

Wochenbericht

Wirtschaft Politik Wissenschaft

Deutsches Bildungssystem: Zentrale Kontrollen und mehr Wettbewerb

Maya
Schmaljohann
mschmaljohann
@ diw.de

Ulrich Thieß
uthiessen
@ diw.de

Humankapital – der wichtigste Produktionsfaktor, den Deutschland besitzt – hat einen quantitativ bedeutsamen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum. Das Bildungssystem sollte daher effizienter gestaltet werden. Bisher fehlt dem deutschen Bildungssystem eine wirksame Leistungskontrolle vor allem bei den Lehrenden. Um dies zu ändern und die positiven externen Effekte der Bildung stärker zu mobilisieren, ist eine gewisse Zentralisierung von Kompetenzen erforderlich. Eine differenzierte Betrachtung zeigt aber, dass gleichzeitig auch die Dezentralisierung bestimmter Kompetenzen über mehr Wettbewerb zu besseren Ergebnissen führen kann. Dies korrespondiert mit Erkenntnissen darüber, wie die Verteilung anderer – fiskalischer – staatlicher Kompetenzen wirkt. Die Betrachtung erfolgreicher ausländischer Bildungssysteme lässt erkennen, dass eine weitgehende Dezentralisierung mit gleichzeitiger Stärkung der nationalen Ebene durch Einführung von Qualitätsstandards sowie deren Kontrolle eine bessere Bildung sichern kann.

Das föderale Bildungssystem in Deutschland bringt einige Probleme mit sich. Wegen unterschiedlicher Schulstrukturen haben Kinder bei einem Wohnortwechsel teilweise Schwierigkeiten bei der Schuleingliederung, und die Gleichwertigkeit der Reifeprüfungen ist nicht gegeben. Aufgrund ungleicher Bildungsniveaus sind Universitäten gezwungen, vor Beginn des Studiums beispielsweise in Mathematik Intensivkurse anzubieten, um die Studenten auf einen einheitlichen Wissensstand zu bringen. Dies sind jedoch nur einige der in Deutschland schon seit langem zu beobachtenden Missstände.

Nun ist Humankapital Deutschlands wichtigster Produktionsfaktor, und eine Vielzahl von Schätzungen jüngerer Datums belegt den starken Einfluss von Bildung auf das Wirtschaftswachstum (Kasten). Auch der Zusammenhang zwischen den Ergebnissen internationaler Leistungstests wie PISA und dem Wirtschaftswachstum wurde inzwischen empirisch belegt;¹ es besteht kein Zweifel, dass Reformen, die die Leistung des Bildungssystems steigern, dem Wachstum langfristig förderlich sind.²

Leider hat es aber erst des relativ schlechten Abschneidens deutscher Schulen in internationalen Leistungstests bedurft, um das öffentliche Interesse zu wecken. Immerhin hat nun eine Diskussion über die Qualität des deutschen Bildungssystems begonnen. Im Folgenden wird insbesondere die Frage diskutiert, was genau

¹ Vgl. Eric A. Hanushek und Dennis D. Kimko: Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations. In: The American Economic Review, Vol. 90, No. 5, 2000, S. 1184–1208.

² Quantitative Vorhersagen über die mögliche Steigerung des Wirtschaftswachstums durch Bildungsreformen sind nicht möglich. Allerdings haben die zum Vergleich herangezogenen Länder ein höheres Wirtschaftswachstum, und sie erzielten in einzelnen Schulleistungstests durchweg bessere Ergebnisse als Deutschland.

Königin-Luise-Strasse 9
14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0

Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de

postmaster@diw.de

DIW Berlin

Nr. 21/2005

72. Jahrgang/25. Mai 2005

Inhalt

Deutsches Bildungssystem:
Zentrale Kontrollen und mehr
Wettbewerb

Seite **345**

Kasten

Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Humankapital

Besonders seit Mitte der 80er Jahre beschäftigen sich viele Ökonomen mit dem Einfluss von Bildung auf das Wirtschaftswachstum. Ihre Arbeiten basieren zumeist auf der neuen Wachstumstheorie. Im Unterschied zu Solows neoklassischer Wachstumstheorie¹ wird hier der Faktor technischer Fortschritt endogenisiert, d. h. im Modell beeinflussbar gemacht. Bildung spielt damit eine entscheidende Rolle für das Wirtschaftswachstum, da sie den technischen Fortschritt fördert. Es gibt dabei zwei Ansätze, wie Bildung Einfluss auf das Wachstum nehmen kann:

1. Humankapital geht direkt als Inputfaktor in die Produktionsfunktion ein. Bei diesem Ansatz wird auf den Humankapitalfluss zurückgegriffen.
2. Bildung führt zu endogenem Wachstum aufgrund der Schaffung neuen Wissens und neuer Technologien. Einerseits wird durch ein höheres Bildungsniveau die Entwicklung neuer Produkte und Produktionstechnologien gefördert; dies führt zu steigender Produktivität. Andererseits wird auch durch eine höhere Bildung derjenigen, die nicht unmittelbar Innovationen hervorbringen, das Wachstum durch eine bessere Adaptionsfähigkeit gefördert. In diesen Fällen wird der Humankapitalstock als Maßeinheit verwendet.

