abteilung Bildungspolitik und Bildungsarbeit

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

www.dgb.de

verantwortlich:

Ingrid Sehrbrock

Autor:

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

Redaktion:

Matthias Anbuhl, Jeanette Klauza

Druck:

PrintNetwork pn GmbH

Stand:

Dezember 2012

Bestellungen von Broschüren und Materialien des DGB bitte über das DGB-Online-Bestellsystem:

www.dgb-bestellservice.de

Schriftliche Bestellungen NUR für

Besteller/innen ohne Zugang zum Internet:

PrintNetwork pn GmbH | Stralauer Platz 33 – 34 | 10243 Berlin

Inhalt

Vorwort	5
Zur Einleitung.....	7
1. Die Zielsetzungen des Bildungsgipfels	7
2. Eine maßnahmenbezogene Analyse: Was wurde bisher erreicht?	8
2.1 Kindertagesbetreuung	8
2.2 Schulabgänger/innen ohne Abschluss	10
2.3 Junge Erwachsene ohne Berufsabschluss	11
2.4 Quote der Studienanfänger/innen	13
2.5 Weiterbildungsbeteiligung	14
2.6 Bildungsausgaben	14
3. Fazit	17
Literatur/Quellen	19

Vorwort

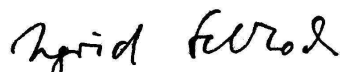
Vor mehr als vier Jahren – im Oktober 2008 – riefen die Bundeskanzlerin und die Ministerpräsidenten der Länder beim Dresdner Bildungsgipfel die „Bildungsrepublik Deutschland“ aus. Es sei das zentrale Versprechen unserer Gesellschaft, jeden Menschen zu integrieren. Eine gute Bildung für alle Menschen sei hierfür Grundvoraussetzung, sagte Angela Merkel.

Bund und Länder haben in Dresden konkrete Ziele vereinbart: Für 35 Prozent der Kinder, die jünger als drei Jahre sind, müsse bereits ab dem 1. August 2013 ein Krippenplatz bereitstehen, um den Rechtsanspruch abzusichern. Die Quoten der jungen Menschen ohne Schul- und ohne Berufsabschluss sollten bis zum Jahr 2015 halbiert werden. Deutlich mehr Menschen sollten sich weiterbilden oder ein Studium aufnehmen. Die Ausgaben für Bildung und Forschung seien auf zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu steigern. Das waren anspruchsvolle Ziele. Die Messlatte liegt hoch.

Als Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) haben wir stets betont, dass wir Bund und Länder am Erreichen ihrer eigenen Ziele messen wollen. Zum vierten Jahrestag des Dresdner Bildungsgipfels müssten bereits signifikante Fortschritte messbar sein, wenn Bund und Länder ihre Ziele bis 2013 bzw. bis 2015 erreichen wollen. Wir haben deshalb den Essener Bildungsforscher Prof. Dr. Klaus Klemm zum dritten Mal gebeten, eine Bilanz zu ziehen: Was ist aus den Dresdner Versprechen geworden? Obwohl es in den vergangenen Jahren zahlreiche Reformen im Bildungswesen gab, bleibt das Fazit von Prof. Dr. Klaus Klemm unter dem Strich ernüchternd: Beim Ausbau der Krippenplätze werden Bund und Länder an der 35 Prozent-Marke scheitern. Bei den jungen Menschen ohne Schul- bzw. Berufsabschluss fehlen erstrecht signifikante Erfolge. Die Weiterbildungsbeteiligung ist sogar rückläufig.

Erfreuliche Entwicklungen gibt es hingegen bei der Studienanfänger-Quote, die massiv gestiegen ist. Auch die Bildungsausgaben sind gewachsen. Dies ist ein Erfolg, wenn sich auch anhand der Daten nicht exakt sagen lässt, wie stark hierfür private oder – die von den Gewerkschaften geforderten – öffentlichen Ausgaben gestiegen sind. Im Kern aber bleibt: Der Ausbau der frühkindlichen Bildung bleibt hinter den Erfordernissen zurück, eine Verbesserung für Menschen ohne Bildungsabschlüsse ist kaum erkennbar. Die Weiterbildung fristet in der Bildungspolitik noch zu sehr ein Schattendasein. All diese Erkenntnisse zeigen, dass es weiterhin zusätzlichen Investitionsbedarf im Bildungswesen gibt. Die Prioritäten in der Bildungspolitik müssen wir neu justieren.

