

## Beiträge zur Bildungsdiskussion

Von Viktor Steiner\* und Hans J. Baumgartner\*\*

Das „Programme for International Student Assessment“, besser bekannt unter der Abkürzung PISA, hat die Schülerleistungen in OECD-Ländern anhand der Lesefähigkeiten sowie der Kenntnisse in Mathematik und den Naturwissenschaften verglichen. Das deutsche Bildungssystem schneidet im Vergleich zu den teilnehmenden OECD-Staaten relativ schlecht ab. Dadurch ist die Misere des deutschen Bildungswesens ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Strukturreformen des Bildungssystems werden angemahnt, zum Teil hat der „PISA-Schock“ bereits zu ersten Reaktionen der Bildungspolitik geführt. Der bildungspolitischen Diskussion in Deutschland fehlt aber noch weitgehend die empirische Basis zur Bewertung der diskutierten Reformstrategien nach PISA: Das vorliegende Schwerpunkttheft will einen Beitrag zur aktuellen bildungspolitischen Debatte leisten. Es werden die zentralen Herausforderungen an das Bildungssystem dargestellt, über Erfahrungen mit Bildungsreformen im In- und Ausland berichtet und notwendige Bildungsreformen diskutiert.

Die Bildungspolitik gerät einerseits durch die weiter zunehmende „Globalisierung“ und andererseits durch die demographische Entwicklung, insbesondere die Alterung der Gesellschaft, verstärkt unter Handlungzwang. Durch die Globalisierung verstärkt sich der interstaatliche Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte; die Möglichkeit der nationalen Besteuerung mobiler Produktionsfaktoren wird zunehmend beschränkt. Mit der Alterung der Gesellschaft verändern sich auch die gesellschaftlichen Präferenzen für staatliche Bildungsausgaben. Welche Möglichkeiten bestehen für die Bildungspolitik, darauf zu reagieren und die Zukunft zu gestalten? Die Beiträge dieses Bandes versuchen, auf der Basis theoretischer Überlegungen, empirischer Analysen und institutionell-vergleichender Betrachtungen darauf Antworten zu geben.

*Haupt* und *Janeba* diskutieren die Schwierigkeiten, die sich bei der nationalen Besteuerung von Kapital und mobiler Arbeitnehmer im Zeitalter der Globalisierung und einer damit tendenziell schrumpfenden Finanzierungsbasis für staatliche Bildungsausgaben ergeben. Dem stehen aufgrund des mit der Globalisierung zunehmenden Wettbewerbs „um die besten Köpfe“ verbesserte private Renditen von Bildungsinvestitionen gegenüber. Dies erhöht die Anreize zu vermehrten privaten Humankapitalinvestitionen. Dadurch kann der negative Einfluss einer schrumpfenden Finanzierungsbasis auf die staatliche Bildungsförderung kompensiert werden. Nach Meinung der Autoren könnte der Staat diesen Effekt zu einer zielgerichteten verteilungspolitisch orientierten Bildungspolitik nutzen.

Mit der Frage, ob der Staat dies auch tun wird, beschäftigt sich ein Forschungszweig der Politischen Ökonomie. Im Rahmen dieses Ansatzes erörtern *Kemnitz* und *von Weizsäcker*

\* Freie Universität und DIW Berlin, E-Mail: vsteiner@diw.de

\*\* DIW Berlin, E-Mail: hbaumgartner@diw.de

die Durchsetzbarkeit bildungspolitischer Maßnahmen in der Demokratie. Bei einer Reform des Bildungssystems entstehen Verteilungskonflikte: zum einen innerhalb der ElternGeneration, da sich aus den unterschiedlichen Einkommens- und Vermögensverhältnissen unterschiedliche Bildungspräferenzen ableiten lassen; zum anderen zwischen den Generationen, da Ältere die Reformen finanzieren, von denen Jüngere begünstigt werden. Im Beitrag wird gezeigt, dass der demokratische Entscheidungsprozess zu einem ineffizient geringen Niveau an Bildungsausgaben führen kann und Bildungsreformen an politischen Widerständen scheitern können. Aus diesen Überlegungen leiten die Autoren ein Konzept einkommensabhängiger Bildungsgutscheine ab, das höhere Bildungsausgaben mit einer gleichmäßigeren Verteilung verbindet und im politischen Prozess auch mehrheitsfähig sein könnte.