Der große Unterschied zwischen den beiden Ansätzen ist die Wirkung der Investition. Während eine Investition, die das Niveau der Bildung erhöht, beim ersten Ansatz zu einer einmaligen Erhöhung des Outputs führt, wird die Wachstumsrate beim zweiten Ansatz mit zunehmendem Humankapitalstock immer weiter steigen.

Im Folgenden sind die Ergebnisse einiger Studien, die den Einfluss des Humankapitals auf das Wirtschaftswachstum untersuchen, aufgeführt:

- Barro (1991)²: Untersuchung auf Basis des Humankapitalflusses, gemessen durch Schuleinschreibraten. Anstieg der Primäreinschulrate um 1 Prozentpunkt erhöht das Wachstum um 0,25 Prozentpunkte.
- Mankiw, Romer und Weil (1992)³: Untersuchung auf Basis des Humankapitalflusses, gemessen mit dem Anteil der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter, die sich noch in Sekundärbildung befindet. Erhöhung des Anteils der Sekundarschüler um 1% erhöht das Bruttoinlandsprodukt ceteris paribus um 0,76 %.
- Benhabib und Spiegel (1994)⁴: Untersuchung auf Basis des Humankapitalstocks, gemessen an der durchschnittlichen Schuldauer. Anstieg des Humankapitals um 1 % führt zu einer Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts ceteris paribus um 0,12 %.
- Barro (1997)⁵: Untersuchung auf Basis des Humankapitalstocks, gemessen an der Schuldauer im Sekundär- und Tertiärbereich von Männern älter als 25 Jahre. Verlängerung der Schuldauer um ein Jahr erhöht das Wachstum jährlich um 1,2 Prozentpunkte.

Aufgrund des Fehlens eines Indikators, der Humankapital wirklich gut beschreibt, ist die Vergleichbarkeit der quantitativen Schätzungen eingeschränkt. Zudem sind die Indikatoren, die zur Messung des Humankapitals genutzt werden, teilweise Messfehlern unterworfen (z. B. Alphabetisierungsrate, Schuleinschreibraten). Häufig differiert daher die Größe des Einflusses von Humankapital auf das Wachstum. Es ist jedoch deutlich zu erkennen, dass Bildung einen signifikant positiven Einfluss auf das Wachstum hat, in OECD-Staaten besonders die Tertiärbildung.

Eine höhere Bildung führt nicht nur zu höherem Wachstum, sondern auch zu einer höheren Entlohnung. Eine Untersuchung⁶ für Deutschland für den Zeitraum 1984 bis 1997 ergab, dass bei Männern ohne be-

¹ Robert Solow: A Contribution to the Theory of Economic Growth. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 70, 1956, S.65–74.

² Robert J. Barro: Economic Growth in a Cross Section of Countries. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 106, 1991, S. 407–443.

³ Gregory N. Mankiw, Paul M. Romer und David N. Weil: A Contribution to the Empirics of Economic Growth. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 107, 1992, S. 407–438.

⁴ Jess Benhabib und Mark M. Spiegel: The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data. In: Journal of Monetary Economics, Vol. 33, 1994, S. 143–173.

⁵ Robert J. Barro: Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study. Cambridge, MA 1997.

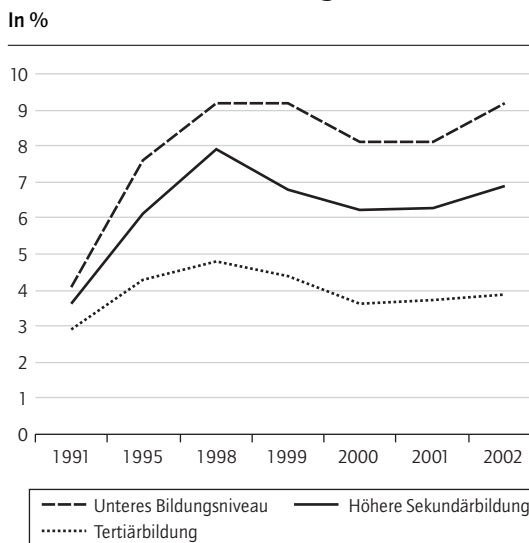
⁶ Vgl. Charlotte Lauer und Viktor Steiner: Returns to Education in West Germany – An Empirical Assessment. ZEW Discussion Paper No. 00-04. Mannheim 2000.

ruflichen Abschluss im Vergleich zu Männern mit Universitätsabschluss ein Lohndifferential von 70 % besteht. Berücksichtigt man, dass jungen Menschen während der Ausbildung Einkommen entgeht – und zwar umso mehr, je länger die Ausbildung dauert –, so ergibt sich trotzdem noch eine Rendite von 7,9 % der Investitionen in Bildung. Die höchste Rendite wird bei einem Fachhochschulbesuch erreicht; dies liegt an der relativ kurzen Ausbildungszeit im Vergleich zu einem Universitätsstudium.