Für den DGB hat der Ausbau eines Bildungssystems, das Chancengleichheit und Leistungsfähigkeit vereint, eine zentrale Bedeutung. Wir werden deshalb die Umsetzung der Dresdner Bildungsziele weiterhin kritisch, aber konstruktiv begleiten.



Ingrid Sehrbrock, stellvertretende Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Expertise

Zur Einleitung

Im Herbst 2008 trafen sich die Regierungschefs von Bund und Ländern in Dresden zu einem „Bildungsgipfel“. Sie vereinbarten dort, einen Katalog bildungspolitischer Zielsetzungen gemeinsam zu verfolgen. Die hier vorgelegte Kurz-Expertise ruft die damaligen Beschlüsse in Erinnerung und untersucht, was aus den seinerzeit von den Regierungschefs von Bund und Ländern verkündeten Zielsetzungen geworden ist. Sie knüpft damit an Untersuchungen der Jahre 2010 und 2011 an. In einem ersten Schritt werden dazu die auf dem Bildungsgipfel verkündeten Ziele noch einmal dargestellt. Darauf aufbauend folgt eine Durchmusterung der einzelnen Ziele (Ausbau der Krippenplätze, Senkung der Quoten der jungen Menschen ohne Schulabschluss und der jungen Erwachsenen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Steigerung der Quote der Studienanfänger/innen und der Beteiligung an Weiterbildung sowie die Steigerung der Bildungsausgaben) mit Blick darauf, ob bei deren Umsetzung erkennbare Fortschritte zu beobachten sind. Abgeschlossen wird die Expertise mit einem zusammenfassenden Fazit.

1. Die Zielsetzungen des Bildungsgipfels

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

- **Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige**
Auf dem Dresdner Bildungsgipfel wurde ein schon vorher zwischen Bund, Ländern und Kommunen vereinbartes Ziel noch einmal bekräftigt: Bis zum 1. August 2013, also im kommenden Jahr, sollen für 35 Prozent der Kinder unter drei Jahren Angebote in der Kindertagesbetreuung (in Tageseinrichtungen bzw. in der Kindertagespflege) bereit gestellt werden. Das dazu erforderliche Personal soll ausgebildet werden.
- **Verringerung der Quote der Schulabgänger/innen ohne Schulabschluss**
Die Quote der Schulabgänger/innen ohne Abschluss soll bis 2015 halbiert werden – von damals 8 Prozent auf 4 Prozent eines entsprechenden Altersjahrgangs.
- **Verringerung der Quote junger Erwachsener ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung**
Die Quote der jungen Erwachsenen ohne Berufsabschluss soll bis 2015 halbiert werden – von 17 Prozent auf 8,5 Prozent.

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

Die Quote der Studienanfänger/innen soll auf 40 Prozent eines Altersjahrgangs gesteigert werden. Das Potenzial von, auch in Folge der doppelten Abiturjahrgänge, zusätzlich etwa 275.000 Studienanfänger/innen soll bis 2015 ausgeschöpft werden.

- **Steigerung der Weiterbildungsbeteiligungsquote**

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

- **Steigerung der Bildungsausgaben auf 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)**

Bund und Länder haben sich darauf verständigt, die öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung und Forschung bis zum Jahr 2015 auf 10 Prozent des Bruttoinlandsproduktes zu steigern – auf 7 Prozent für Bildung und weitere 3 Prozent für Forschung.

2. Eine maßnahmenbezogene Analyse: Was wurde bisher erreicht?

Die im ersten Abschnitt dieser Expertise noch einmal in Erinnerung gerufenen Zielsetzungen des Dresdner Bildungsgipfels wurden für die hier vorgelegte Analyse deshalb aus der großen Zahl der auf dem Bildungsgipfel proklamierten bildungspolitischen Absichten ausgewählt, weil sie zum einen das Volumen der Bildungsausgaben betreffen bzw. sie in einem überdurchschnittlichen Umfang ausgabenrelevant sind und zum anderen so konkret gefasst wurden, dass das Maß der Zielerreichung oder der Annäherung an die gesetzten Ziele überprüfbar sind.

2.1 Kindertagesbetreuung

Auf dem Bildungsgipfel wurde ein bereits früher zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verabredetes Ziel einvernehmlich bekräftigt: Bis zum Jahr 2013 soll „schrittweise ein bedarfsgerechtes und qualitätsorientiertes Betreuungsangebot für bundesweit durchschnittlich 35 Prozent der Kinder unter drei Jahren“ aufgebaut werden. Die dazu „benötigten zusätzlichen ca. 80.000 Erzieherinnen und Erzieher sowie Tagespflegepersonen“ sollen qualifiziert werden (Bundesregierung/Regierungschefs 2008, S.4).