Ebenfalls auf der Basis polit-ökonomischer Überlegungen untersuchen *Seitz* und *Baum* für Deutschland mittels Paneldaten der westdeutschen Flächenländer den Zusammenhang zwischen Bildungsausgaben und demographischer Entwicklung. Die Autoren finden zwar auf der Länderebene Evidenz für die Hypothese, dass mit einer steigenden Altenquote die Schulausgaben zurückgehen; auf der Gemeindeebene konnte jedoch kein signifikanter Zusammenhang festgestellt werden. Ein weiteres beachtenswertes Ergebnis der Studie besteht darin, dass eine verbesserte Einkommenssituation der Länder und Gemeinden das öffentliche Bildungsangebot kaum oder nur geringfügig beeinflusst und dass die Bildungsausgaben in der Vergangenheit nur in geringem Ausmaß den gesunkenen Schülerzahlen angepasst wurden. Die Autoren vermuten daher, dass auch bei künftig stark abnehmenden Schülerzahlen mit keinem merklichen Rückgang der öffentlichen Ausgaben für Schulen zu rechnen ist.

Die aktuelle Reformdiskussion in Deutschland bezieht sich nicht nur auf die finanzielle Ausstattung des Bildungswesens, sondern auch auf institutionelle Regelungen die Organisation von Schulen und Hochschulen betreffend. Die Effekte dieser Regelungen auf Schul- und Studienerfolg sind für Deutschland bisher – zumindest aus ökonomischer Sicht – empirisch sehr unzureichend erforscht. Dies ist nicht zuletzt auf die Datenlage zurückzuführen. Mit der Verfügbarkeit internationaler Datensätze hat sich auch die Möglichkeit zur Untersuchung der Effekte unterschiedlicher Organisationsformen des Bildungswesens deutlich verbessert.

*Wößmann* überprüft auf der Basis der internationalen TIMSS-Schülerleistungsvergleichsstudien die Hypothese, ob ein größeres Maß an Schulautonomie nur in Verbindung mit Zentralprüfungen zu besseren Schulerfolgen führt. Aus Sicht des Autors übt das Instrument der Zentralprüfungen bei Schulautonomie die Funktion einer anerkannten „Wählerung“ des Bildungssystems aus. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung weisen darauf hin, dass Schulautonomie in Schulsystemen ohne Zentralprüfungen tendenziell mit negativen Schülerleistungen verbunden ist. Diese negativen Autonomieeffekte können in Schulsystemen mit Zentralprüfungen nicht nachgewiesen werden; je nach Ausgestaltung kann größere Schulautonomie in diesem Fall die Schülerleistungen auch signifikant positiv beeinflussen. Der Autor erklärt diesen Effekt damit, dass in einem System mit dezentralen Prüfungen ein Anreiz besteht, die asymmetrische Informationsverteilung auszunutzen und für niedrigere Standards zu optieren. Werden hingegen Prüfungen zentral festgelegt, wird dieses Verhalten weitgehend unterbunden.

*Büchel, Jürges* und *Schneider* untersuchen auf Basis der TIMSS-Daten für Deutschland mithilfe eines anderen methodischen Ansatzes ebenfalls den Effekt zentraler Prüfungen

auf die Schülerleistungen. Die Autoren nutzen in ihrem Beitrag zur Identifikation dieses Effekts den quasi-experimentellen Charakter des deutschen Schulsystems aus, das in einigen Bundesländern zentrale, in anderen dezentrale Abschlussprüfungen vorsieht. Mittels der Differenzen-in-Differenzen-Methode schätzen die Autoren einen positiven „kausalen“ Effekt von Zentralprüfungen auf die Leistungsunterschiede im Fach Mathematik. Die Autoren weisen jedoch darauf hin, dass dieser Effekt nur einen kleinen Teil der gesamten Leistungsdifferenz zwischen Bundesländern mit und ohne Zentralabitur erklären kann.