Ein weiterer positiver Effekt von Bildung ist die sinkende Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden. Eine aktuelle Studie des Statistischen Bundesamtes⁷ bestätigt diesen Zusammenhang: Demnach liegt bei Akademikern die Arbeitslosenquote bei 5 %, während 10 % der Erwerbstätigen mit mittlerem Bildungsabschluss arbeitslos sind; bei der Bevölkerung mit niedrigem Bildungsniveau beträgt diese Quote sogar 15,7 %. Eine Studie über die Entwicklung der Arbeitslosenrate innerhalb der unterschiedlichen Bildungsniveaus wurde von der OECD⁸ veröffentlicht (Abbildung). Hiernach nahm die Arbeitslosenrate im unteren und mittleren Bildungsniveau deutlich zu, während sie bei Tertiärbildung nur leicht stieg.

Abbildung

Arbeitslosenquoten in Deutschland 1991 bis 2002 nach dem Bildungsniveau



Quellen: OECD: Education at a Glance. Paris 2004; Berechnungen des DIW Berlin. **DIW Berlin 2005**

⁷ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 25. Januar 2005.
⁸ Vgl. OECD: Education at a Glance. Paris 2004.

in diesem System dezentral und was zentral organisiert werden sollte. Dies hat auch Bedeutung im Zusammenhang mit der für Deutschland wichtigen Föderalismuskommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, denn diese scheiterte Ende 2004 an Fragen der Bildungspolitik, weil die Bundesländer weiterhin alleinige Kulturhoheit beanspruchen.

Dezentralisierung aus ökonomischer Sicht

Bei der Analyse der Dezentralisierung im Bildungssystem bietet es sich an, auf theoretische Studien und empirische Evidenz zu den Vor- und Nachteilen der Dezentralisierung im Allgemeinen zurückzugreifen. In den letzten Jahrzehnten war insbesondere der Zusammenhang zwischen fiskalischer Dezentralisierung und Wirtschaftswachstum Gegenstand vieler Studien.

Die Theorie bietet wichtige Argumente sowohl für als auch gegen Dezentralisierung. Die positiven Effekte dezentraler Entscheidungen werden durch die größere Nähe von Entscheidungsträgern und Bürgern sowie durch fiskalischen Wettbewerb erzielt. Die Bereitstellung öffentlicher Güter orientiert sich mehr an den Bedürfnissen der Bürger; zudem untersteht die Regierung einer erhöhten Kontrolle und dem ständigen Vergleich mit ande-

ren regionalen Regierungen, so dass die öffentliche Verwaltung innovativer arbeitet und bewährte Änderungen schneller übernimmt. Umgekehrt kann eine erhöhte wettbewerbliche Leistungskontrolle aus theoretischer Sicht aber auch zur Erstarrung des Systems führen, wenn die Politik aus Furcht vor Fehlentscheidungen keine Veränderungen durchführt. Ferner birgt die fiskalische Dezentralisierung die Gefahr des wirtschaftlichen Auseinanderfallens der Regionen. Relativ reiche Regionen können eine moderate Steuerpolitik betreiben und so ihre Standortattraktivität weiter erhöhen, während ärmere Regionen ihre Steuern nicht senken können. Somit werden diese Regionen immer ärmer und unattraktiver, während andere Regionen immer reicher werden.