**Tabelle 1: Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige – 1. März 2012
(in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege)**

Land	2011	
	Anzahl	Quote in %
Baden-Württemberg	62.732	23,1
Bayern	73.003	23,0
Berlin	41.820	42,6
Brandenburg	30.708	53,4
Bremen	3.432	21,2
Hamburg	17.738	35,8
Hessen	36.729	23,7
Mecklenburg-Vorpommern	21.025	53,6
Niedersachsen	41.772	22,1
Nordrhein-Westfalen	79.118	18,1
Rheinland-Pfalz	25.589	27,0
Saarland	4.670	22,1
Sachsen	48.244	46,4
Sachsen-Anhalt	29.559	57,5
Schleswig-Holstein	16.295	24,2
Thüringen	25.774	49,8
Deutschland	558.208	27,6

Quelle: Statistisches Bundesamt (2012e): Kindertagesbetreuung in Deutschland 2012, Wiesbaden.

Deutschlandweit (vgl. Daten Tabelle 1) waren im März 2012, also im „Betreuungsjahr“ 2011/12 (zum Stichtag: 01.03.2012), insgesamt 558.208 Kinder im Alter von unter drei Jahren in der Kindertagesbetreuung. 472.176 in Kindertagesstätten und 86.032 in der Kindertagespflege. Dies entsprach einer Betreuungsquote von 27,6 Prozent. In den neuen Ländern (einschließlich Berlin) lag diese Quote bei 49,0 Prozent und den alten Bundesländern (ohne Berlin) bei 22,3 Prozent (vgl. Statistisches Bundesamt 2012e, S. 11). Das Statistische Bundesamt geht in seinen Berechnungen – die 35 Prozent-Marke des Bildungsgipfels übersteigend – davon aus, dass zur Bedarfsdeckung bis zum März 2013 in den neuen Bundesländern (einschließlich Berlin) eine Betreuungsquote von 51 Prozent und im Gebiet der alten Bundesländer eine Quote von 37 Prozent, insgesamt also eine Quote von 39 Prozent erreicht werden muss. Um dieses Ziel zu erreichen, müssten in der kurzen Zeit bis zum März 2013 bundesweit noch etwa 220.000 Plätze zusätzlich zu den bestehenden etwa 558.000 Plätzen eingerichtet werden. Dieser Zuwachs, so heißt es im Text des Statistischen Bundesamtes, müsste „stärker ausfallen als in den letzten vier Jahren insgesamt“ (vgl. S. 32). Wenn das ursprüngliche Ausbauziel von 35 Prozent beibehalten bliebe, fiel der erforderliche Zuwachs mit dann 143.000 zusätzlichen Plätzen zwar kleiner, aber gleichwohl

kaum mehr erreichbar aus. Vor dem Hintergrund dieser Daten kann es als gesichert gelten, dass bis 2013 weder das Ausbauziel 35 Prozent noch das Ausbauziel 39 Prozent erreicht werden wird.

Diese Einschätzung wird noch durch einen anderen Aspekt verstärkt: Folgt man den Bedarfsrechnungen, die im Bildungsbericht 2012 vorgelegt werden (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012, S. 61), so wird der bis 2013 zu erwartende Personalbedarf nicht zu decken sein. Unter der Annahme, dass 30 Prozent der in den alten Bundesländern neu zu schaffenden Plätze in der Kindertagespflege angeboten werden, erwarten die Autoren dieser Bedarfsstudie, dass in Westdeutschland bis 2013 in den Kindertageseinrichtungen etwa 22.400 und in der Kindertagespflege je nach unterstellter Anzahl der je Gruppe zu betreuenden Kinder zwischen 22.000 (4 Kinder je „Kindertagespflegeperson“) und 29.000 Personen (3 Kinder je „Kindertagespflegeperson“) zusätzlich benötigt werden. Dieser Zusatzbedarf kann, folgt man den Autoren des Bildungsberichts, „nicht durch die absehbaren Ausbildungspotenziale gedeckt werden“ (vgl. S. 61). Anders verhält es sich in Ostdeutschland: Dort wird sich der Personalbedarf in den Kindertageseinrichtungen um etwa 4.600 und in der Kindertagespflege um etwa 240 verringert.