Mehr Wettbewerb zwischen den Hochschulen um Studenten wird zunehmend auch in Deutschland von der Bildungspolitik als Mittel zur Verbesserung der Ausbildung propagiert. Dies setzt voraus, dass Studenten die Wahl ihres Studienorts auch an der unterschiedlichen „Qualität“ der Hochschulen orientieren. In ihrem empirischen Beitrag untersuchen *Büttner, Kraus und Rincke* am Beispiel der Wirtschaftswissenschaften den Einfluss von verschiedenen Ranglisten der Hochschulqualität auf die Wahl des Studienorts. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Studierenden hinsichtlich des Rangplatzes besser bewertete Hochschulen bevorzugen, wenn die auf dem Urteil von Professoren basierende Rangliste zugrunde gelegt wird. Hingegen zeigt sich kein statistisch signifikanter Einfluss des Rangplatzes auf die Studienortwahl, wenn die Bewertung durch die Studierenden selbst herangezogen wird. Die Autoren zweifeln daher an der Aussagekraft einiger häufig zitierten, auf Studentenbefragungen basierenden Ranglisten als Qualitätsindikator für die Hochschulausbildung in Deutschland.

Auf die Finanzierung der Hochschulen als einen weiteren zentralen Aspekt der Organisation des Hochschulsystems in Deutschland geht *Grözinger* am Beispiel norddeutscher Universitäten ein. Er untersucht, wodurch die Haupteinnahmequellen – Finanzierung durch das jeweilige Sitzland und eingeworbene Drittmittel – determiniert sind. Ein Ergebnis dieser Studie ist, dass die Drittmitteleinwerbung in einem Fachbereich vor allem von der Drittmittelquote der gesamten Universität abhängt. Der Autor interpretiert dies als positiven Effekt der „Forschungskultur“ der jeweiligen Universität.

Vor dem Hintergrund von „Akademikerschwemme“ und gleichzeitig häufig behauptetem Fachkräftemangel gehen *Diehr und Velling* aus der Sicht der „Bildungsplaner“ der Frage nach, ob die deutschen Hochschulen dem Bedarf des Arbeitsmarkts gerecht werden. Die Autoren betrachten eine vorausschauende Bildungsplanung, gestützt auf Bedarfsprognosen, als eine Möglichkeit, künftige Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmärkten für Akademiker zu reduzieren, und zeigen mögliche Indikatoren dafür auf. Als weitere Möglichkeit identifizieren sie stärker modular aufgebaute Studienpläne, wodurch die Studierenden flexibel auf Veränderungen am Arbeitsmarkt reagieren können, und sehen entsprechende Reformen der Hochschulausbildung als Schritt in die richtige Richtung an.

In Anbetracht der auch in Deutschland wieder einsetzenden Diskussion über einen aktuellen „Lehrermangel“ – nach Jahren eines vermeintlichen Lehrerüberschusses – ist der Beitrag von *Wolter, Denzler und Weber* zur Funktionsweise des Arbeitsmarkts für Lehrkräfte in der Schweiz von besonderem Interesse. Die Autoren stellen fest, dass insbesondere das Arbeitsangebot von Absolventen in so genannten Mängelfächern an den Schulen relativ stark auf höhere Löhne reagiert. Insgesamt scheint die Lohnelastizität des Arbeitsangebots in der Schweiz aber geringer zu sein als in anderen Ländern, was mit den bereits relativ hohen Lehrergehältern in der Schweiz erklärt wird. Die Autoren schließen aus ihren empiri-

rischen Befunden, dass ein auftretender Mangel an Lehrpersonal nur unzureichend durch Lohnsteigerungen ausgeglichen werden kann.

Im abschließenden Beitrag dieses Hefts werden von *Lauer* die Erfahrungen mit den bildungspolitischen Reformen in Frankreich dargestellt. Diese Reformen haben eine sukzessive Verbesserung der Strukturen des Bildungswesens und die Anpassung des Bildungsangebots an die neuen Anforderungen der „Informationsgesellschaft“ zum Ziel. Dabei nehmen organisatorische Änderungen mit dem Ziel einer stärkeren Flexibilisierung und Praxisorientierung einen wichtigen Stellenwert ein. Da nach Einschätzung der Autorin die ökonomischen Rahmenbedingungen und Ziele der Bildungspolitik in Deutschland und Frankreich sehr ähnlich sind, ließen sich aus den in Frankreich bereits umgesetzten Bildungsreformen auch interessante Ansatzpunkte für bildungspolitische Reformen in Deutschland ableiten.