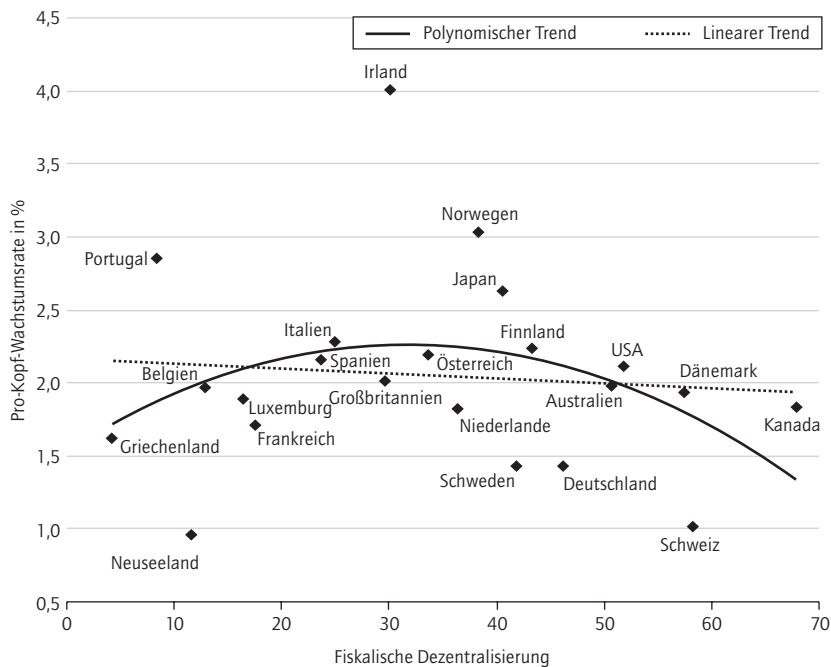
Welches der theoretischen Argumente schwerer wiegt, konnte in empirischen Untersuchungen nicht eindeutig entschieden werden. So ermitteln Davoodi und Zou³ in ihrer Untersuchung von 91 Ländern einen schwach signifikant negativen Zusammenhang zwischen fiskalischer Dezentralisierung und Wirtschaftswachstum. Yilmaz⁴ stellte hingegen in

³ Vgl. Hamid Davoodi und Heng-Fu Zou: Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross Country Study. In: Journal of Urban Economics, Vol. 43, 1998, S. 244–257.
⁴ Vgl. Serdar Yilmaz: The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance. In: National Tax Association: Proceedings of the 92nd Annual Conference on Taxation 1999. Washington, D.C. 2000, S. 251–260.

Abbildung 1

Pro-Kopf-Wachstum und fiskalische Dezentralisierung¹ in OECD-Ländern mit hohem Einkommen

Durchschnittliche Jahreswerte von 22 Ländern 1973 bis 1998



¹ Anteil der Ausgaben der unteren staatlichen Ebenen (Gemeinden und Länder) an den Gesamtausgaben des Staates in %.

Quelle: Ulrich Thießen, a. a. O. (vgl. Fußnote 5 im Text), S. 253.

DIW Berlin 2005

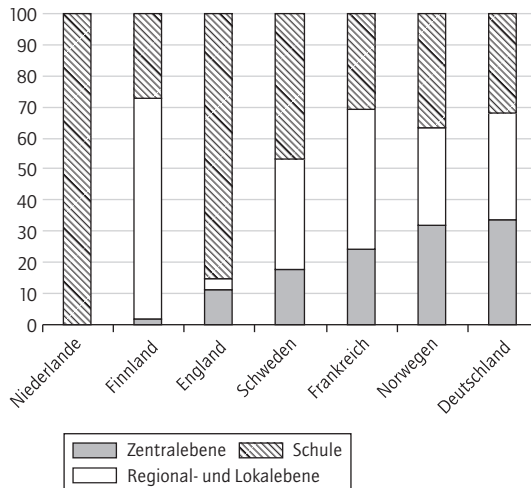
seiner Untersuchung von 17 unitaristischen und 13 föderalistischen Staaten einen positiven Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Wachstum fest. Auch die Untersuchungen für einzelne Staaten führen zu keinem eindeutigen Ergebnis. Eine plausibel erscheinende Synthese legt das Ergebnis einer jüngeren empirischen Untersuchung für die OECD-Länder mit relativ hohem Pro-Kopf-Einkommen nahe. Danach ist der Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Wirtschaftswachstum nicht linear, sondern glockenförmig: Zunehmende Dezentralisierung wirkt bis zu einem mittleren Grad wachstumsfördernd und danach wachstumshemmend (Abbildung 1).⁵ Dies kann auch die zunehmende Konvergenz der Dezentralisierungsgrade der OECD-Länder mit hohem Pro-Kopf-Einkommen hin zu einem mittleren Niveau erklären.

Rückschlüsse aus diesen Untersuchungen auf das optimale Niveau der Dezentralisierung im *Bildungsbereich* sind natürlich nicht unmittelbar möglich. Hinzu kommen güterspezifische Überlegungen: So wie es gute Gründe dafür gibt, dass z. B. die Versorgung mit Straßenreinigung auf regionaler Ebene und die Landesverteidigung auf nationaler Ebene geregelt werden, so werden im Folgenden spezielle Überlegungen für das Gut Bildung angestellt.