2.2 Schulabgänger/innen ohne Abschluss

Auf dem Bildungsgipfel wurde erklärt: „Der Bund und die Länder streben an, die Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss ... von 8 auf 4 Prozent ... zu halbieren.“ (Bundesregierung/ Regierungschefs 2008, S.5)

Die aktuelle Situation lässt sich wie folgt charakterisieren (vgl. Tabelle 2): 2011 verließen in Deutschland 6,2 Prozent der Jugendlichen des entsprechenden Altersjahrgangs die allgemein bildenden Schulen ohne einen Hauptschulabschluss. Etwas mehr als die Hälfte der Schülerinnen und Schüler (57,9%), die in den allgemein bildenden Schulen keinen Hauptschulabschluss erreichten, stammten aus Förderschulen. Bei der Quote der Schülerinnen und Schüler ohne Hauptschulabschluss findet sich zwischen den einzelnen Bundesländern eine bemerkenswerte Spannweite: Sie reicht vom Saarland (4,8%) bis hin zu Mecklenburg-Vorpommern (13,3%). Insgesamt auffallend ist, dass diese Quoten in den Neuen Ländern zum Teil deutlich über denen der Flächenstaaten der Alten Länder liegen.

Das auf dem Bildungsgipfel verkündete Ziel, die Quote derer, die in den allgemein bildenden Schulen den Hauptschulabschluss nicht erreichen, zu halbieren, könnte nur erreicht werden, wenn nahezu alle Schülerinnen und Schüler die allgemeinen Schulen (das sind in der KMK-Terminologie die allgemein bildenden Schulen unter Ausschluss der Förderschulen) mit einem Hauptschulabschluss verlassen würden. Vor diesem Hintergrund ist es kaum zu erwarten, dass das auf dem Bildungsgipfel proklamierte Ziel in absehbarer Zeit erreicht werden kann. Auch die Tatsache, dass die Quote derer, die die allgemein bildenden

Schulen ohne wenigstens einen Hauptschulabschluss verlassen, in den Jahren von 2008 bis 2011 lediglich von 7,4 Prozent auf 6,2 Prozent, also um nur 1,2 Prozentpunkte gesunken ist, stimmt hinsichtlich des Halbierungsziels alles andere als optimistisch.

**Tabelle 2: Schulabgänger/innen aus allgemein bildenden Schulen ohne Hauptschulabschluss
(in Prozent der gleichaltrigen Wohnbevölkerung*)**

Land	2000	2005	2008	2011	aus Förderschulen in % von insgesamt
Baden-Württemberg	8,2	6,9	5,6	5,1	64,5
Bayern	9,5	7,5	6,4	5,2	55,4
Berlin	11,7	10,0	10,6	9,7	28,7
Brandenburg	8,6	9,3	11,8	8,6	66,5
Bremen	10,5	10,6	8,4	8,0	61,3
Hamburg	13,1	11,0	8,8	6,9	59,2
Hessen	10,8	7,9	7,0	5,5	57,6
Mecklenburg-Vorpommern	6,7	10,7	15,8	13,3	76,3
Niedersachsen	10,1	8,8	7,3	5,8	55,9
Nordrhein-Westfalen	6,3	7,0	6,8	5,7	56,8
Rheinland-Pfalz	9,9	7,2	7,2	5,8	58,9
Saarland	10,2	7,9	6,7	4,8	56,1
Sachsen	12,5	9,4	10,5	9,3	68,3
Sachsen-Anhalt	12,8	11,4	13,6	12,1	70,1
Schleswig-Holstein	10,7	9,5	8,3	7,0	50,3
Thüringen	13,3	7,8	8,0	7,8	63,4
Deutschland	9,4	8,1	7,4	6,2	57,9

Quellen: 2011: Statistisches Bundesamt mit 2012b (Quotensummenverfahren) und eigene Berechnungen.

2000 - 2008: KMK2012 (ab 2008: Quotensummenverfahren)

2.3 Junge Erwachsene ohne Berufsabschluss

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

Ausweislich der Daten in Tabelle 3 lag 2008, also in dem Jahr des Bildungsgipfels, die Quote der jungen Erwachsenen (20- bis unter 30-Jährige) ohne Berufsabschluss bei 17,2 Prozent. Von 2008 nach 2009 ist die Quote der ohne Ausbildung verbliebenen jungen Erwachsenen von 17,2 Prozent um 0,8 Prozentpunkte auf 16,4 Prozent gesunken; zum Jahr 2010 ist sie dann wieder auf 17,2 Prozent angestiegen, um in 2011 wieder auf 15,9 Prozent abzusinken. Dies bedeutet, dass im Jahr 2011 insgesamt 1.563.000 junge Erwachsene im Alter von 20 bis unter 30 Jahren keine abgeschlossene Berufsausbildung hatten und auch nicht mehr dabei waren, noch einen Berufsausbildungsabschluss zu erwerben.