Abbildung 2

Entscheidungen in der unteren Sekundarstufe in ausgewählten Ländern im Jahre 2003 nach Entscheidungsträgern

Struktur in %



Quellen: OECD: Education at a Glance. Paris 2004; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Bildungswesen in anderen Ländern

Ein Blick auf andere Länder zeigt, dass in den letzten Jahrzehnten eine Entwicklung zu größerer Dezentralisierung im Bildungswesen stattgefunden hat, jedoch unter ständiger zentraler Kontrolle. Im Folgenden werden Unterschiede im Schul- und Hochschulsystem der in Leistungstests wie PISA⁶ und TIMSS⁷ führenden Länder (Finnland, Norwegen, Schweden, Niederlande, Kanada und England)⁸ zum deutschen System dargestellt.

Einen Anhaltspunkt für die größere Dezentralisierung von Entscheidungen im Bildungsbereich in diesen Ländern im Vergleich zu Deutschland gibt Abbildung 2. Bezogen auf Entscheidungen, die die untere Sekundarstufe betreffen, haben die Vergleichsländer einen höheren Anteil dezentraler Entscheidungen als Deutschland. Zwar gibt es auch in diesen Ländern unterschiedliche Ausgestaltungen des Schulsystems und der hier dargestellten Bereiche, der grundsätzliche Aufbau ist jedoch derselbe. Der Vergleich soll einen Überblick darüber

⁵ Vgl. Ulrich Thießen: Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries. In: Fiscal Studies, Vol. 24, No. 3, 2003, S. 237–274.

⁶ OECD: PISA Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003. Paris 2004.

⁷ „Third International Math and Science Study“ (TIMSS) der International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) in den Jahren 1995 bis 2002. Es nahmen etwa 15 000 Schulen in 46 Ländern teil. Vgl. www.iea.nl/iea/hq.

⁸ Asiatische Staaten wie Japan und Korea werden aufgrund der kulturellen und sozialen Unterschiede zu Deutschland nicht betrachtet.

geben, wie die Kompetenzverteilung effektiver gestaltet werden kann und welche neuen Aufgaben hinzukommen sollten. Durch Reformen in den ausgewählten Bereichen können die Leistungen der Schüler verbessert werden.⁹

Zentral organisierte Bereiche

Leistungsstandards und „Systemmonitoring“

In allen genannten Ländern gibt es zentrale Vorgaben zum Fähigkeits- und Wissensniveau auf den einzelnen Bildungsstufen. Die Einhaltung dieser Standards wird durch regelmäßige Leistungstests überprüft. Sie finden meistens jährlich (mit wechselnden Inhalten in den verschiedenen Fächern) statt. Die Ergebnisse der Tests werden veröffentlicht, wobei sie in Schweden nur den Schulen zur Verfügung gestellt werden und nicht der breiten Öffentlichkeit. Die öffentliche Bereitstellung der Testergebnisse in anderen Ländern soll zu einer Wettbewerbssituation führen, in der die Ergebnisse Einfluss auf die Schulwahl haben. Da die Finanzierung der Schulen in den meisten Ländern Kopfpauschalen pro Schüler enthält, besteht für die Schulen ein großer Anreiz, sich im Wettbewerb zu behaupten und so Finanzmittel zu generieren, mit denen ihr Lehrangebot erweitert und verbessert werden kann.

Gestaltung der Kerncurricula

Die Inhalte der Kernfächer werden zentral vorgegeben, um eine einheitliche Grundausbildung zu sichern. Die Testergebnisse aus den nationalen und internationalen Leistungstests werden bei der Festlegung dieser Inhalte berücksichtigt; dadurch findet eine ständige Überarbeitung und Anpassung der Lehrinhalte statt.

Zentrale Prüfungen

In allen Staaten außer Kanada schließen zentrale Prüfungen fast jede Bildungsstufe ab. In Kanada ist dies aufgrund seiner föderalen Organisation jedoch nicht der Fall, wie es in Deutschland in der Vergangenheit in den meisten Bundesländern auch noch üblich war. In Kanada wird der einheitliche Qualitätsstandard zwischen den Regionen aber durch nationale Leistungstests gewährt.

Lehrerbildung

In den Vergleichsländern wird meist die Erzieher- und Vorschullehrerbildung als Teil des Systems

der Lehrerbildung betrachtet. Dadurch werden Statusdifferenzen der Lehrer zwischen den verschiedenen Schulstufen abgemildert, was der Motivation der Lehrer des Primärbereichs förderlich ist. Die Motivation der Lehrer des Sekundärbereichs wird über finanzielle Anreize gesichert.

Schulaufbau

In der PISA-Studie der OECD ist deutlich geworden, dass in Deutschland eine große Leistungsdivergenz zwischen den Schulen besteht. Es ist zu vermuten, dass dies auf die frühe Leistungseinteilung der Schüler zurückzuführen ist. In den hier betrachteten Ländern findet eine Trennung der Schüler weit später statt, und die Leistungsstreuung ist deutlich geringer.¹⁰ Durch eine Trennung in verschiedene Leistungsgruppen kommen die sozioökonomischen Hintergründe der Schüler stärker zum Tragen; die Einheitlichkeit zwischen den verschiedenen Schulen ist dadurch schwerer zu erreichen. Dies liegt wohl vor allem an der Unterbindung positiver Effekte durch ein höher gebildetes soziales Umfeld, das zur Förderung der „wissenschwächeren“ Kinder beitragen könnte.

Dezentral organisierte Bereiche

Integrationsförderung

Ein großes Defizit in Deutschland ist die Eingliederung von Schülern mit Immigrationshintergrund; laut PISA-Studie erbrachten sie deutlich schlechtere Leistungen als Kinder von deutschen Eltern.

Kanada betreibt eine vorbildliche Integrationsförderung, was an der geringen Diskrepanz zwischen den Leistungen der verschiedenen Gruppen in der PISA-Studie deutlich wird. Die Kinder werden hier in Gruppen gemäß ihrer Sprachkenntnisse eingestuft und erhalten Unterricht in Englisch als Zweitsprache. Zwischen dem Lehrer dieses Fachs und dem Klassenlehrer besteht ein intensiver Austausch. Auch die Eltern werden eingebunden; sie erhalten in Workshops Anregungen, wie sie die Integration fördern können. Gleichzeitig wird die kulturelle Vielfalt durch Aufnahme entsprechender Themen in den Lehrplan gefördert. Dieses Beispiel zeigt, dass die Förderung von Kindern mit Sprachproblemen besonders hohe „Renditen“ erbringen kann.

⁹ Vgl. OECD, a. a. O.

¹⁰ Ausnahme sind die Niederlande, doch findet auch hier eine frühe Trennung statt.

Ausgestaltung der Lehrpläne

Die Gestaltung der Lehrplaninhalte liegt in der Verantwortung der Schulen. Sie können selbst Schwerpunkte setzen und Fächerprofile anbieten. In die Gestaltung der Lehrpläne fließen die Ergebnisse der Leistungstests ein, da hier deutlich wird, welche Bereiche – auch vor dem sozialen Hintergrund der Elternschaft – intensiver behandelt werden müssen. Somit werden die Lehrpläne regelmäßig durch die Schulen überarbeitet, um in den Leistungstests gute Ergebnisse zu erzielen.

Personalentscheidungen

Die Auswahl, Einstellung, Beförderung und Entlassung des Lehrpersonals ebenso wie dessen Weiterbildung liegen im Kompetenzbereich der Schulen. Die Lehrerfortbildung ist in anderen Ländern selbstverständlich und wird teilweise sogar jährlich durchgeführt. Dabei gibt es interne, von der Schule organisierte Fortbildungen sowie regionale und auch von privaten Organisationen veranstaltete Fortbildungen. Für die Teilnahme an Weiterbildungen werden häufig Anreize gesetzt, etwa eine finanzielle Förderung, Gehaltserhöhungen oder Aufstiegsmöglichkeiten.

Da in den untersuchten Ländern der Wettbewerb unter den Schulen gefördert wird, sind auch die Personalentscheidungen ein wichtiger Qualitätsfaktor im Verantwortungsbereich der Schulen. Durch dieses Zusammenspiel von Kontrolle durch nationale Leistungstests, Wettbewerb und Kompetenzverteilung wird eine Erhöhung der Ausbildungsqualität erreicht.

Überprüfung der Lehre

Ein wichtiges Kriterium für die Personalentscheidungen ist die Auswertung von Leistungstests. Neben den nationalen Tests gibt es häufig auch schulinterne Evaluierungen. Zusammen mit den Ergebnissen aus den Leistungstests können so die Schulen die Qualität ihrer Lehre überprüfen. Schneidet in einem Fach eine ganze Klasse im Vergleich schlecht ab, können Rückschlüsse auf Qualitätsprobleme im Unterricht gezogen werden.

Tertiäre Bildung

Nach den einschlägigen internationalen Universitätsranglisten gehören deutsche Universitäten nicht zur Spitze; ebenso schneidet Deutschland im internationalen Vergleich der Qualität, der Zahl und des Einflusses veröffentlichter Forschungsbeiträge

schlecht ab.¹¹ Ebenso gehört Deutschland hinsichtlich der Studiendauer und des Abschlussalters zu den Schlusslichtern in Europa und schneidet auch bei den Abbrecherquoten relativ ungünstig ab.