Angesichts der Tatsache, dass im Jahr 2011 noch nahezu 300.000 junge Erwachsene im Übergangssystem „aufgehoben“ wurden (Statistisches Bundesamt 2012d), in jenem Teil des Berufsbildungssystems also, der nicht auf einen Berufsbildungsabschluss abzielt, ist das Erreichen des Ziels einer Halbierung bis 2015 so gut wie ausgeschlossen.

Tabelle 3: Jungen Erwachsene (20- bis 29-jährige) ohne abgeschlossene Berufsausbildung

Land	ohne Ausbildung in %			
	2008	2009	2010	2011
Baden-Württemberg	15,7	14,4	15,6	14,7
Bayern	13,8	12,9	13,3	12,2
Berlin	21,5	20,2	20,3	18,4
Brandenburg	12,8	13,1	15,2	13,4
Bremen	24,1	23,6	22,2	22,0
Hamburg	20,7	18,0	19,4	17,4
Hessen	19,7	17,7	18,1	15,7
Mecklenburg-Vorpommern	12,4	12,3	11,3	11,1
Niedersachsen	16,9	17,1	18,7	18,2
Nordrhein-Westfalen	22,4	21,4	22,2	20,4
Rheinland-Pfalz	17,7	19,0	20,0	18,1
Saarland	19,2	20,6	19,8	22,2
Sachsen	9,7	9,3	9,2	9,1
Sachsen-Anhalt	13,5	12,7	13,9	12,7
Schleswig-Holstein	18,6	18,2	19,4	17,2
Thüringen	10,5	9,6	10,2	8,8
Deutschland	17,2	16,4	17,2	15,9

Quellen: 2008: Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2010. Bielefeld 2010
(zusammengestellt nach den Tabellen B3-8web und B3-7web)
2009, 2010, 2011: Statistische Ämter des Bundes und der Länder und Mikrozensus

2.4 Quote der Studienanfänger/innen

„Gemeinsames Ziel von Bund und Ländern ist es, die Studienanfängerquote im Bundesdurchschnitt auf 40 Prozent eines Jahrgangs zu steigern.“ (Bundesregierung/Regierungschefs 2008, S. 9)

Zur Bestimmung der Quote der Studienanfänger/innen konkurrieren in Deutschland zwei Verfahren: In dem einen Verfahren zur Zählung der an Hochschulen in Deutschland im ersten Hochschulse semester Studierenden wird das Land des Studienorts zur Grundlage der Zählung der Studierenden gewählt – unabhängig davon, ob die Studienberechtigung in Deutschland oder im Ausland erworben wurde. Neben dieser Zählweise findet sich in Deutschland eine weitere Art der Bestimmung der Quote der Studienanfänger/innen: Bei diesem konkurrierenden Verfahren, bei dem das Land des Erwerbs der Studienberechtigung Grundlage der Zählung ist, werden nur die Studierenden berücksichtigt, die ihre Studienberechtigung in Deutschland erworben haben und ihr erstes Hochschulse semester an einer Hochschule in Deutschland absolvieren.

Bei der Proklamierung des 40 Prozent-Ziels gehen die Teilnehmer/innen des Gipfeltreffens von dem Berechnungsverfahren aus, bei dem das Land des Studienortes Grundlage der Zählung der Studierenden im ersten Hochschulse semester ist – unabhängig davon, ob sie ihre Studienberechtigung im In- oder im Ausland erworben haben. Dieses Ziel war bereits 2008, im Jahr des Bildungsgipfels, mit 40,3 Prozent erreicht; es wurde in den Folgejahren von Jahr zu Jahr stärker übertroffen. 2011 nahmen in Deutschland insgesamt gut 518.000 junge Erwachsene, also 54 Prozent eines Jahrgangs, ein Hochschulstudium auf (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Entwicklung der Zahlen und Quoten der Studienanfänger/innen in Deutschland

Jahr	Studienanfänger/innen	Studienanfängerquote in %
1995	262.407	26,8
2000	314.539	33,5
2005	355.961	37,0
2006	344.967	35,7
2007	361.459	37,1
2008	396.800	40,3
2009	424.273	43,0
2010	444.608	45,2
2011	518.748	54,0

Quelle: Statistisches Bundesamt 2009 und Statistisches Bundesamt 2012c

Die Steigerung der Quote der Studienanfänger/innen über das proklamierte 40 Prozent-Ziel hinaus auf inzwischen 54 Prozent kann fraglos als bildungspolitischer Erfolg gewertet werden. Dieser Erfolg wird

auch nicht dadurch geschmälert, dass 2011 in Bayern und in Niedersachsen in Folge der Umstellung auf die achtjährige Gymnasialzeit zwei Abiturjahrgänge gleichzeitig die Schulen verließen und dass die Aussetzung von Wehrpflicht und Zivildienst im gleichen Jahr den Zustrom zu den Hochschulen steigerte. Während die Effekte dieser Aussetzung nicht berechnet sind, hat das Statistische Bundesamt die der doppelten Abiturientenjahrgänge ausgewiesen: Die um diese Effekte bereinigte Studienanfängerquote lag 2011 bei 50,9 Prozent (Statistisches Bundesamt 2012c, S. 131). Die auch nach dieser Bereinigung so deutlich über das erwartete Ausmaß hinausgehende Entwicklung wirft aber zugleich eine andere Frage auf: Werden die Hochschulen in der Lage sein, mit den ihnen im Gefolge des „Hochschulpaktes 2020“ zusätzlich zufließenden Mitteln den Studierenden vertretbare Studienbedingungen zu bieten?

2.5 Weiterbildungsbeteiligung

„Bund und Länder streben an, gemeinsam mit den Sozialpartnern bis 2015 die Beteiligung an der Weiterbildung von 43 Prozent (2006) auf 50 Prozent der Erwerbsbevölkerung zu steigern.“ (Bundesregierung/Regierungschefs 2008, S. 11). Folgt man den Daten des Adult Education Survey (AES), einer repräsentativen europäischen Erhebung zum Thema „Lebenslanges Lernen“, so ergibt sich das folgende Bild (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012, S. 305): Von allen 19- bis unter 65-Jährigen nahmen 2007 in Deutschland 44 Prozent an Weiterbildung teil. Drei Jahre später, 2010, taten dies nur noch 42 Prozent – bei geringfügig geänderter Bezugsaltersgruppe (18- bis unter 65-Jährige). Angesichts dieser leicht fallenden Beteiligungsquoten ist das 50 Prozent-Ziel in weiter Ferne.

2.6 Bildungsausgaben

Bezogen auf das Jahr 2008 bedeutet die 10 Prozent-Zielsetzung eine Steigerung des Anteils der Ausgaben für Bildung und Forschung um 1,4 Prozentpunkte – nämlich von 8,6 Prozent in 2008 auf 10,0 Prozent in 2015. Bei einer nach den Ausgabenbereichen ausdifferenzierenden Betrachtung würde sich im Bereich Bildung eine Ausgabensteigerung von 6,2 Prozent auf 7,0 Prozent und im Bereich Forschung von 2,4 Prozent auf 3,0 Prozent ergeben. Eine Darstellung des darin jeweils enthaltenen Anteils der öffentlichen und der privaten Ausgaben zeigt, dass (bezogen auf die Ausgaben des Jahres 2008 – vgl. Tabelle 5) mit 78,9 Prozent etwa drei Viertel der Bildungsausgaben, aber mit 23,5 Prozent nur ein knappes Viertel der Forschungsausgaben öffentlich getätigt werden. Insgesamt sind damit etwas weniger als zwei Drittel (63,4 %) aller Ausgaben für Bildung und Forschung öffentlich getragen. Von diesen öffentlichen Ausgaben für Bildung und Forschung wurden 2008 von den Ländern 62,3 Prozent, vom Bund 18,9 Prozent und von den Kommunen 18,8 Prozent aufgebracht (eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt 2011). Diese

Hinweise auf die Verteilung zwischen öffentlichen und privaten Ausgaben sind in dem hier angesprochenem Zusammenhang mit dem 10 Prozent-Ziel des Dresdner Bildungsgipfels bedeutsam, da sie deutlich machen, dass in der Zielsetzung mit dem privaten Sektor und mit den Kommunen Träger von Leistungen angesprochen werden, die bei der Formulierung des 10 Prozent-Ziels nicht beteiligt waren, aber gleichwohl in die Pflicht genommen wurden.

In den Erklärungen, die anlässlich der auf dem Bildungsgipfel beschlossenen Zielsetzung herausgegeben wurden, findet sich weder ein Hinweis darauf, um welchen Betrag sich die Ausgaben erhöhen würden, wenn die proklamierte Zielsetzung eingelöst werden würde, noch darauf, wie sich die Ausgabensteigerungen auf öffentliche und private Ausgaben verteilen sollen, und auch nicht darauf, welche Anteile der öffentlichen Ausgaben die Länder, die Kommunen und der Bund übernehmen sollen. Eine Modellrechnung (vgl. Spalte 2015 in Tabelle 5) zeigt, wie sich die Ausgabenanteile am Bruttoinlandsprodukt 2015 – nach der Steigerung auf 10 Prozent – auf öffentliche und private Finanziere verteilen würden, wenn diese Anteile im Vergleich zum Jahr 2008 konstant gehalten würden: Die öffentlichen Ausgaben für Bildung würden dann gegenüber 2008 von 4,90 Prozent auf 5,53 Prozent, die für Forschung von 0,60 Prozent auf 0,70 Prozent und die für beide Bereiche zusammen von 5,50 Prozent auf 6,23 Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsproduktes steigen.

Tabelle 5: Anteile der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung und Forschung

Ausgaben für		2008			2010		2015**
		in Mrd. Euro	in % des BIP	An-teile	in Mrd. Euro	in % des BIP	in % des BIP
Bildung	öffentlich	121,5	4,9	78,9	172,3	7,0	5,53
	privat*	32,4	1,3	21,1			1,47
	insgesamt	153,9	6,2	100,0			7,00
Forschung und Wissenschaft	öffentlich	14,2	0,6	23,5	***57,2	2,5	0,70
	privat*	46,5	1,8	77,1			2,30
	insgesamt	60,3	2,4	100,0			3,00
insgesamt	öffentlich	135,8	5,5	63,4	234,5	9,5	6,23
	privat*	78,4	3,1	36,6			3,77
	insgesamt	214,2	8,6	100,0			10,00

* unter Einbeziehung von Ausgaben aus dem Ausland

** bei einem konstanten Verhältnis von öffentlichen und privaten Ausgaben

*** unter Ausklammerung von 12,7 Mrd. Euro, die als Forschungsausgaben der Hochschulen bereits im Budget für Bildung verbucht wurden

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012a und eigene Buchungen

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

Das Statistische Bundesamt liefert die Daten des Budgets für Bildung, Forschung und Wissenschaft jeweils mit einiger Verzögerung: Der komplette Datensatz für 2008 wurde 2011 veröffentlicht, für 2010 wurde 2012 ein Datensatz vorgelegt, der die Ausgaben nicht nach öffentlich und privat erbrachten Ausgaben differenziert (vgl. Statistisches Bundesamt 2012). Da dies so ist, kann die Entwicklung des Anteils der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt, so wie sie sich seit dem Bildungsgipfel abzeichnet, für das Jahr 2010 nur für die gesamten Ausgaben skizziert werden – ohne eine Unterscheidung zwischen öffentlich und privat getragenen Ausgaben. Für 2011 sind derzeit noch keine Daten verfügbar.

Ein Blick auf die Daten zur Entwicklung von 2008 nach 2010 (vgl. Tabelle 5) erlaubt es, eine Erfolgsmeldung zu verkünden: In diesem Zeitraum konnte der Anteil der Ausgaben für Bildung und Forschung am Bruttoinlandsprodukt von 2008 erst 8,6 Prozent auf 2010 bereits 9,5 Prozent gesteigert werden; die Ausgaben des Budgets für Bildung erreichten bereits 2010 die 7 Prozent-Marke. Würde sich der darin zum Ausdruck kommende Entwicklungstrend fortsetzen, so könnte das 10 Prozent-Ziel bereits deutlich vor 2015 erreicht werden.

3. Fazit

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

- **Krippenausbau:** Beim Ausbau der Betreuung der unter Dreijährigen liegt Deutschland im Betreuungsjahr 2009/10 mit einem Platzangebot von 27,6 Prozent noch weit hinter dem für 2013 angesteuerten Ziel von 35 Prozent zurück. Insgesamt fehlen zur Zielerreichung noch 143.000 Plätze. Um die vom Statistischen Bundesamt angenommene Bedarfsdeckung (39 % Plätze für 39 % der unter Dreijährigen) zu erreichen, müssten sogar bis 2013 noch 220.000 zusätzliche Plätze geschaffen werden. Auch die Deckung des durch den Ausbau entstehenden Personalbedarfs ist nicht in Sicht. Allein bis 2013 werden bundesweit in den Kindertageseinrichtungen etwa 22.400 und in der Kindertagespflege zwischen 22.000 und 29.000 Personen fehlen.
- **Senkung der Zahl der jungen Menschen ohne Schulabschluss:** Die angestrebte Halbierung der Quote der Absolventinnen und Absolventen allgemein bildender Schulen ohne Hauptschulabschluss auf 4,0 Prozent ist nicht erkennbar. In den Jahren von 2008 bis 2011 ist diese Quote um 1,2 Prozentpunkte gesunken – von 7,4 auf 6,2 Prozent. Ein Maßnahmenbündel, das in diesem Handlungsfeld Erfolge versprechen würde, ist nicht erkennbar – schon gar nicht ein solches, das die Förderschulen, aus denen mehr als die Hälfte der Absolventinnen und Absolventen ohne Hauptschulabschluss stammen, einbezüge.
- **Senkung der Zahl der jungen Menschen ohne Berufsabschluss:** Auch die gleichfalls angestrebte Halbierung der Quote junger Erwachsener, die keinen Berufsabschluss erwerben, ist nicht in Sicht: Von 2008 bis 2011 hat sich die entsprechende Quote von 17,2 Prozent auf 15,9 Prozent nur sehr geringfügig verringert. Da die Integrierte Ausbildungsberichterstattung auch für 2011 noch eine Zahl von fast 300.000 jungen Erwachsenen im Übergangssystem vermeldet (jenem System, das keinen Berufsabschluss vermittelt), besteht kein Anlass, optimistisch in die nähere Zukunft zu blicken.
- **Anhebung der Quote der Studienanfänger/innen:** Das Ziel der Anhebung der Quote der Studienanfänger/innen auf 40 Prozent wurde inzwischen mit 54,0 Prozent (2011) weit übertroffen. Diese Entwicklung macht allerdings auch auf die Schwierigkeiten der Hochschulen, den jungen Studierenden angemessene Studienbedingungen zu bieten, aufmerksam.
- **Höhere Weiterbildungsquote:** Eine Steigerung der Quote der Weiterbildungsbeteiligung auf 50 Prozent der Erwerbsbevölkerung ist nicht in Sicht: Im Zeitraum von 2007 bis 2010 ist diese Quote von 44 Prozent auf 42 Prozent leicht abgesunken.

- **Bildungsfinanzierung:** Dem gesetzten Ziel der Steigerung der öffentlich und privat getragenen Bildungsausgaben auf 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ist Deutschland im Jahr 2010 sehr nahe gekommen.

Die **Gesamtschau** der untersuchten Aufgabenfelder zeigt: Eine Bilanz der Umsetzung der Beschlüsse des Dresdner Bildungsgipfels verweist in den konkreten Handlungsfeldern nach wie vor auf einen enormen Nachholbedarf. Bei wesentlichen Zielgrößen des Bildungsgipfels läuft die Umsetzung der Dresdner Beschlüsse entweder schleppend oder nur mit kaum wahrnehmbaren Fortschritten.

Hingegen ist mit der Steigerung der Bildungsausgaben auf 9,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts die Erreichung der Zielmarke 10 Prozent in greifbare Nähe gerückt. Der weiterhin bestehende erhebliche Nachholbedarf beim Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige, bei der Senkung der Zahl der jungen Menschen ohne Schul- und Berufsabschluss, bei der Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung sowie die Notwendigkeit, der drastisch gestiegenen Zahl der Studienanfänger/innen angemessene Studienbedingungen zu bieten, machen allerdings deutlich: Mit einem Volumen der Bildungsausgaben in Höhe von 10 Prozent des Bruttoinlandsproduktes wird Deutschland sein Bildungssystem nicht zukunftsfähig entwickeln können.

Literatur/Quellen

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012): Bildung in Deutschland 2012. Bielefeld

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

KMK (2012): Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2001 bis 2010. Berlin

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

Statistisches Bundesamt (2012b): Bildung und Kultur: Allgemeinbildende Schulen – Schuljahr 2011/12. Fachserie 11 Reihe 1. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2012c): Bildung und Kultur. Nichtmonetäre hochschulstatistische Kennzahlen 1980 - 2011. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2012d): Schnellmeldung Integrierte Ausbildungsberichterstattung 2011. Anfänger im Ausbildungsgeschehen 2011 nach Sektoren /Konten und Ländern. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2012e): Kindertagesbetreuung in Deutschland 2012. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2011): Bildungsausgaben – Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2009/10. Wiesbaden

DGB 60022 Broschüre: Drei Jahre nach dem Bildungsgipfel –
Die Umsetzung der Ziele des Dresdner
Bildungsgipfels vom 22. Oktober 2008

DGB 60023 Broschüre: Für eine demokratische und soziale
Hochschule – Das hochschulpolitische
Programm des Deutschen Gewerk-
schaftsbundes