Es besteht also gerade auch im Bereich der Hochschulen Handlungsbedarf zur Qualitätssteigerung. Wie bereits festgestellt, trägt die Tertiärbildung in Industriestaaten signifikant zum Wirtschaftswachstum bei (siehe auch Kasten), weshalb sie eine besondere Rolle spielt. Die Hochschulen als höchste Stufe des Bildungssystems sollten einem möglichst großen Wettbewerb und einer Selbstverwaltung ausgesetzt sein. Sie bilden direkt für die Wissenschaft und die Arbeitswelt aus und sind nicht Vorstufe einer anderen Bildungsstufe. Daher kann auf eine nationale Qualitätskontrolle verzichtet werden, wenn stattdessen Wettbewerb ins System gebracht wird.

Kompetenzen der Hochschulen

Angebot an Studiengängen

Die Universitäten sollten über die angebotenen Studiengänge und deren Struktur weitgehend allein entscheiden. Wettbewerb unter den Hochschulen sowie Entscheidungsfreiheit führen zu einer effizienteren Gestaltung der Studiengänge und so zu einer Verkürzung der Ausbildungszeiten.

Personalentscheidungen

Die Auswahl der Professoren sollte im Kompetenzbereich der Hochschulen liegen, da diese einen wichtigen Wettbewerbsfaktor darstellen. Es sollte daher den Hochschulen überlassen bleiben zu entscheiden, wer ihren Anforderungen am besten entspricht und wie sie die Entlohnung der Wissenschaftler ausgestalten.

Zentrale Kompetenzen im Hochschulbereich

Sicherung der Studieninhalte und Vergleichbarkeit

Zentral müssen Rahmenvorgaben für die Studiengänge gesetzt werden, damit insbesondere bis zur Zwischenprüfung ein Universitätswechsel möglich ist, wodurch der Wettbewerb unterstützt wird. Für den weiteren Inhalt des Studiums nach der Zwi-

¹¹ Zum Vergleich: In den Wirtschaftswissenschaften veröffentlichte Deutschland im Zeitraum 1983 bis 1999 3 052 Artikel, die Niederlande dagegen 3 285. Der Vergleich beruht auf den „National Science Indicators“ des Institute for Scientific Information. Vgl. www.isinet.com.

schenprüfung kann ein Mindestinhalt festgelegt werden, um eine Vergleichbarkeit der Studienabschlüsse zu gewährleisten. Es muss den Hochschulen aber noch genügend Freiheit gegeben werden, die Studiengänge möglichst effektiv zu gestalten.

Finanzierung der Hochschulen

Der wichtigste Reformpunkt zur Steigerung des Wettbewerbs unter den Bildungsstätten ist die leistungsorientierte Finanzierung. Hierbei sollte es einen festen minimalen Finanzierungsbetrag – differenziert nach Studienfächern – geben, der durch Pauschalzahlungen pro Student erhöht wird. Durch diese Aufteilung der Finanzierung entsteht Wettbewerb um die Studenten. Mit einer größeren Studentenschaft hat die Hochschule wiederum einen größeren Finanzspielraum, um ihre Lehre zu verbessern.

In Dänemark existiert diese Art der Finanzierung im gesamten Bildungssystem seit Anfang der 90er Jahre. Die Hochschulen erhalten dabei einen Festbetrag für die Anzahl bestandener Examen sowie Forschungsgelder, deren Höhe von verschiedenen Faktoren, z. B. der Anzahl der bestandenen Promotionen, abhängt.¹² Die Hochschulen dürfen dabei selbst über die Verwendung der Gelder entscheiden, können also auch Forschungsgelder für die Lehre verwenden.

Bereits durchgeführte Reformen

Inzwischen wurden schon in einigen Ländern und auch innerhalb der Kultusministerkonferenz (KMK) gewisse Änderungen des Bildungssystems angegangen. Die KMK hat mittlerweile Bildungsstandards für die Primärbildung und die mittleren Bildungsabschlüsse festgelegt, die zum Schuljahr 2005/2006 eingeführt werden.

Allerdings sind die bisherigen Vorgaben zur Überprüfung dieser Standards sehr vage gehalten. Eine regelmäßige Kontrolle ist aber Voraussetzung für den Erfolg der Standards. Zudem wurden in gewissem Maße Standards für die Abiturprüfungen festgelegt; ein zentrales Abitur ist jedoch noch immer nicht in allen Bundesländern eingeführt.

Fazit

Humankapital – der wichtigste Produktionsfaktor, den Deutschland besitzt – hat einen signifikanten und quantitativ bedeutsamen Einfluss auf das

Wirtschaftswachstum. Das Bildungssystem sollte daher qualitativ besser, d. h. effektiver gestaltet werden. Aufgrund der alarmierenden Ergebnisse der PISA-Studie sind nun Änderungen beschlossen worden,¹³ jedoch besteht immer noch sehr großer Handlungsbedarf. Bisher fehlten die Leistungskontrolle vor allem bei den Lehrenden und dadurch der Anreiz, die Lehre zu verbessern. Um die Qualität der Bildung zu verbessern, scheint besonders wichtig die Umgestaltung der Kultusministerkonferenz zu einem Gremium, das seine Detailkompetenzen weitestgehend an die Schulen abgibt und nur noch Rahmenvorgaben setzt, diese aber regelmäßig kontrolliert. Durch Leistungskontrolle wird der Wettbewerb im System erhöht; dies sollte zudem durch ein geändertes Finanzierungssystem unterstützt werden.

Eine stärkere Übertragung von Kompetenzen an die Bildungsstätten bei gleichzeitiger zentraler Kontrolle würde das deutsche Bildungssystem verbessern und damit letztlich das Wirtschaftswachstum fördern. Die wichtigen Aufgaben der nationalen Qualitätskontrolle – die Rahmenvorgaben für die Lehrinhalte an Bildungseinrichtungen und die Sicherung einer angemessenen Finanzierung der Einrichtungen (Grundförderung und Kopfpauschalen für Schüler und Studenten) – sollten durch eine nationale Zentrale erfolgen, was eine Zuständigkeit des Bundes nahe legt.¹⁴ Insofern würde die Kulturhoheit der Länder eingeschränkt, aber nur im Interesse der Durchsetzung einer besseren Qualität der Bildung. Dies sollte ein überzeugendes Argument für die Überwindung der Meinungsunterschiede zwischen Bundestag und Bundesrat in der Föderalismuskommission bezüglich der Bildungspolitik sein.

¹² Zwar besteht das Problem des „Moral Hazard“, das heißt, dass Hochschulen die Anforderungen senken, um möglichst viele Abschlüsse und damit Geld zu erhalten. Es besteht jedoch eine gewisse Kontrolle durch den Arbeitsmarkt, der schlecht ausgebildete Studenten nur ungern aufnehmen wird, was wiederum auf den Ruf der Hochschule zurückfällt.

¹³ Es stellt sich jedoch die Frage, wie es dazu kam, dass jahrzehntelang in der Bildungspolitik keine bedeutenden Reformen durchgeführt wurden – trotz etlicher hier zuständiger Gremien mit vielen Beschäftigten (z. B. KMK, Bildungsausschuss des Bundestages, Bundesministerium für Bildung und Forschung). Eine Untersuchung der Frage, wie dieser Stillstand möglich war und welche Kontrollen fehlen, scheint nötig, um die laufende Weiterentwicklung und Verbesserung des deutschen Bildungssystems zu gewährleisten.

¹⁴ Die Qualität der nationalen Zentrale muss auch kontrolliert und gesichert werden. Dies ist ein Problem von entscheidender Bedeutung, für das es keine einfache Lösung gibt. Einen Anhaltspunkt für die Gestaltung dieser Zentrale bietet das britische Beispiel des „Nationalen Bildungsrates“, der insbesondere Leistungsstandards und deren Kontrolle festlegt. Dieser Rat ist nicht Teil des Bildungsministeriums; die Mitglieder werden aber durch den Bildungsminister ernannt, und sie kommen aus verschiedenen Gebieten. Der Rat berücksichtigt auch internationale Leistungstests und Standards in anderen Ländern. Er legt seine Vorstellungen den Lehrern, Professoren und Schülern vor und bezieht deren Stellungnahmen in seine Überlegungen ein. Die Ernennungsprozedur bei der Bildung des Rates kann hier nicht geprüft werden. Sie ist aber für die Qualität seiner Beschlüsse entscheidend.



Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Alexander Eickelpasch und Michael Fritsch

Contests for Cooperation: A New Approach in German Innovation Policy

A new approach in German innovation policy organizes contests of proposals for developing innovation networks. Based on an overview of the different programs, we investigate the advantages, problems and limitations of such an approach. We find that this type of policy may have a relatively large impact and can, therefore, be regarded as a rather efficient instrument of innovation policy. Compared to conventional policies, administration of the program is a much more critical issue. The contest approach may stimulate learning effects on the side of the administration but may also require a high degree of flexibility. The main disadvantage is the additional time that is required for conducting the contest. As a distinct 'picking the winner' approach, the contest approach is not suited as a means for achieving a leveling-out of regional welfare levels.

Diskussionspapier Nr. 478
April 2005

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere).

Impressum

DIW Berlin
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Dr. Tilman Brück
Dörte Höppner
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Alfred Steinherr
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Axel Werwatz, Ph. D.
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Dr. habil. Björn Frank
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 - 30 - 897 89-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88 *dtms/12 Cent./min.

Abo-Betreuung durch
Abonnenten Service Center GmbH
Geschäftsführer: Heinz-Jürgen Koch
Marlener Str. 4
77656 Offenburg

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. MwSt. und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter leserservice@diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Satz

Wissenschaftlicher Text-Dienst (WTD), Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin