

Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Nr. 18

Christina Anger / Axel Plünnecke / Susanne Seyda

Bildungsarmut und Humankapitalschwäche in Deutschland





Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Christina Anger / Axel Plünnecke / Susanne Seyda

Bildungsarmut und Humankapitalschwäche in Deutschland



Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar.

ISBN 3-602-14731-2 978-3-602-14731-1

Diese Analyse basiert auf einem Gutachten im Auftrag des Gemeinschaftsausschusses der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2006 Deutscher Instituts-Verlag GmbH Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln Postfach 51 06 70, 50942 Köln Telefon 0221 4981-452 Telefax 0221 4981-445 Internet: www.divkoeln.de

E-Mail: div@iwkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Das Problem Bildungsarmut	7
2.1	Ausmaß der Bildungsarmut	7
2.1.1	Messung durch Zertifikate	9
2.1.2	Messung durch Kompetenzen	24
2.1.3	Fazit der Bestandsaufnahme	26
2.2	Auswirkungen der Bildungsarmut	27
2.2.1	Individuelle Auswirkungen	27
2.2.2	Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen	30
2.3	Charakterisierung der bildungsarmen Schüler	33
2.4	Zusammenfassung	39
3	Ursachen von Bildungsarmut	39
3.1	Theoretischer Hintergrund	39
3.1.1	Determinanten des Bildungsstands	40
3.1.2	Arbeitshypothesen für eine empirische Untersuchung	44
3.2	Deskriptive Analysen	46
3.2.1	Datengrundlage: Der PISA-Datensatz 2003	46
3.2.2	Operationalisierung der Variablen	47
3.2.3	Auswahl der Stichprobe	53
3.2.4	Ergebnisse der deskriptiven Analysen	53
3.3	Multivariate Analysen	58
3.3.1	Einflussfaktoren auf die Höhe der PISA-Punkte	58
3.3.2	Einflussfaktoren auf die Wahrscheinlichkeit, zu einer	
	bestimmten Bildungsgruppe zu gehören	66
3.4	Zusammenfassung der Ergebnisse	72
4	Politische Maßnahmen zur Bekämpfung von Bildungsarmut	75
4.1	Frühkindliche Förderung ausbauen	78
4.1.1	Bildungsauftrag der Kindertageseinrichtungen stärken	78
4.1.2	Ausbildung der Erzieherinnen verbessern	80
4.1.3	Teilnahmequoten in Kindertageseinrichtungen erhöhen	83

4.2	Ganztagsschulen ausbauen	85
4.2.1	Ganztagsschulen einführen	85
4.2.2	Förderinfrastruktur ausbauen	86
4.3	Förderkultur an Schulen verbessern	87
4.3.1	Autonomie, Bildungsstandards und Rechenschaftspflicht	
	einführen	87
4.3.2	Zielorientierte Vergütung einführen	89
4.3.3	Individuelle Förderung stärken	90
4.4	Kurative Funktion der Berufsausbildung stärken	93
4.4.1	Ausbildungsschwelle für Unternehmen durch flexiblere	
	Ausbildungsvergütungen senken	95
4.4.2	Berufsvorbereitung praxisnäher gestalten	97
4.4.3	Ausbildungsberufe modernisieren, differenzieren	
	und individualisieren	100
4.5	Zugang zum Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte verbessern	103
4.5.1	Stellenbesetzung verbessern und Sanktionsmechanismen	
	ausschöpfen	104
4.5.2	Integriertes Steuer-Transfer-System einführen	107
5	Zusammenfassung	110
5.1	Die Ergebnisse im Überblick	111
5.2	Reformmaßnahmen	113
Literatur		118
Kurzdarstellung / Abstract		
Die Autoren		

1 Einleitung

Ein geringer Bildungsstand wirkt sich auf die derzeitige und zukünftige Einkommensposition und den sozialen Status eines Menschen aus. Das Fehlen von Bildung verringert die Chancen auf gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen und beruflichen Leben und führt oft auch zu Einkommensarmut, die den Bezug von Transferleistungen des Staates – zum Beispiel Arbeitslosengeld – notwendig macht. Darüber hinaus bedingt die Bildungsbiografie der Eltern aber auch die Bildungs- und Einkommenschancen der Kinder. In kaum einem anderen OECD-Land ist der Zusammenhang zwischen sozioökonomischer Herkunft und dem Bildungserfolg der Kinder so ausgeprägt wie in Deutschland (PISA-Konsortium, 2004, 255 ff.).

Neben diesen individuellen Folgen hat Bildungsarmut jedoch auch massive Auswirkungen auf gesamtwirtschaftliche Größen. Übersetzt in eine volkswirtschaftliche Terminologie handelt es sich beim Phänomen der Bildungsarmut um eine Humankapitalschwäche. Die OECD-Studie "The Sources of Growth" aus dem Jahr 2003 kommt zu dem Ergebnis, dass Deutschland aus seinem Humankapital im letzten Jahrzehnt kaum noch Wachstumsimpulse generieren konnte.

Es werden Befürchtungen geäußert, dass sich die Humankapitalschwäche in Deutschland aufgrund des demografischen Wandels noch weiter verschärfen könnte (Plünnecke/Seyda, 2004). Da die nachwachsende Generation zahlenmäßig kleiner ist als die aus dem Arbeitsmarkt ausscheidende, sinkt das insgesamt verfügbare Humankapital der Volkswirtschaft. Um jedoch zukünftig mit einer geringeren Anzahl an Erwerbstätigen eine steigende Menge an Gütern und Dienstleistungen zu produzieren, muss die Produktivität deutlich steigen. Eine nahe liegende Möglichkeit, auf den demografisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zu reagieren, liegt darin, die nachfolgenden Generationen mit einer höheren Qualifikation auszustatten.

Gerade dies ist derzeit aber nicht in Sicht, denn aus der Bildungsexpansion von einst ist zwischenzeitlich in weiten Teilen eine Stagnation geworden. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels hat Stagnation in den Bildungsanstrengungen der nachrückenden Generationen langfristig einen Rückgang des insgesamt verfügbaren Humankapitals zur Folge (Plünnecke/Seyda, 2004). Dadurch droht Deutschland im internationalen Wettbewerb zurückzufallen.

Aufgrund der geschilderten Problemlage in Deutschland sind in mehreren politischen Bereichen Maßnahmen zu ergreifen, um das Potenzial an Kompetenzen

junger Menschen künftig besser auszuschöpfen. Hierzu zählen beispielsweise die Bildungspolitik sowie die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.

Ziel der Studie, die eine bildungsökonomische und keine soziologische Herangehensweise verfolgt, ist es, systematisch zu untersuchen, wie ausgeprägt die Bildungsarmut in Deutschland ist und welche Maßnahmen ergriffen werden können, um die Bildungsarmut in Deutschland zu verringern. In Kapitel 2 wird zunächst eine systematische Bestandsaufnahme von Bildungsarmut in Deutschland vorgenommen sowie die Entwicklung des Ausmaßes an Bildungsarmut dargestellt, um feststellen zu können, ob und in welcher Hinsicht der Umfang der Bildungsarmut zugenommen hat, zurückgegangen oder konstant geblieben ist. Daran schließt sich eine kurze Beschreibung der individuellen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Bildungsarmut an, um die Dringlichkeit des Problems der Bildungsarmut zu verdeutlichen. Die Bestandsaufnahme wird ergänzt durch eine Beschreibung der Merkmale der Gruppe der Bildungsarmen im Vergleich zu jener der Bildungsreichen.

Bevor bildungspolitische Reformmaßnahmen vorgeschlagen werden, ist in Kapitel 3 eine sorgfältige Analyse der Ursachen von Bildungsarmut notwendig. Es werden mehrere Einflussfaktoren für die Entstehung von Bildungsarmut untersucht, und es wird dargestellt, durch welche Fehlsteuerungen im Bildungssystem diese begünstigt werden. Eine der schwerwiegendsten Ursachen für Bildungsarmut scheint die mangelnde Startchancengerechtigkeit des Bildungssystems zu sein, auf die daher ein Schwerpunkt der Analyse gelegt wird.

An den Ergebnissen der Ursachenanalyse kann schließlich angesetzt werden, um in Kapitel 4 Reformmaßnahmen zur Reduzierung von Bildungsarmut zu entwickeln. Dabei werden nicht nur Maßnahmen der Bildungspolitik untersucht, sondern es wird in einem umfassenderen Ansatz auch die Verzahnung mit der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik geprüft. Die zu ergreifenden Maßnahmen in den verschiedenen Politikbereichen werden möglichst detailliert und konkret dargestellt. Sie beschreiben, wie die Humankapitalbildung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung gefördert und Bildungsarmut entgegengewirkt werden kann. Dabei wird zum einen beschrieben, wie es gelingen kann, den Anteil der bildungsarmen Personen zu verringern, und zum anderen, wie den verbleibenden bildungsarmen Personen trotz ihrer Bildungsschwäche eine Perspektive im Bildungs- und Beschäftigungssystem gegeben werden kann.

2

Das Problem Bildungsarmut

Im Folgenden werden die Humankapitalausstattung der gesamten Bevölkerung in Deutschland und die diesbezügliche Entwicklung in den vergangenen Jahren dargestellt. Dabei wird der Fokus auf die Gruppe der Bildungsarmen gelegt. Die Bestandsaufnahme zeigt, dass die Bildungsarmut schon seit längerer Zeit ein Problem ist. Im Bereich der Arbeitsmarktforschung werden Upskilling-Prozesse als Ursache für die gesunkenen Beschäftigungschancen von gering qualifizierten Arbeitskräften schon länger diskutiert. Eine Vielzahl arbeitsmarktpolitischer Instrumente versucht, die fehlende Beschäftigungsfähigkeit insbesondere junger Menschen, die auf mangelnder Qualifizierung beruht, zu beheben. Erst die Veröffentlichung der ersten PISA-Ergebnisse im Jahr 2000 (Programme for International Student Assessment) und ihre öffentlichkeitswirksame Diskussion haben jedoch den Fokus verstärkt auf die Schulen und die Probleme bei der Ausbildung junger Menschen gelenkt.

2.1 Ausmaß der Bildungsarmut

Bildungsarmut lässt sich anhand verschiedener Konzepte erfassen (Übersicht 1). Grundlage für die Messung von Bildungsarmut können einerseits Zertifikate (als Sammelbegriff für Bescheinigungen formaler Bildungsabschlüsse) und andererseits Kompetenzen sein. Zur Messung mittels Zertifikaten dienen erreichte Bildungsabschlüsse; vorhandene Kompetenzen werden anhand konkreter Aufgaben in standardisierten Tests ermittelt (Allmendinger/Leibfried, 2003).

Konzepte zur Messung von Bildungsarmut Übersicht 1			
	Zertifikate (25- bis 64-Jährige)	Kompetenzen (15-Jährige)	
Absoluter Maßstab	Bildungsarmut lässt sich anhand fehlender Abschlusszertifikate messen; der Mindeststandard kann durch das Bestehen des Abiturs oder eine abgeschlossene Berufsausbildung definiert werden (SEK-II-Abschluss); ein Fehlen wäre dann ein Merkmal für Bildungsarmut.	Zur Bestimmung der Höhe der Bildungs- armut kann der Anteil der Personen dienen, der im PISA-Test lediglich maximal die Kompetenzstufe 1 erreicht.	
Relativer Maßstab	Als bildungsarm wird der Personenkreis definiert, der, in Zertifikaten gemessen, nur einen bestimmten Anteil an der Bildung des Durchschnittseinwohners aufweist.	Als bildungsarm wird der Personenkreis definiert, der, in Kompetenzen (Kompetenz- stufen des PISA-Tests) gemessen, nur einen bestimmten Anteil an der durchschnittlichen Bildung des entsprechenden Altersjahrgangs oder Durchschnittseinwohners aufweist.	
Quelle: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Allmendinger/Leibfried, 2003, 13 ff.			

Darüber hinaus kann Bildungsarmut relativ oder absolut gemessen werden. Verwendet man einen absoluten Maßstab, so wird ein bestimmter Mindeststandard vorgegeben, bei dessen Nichterreichen eine Person als bildungsarm gilt. Im Sinne der Definition der OECD kann als bildungsarm der Anteil der Personen bezeichnet werden, der keinen höheren Sekundarabschluss (SEK-II-Abschluss) erreicht. Ein relativer Maßstab zielt dagegen auf die Position innerhalb einer Verteilung von Bildungsabschlüssen. So könnten beispielsweise alle Personen als bildungsarm bezeichnet werden, die nur einen bestimmten Anteil der formalen Bildung eines Durchschnittseinwohners erreichen (Allmendinger/Leibfried, 2003).

Wird Bildungsarmut als absoluter Maßstab anhand von Zertifikaten gemessen, so stehen aufgrund des kumulativen Charakters von Bildungsverläufen folgende Indikatoren zur Verfügung:

- Messung von (fehlenden) Abschlüssen an allgemein bildenden Schulen bezogen auf die Absolventen
- Messung von (fehlenden) Schulabschlüssen in der Bevölkerung
- Messung von (fehlenden) Abschlüssen an beruflichen Schulen sowie bei Kammerprüfungen bezogen auf die Absolventen
- Messung von (fehlenden) beruflichen Abschlüssen in der Bevölkerung.

Die Bestandsaufnahme der Abschlüsse von allgemein bildenden und beruflichen Schulen bezogen auf die Absolventen zeigt dabei jeweils nur einen Ausschnitt der Bildungsbiografie, kann aber verdeutlichen, an welcher Stelle im Bildungssystem Probleme bestehen. Die Messung von Bildungsarmut in Bezug zur Bevölkerung zeigt die verfügbaren Humankapitalressourcen der Volkswirtschaft. Um dem kumulativen Prozess von Bildung Rechnung zu tragen, ist es dabei unerlässlich, die Informationen über die schulische und berufliche Bildung zusammenzuführen. Ein erfolgreicher Sekundarstufe-I-Abschluss allein ist wenig aufschlussreich.

In Deutschland ergeben sich jedoch erhebliche Messprobleme, weil keine amtlichen Statistiken über die gesamte Bildungsbiografie vorliegen, das heißt, es ist mit den statistischen Veröffentlichungen nicht möglich, Informationen über den Schulabschluss und über den Berufsabschluss von Personen(-gruppen) in Kombination zu erhalten. Amtliche Veröffentlichungen des Mikrozensus liegen nur zu Daten über die Bevölkerung nach Schulabschlüssen und getrennt davon nach Berufsabschlüssen vor. Die Personen, die weder einen höheren Schul- noch einen Berufsabschluss haben, werden nicht in den Veröffentlichungen ausgewiesen. Daher wird neben Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamts, des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sowie des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) an späterer Stelle der Analyse auch auf internationale

Statistiken zurückgegriffen. Letztere verwenden Sonderauswertungen des Statistischen Bundesamts und weisen den Anteil der Bevölkerung, der nicht mindestens über einen Sekundarstufe-II-Abschluss verfügt, aus.

Absolute Bildungsarmut kann ferner im Hinblick auf Kompetenzen im Textverständnis, in der Mathematik und den Naturwissenschaften gemessen werden. In Bezug zur Schülerleistungsstudie PISA sind dies die 15-jährigen Schüler, die höchstens die erste Kompetenzstufe erreicht haben, da diesen Schülern grundlegende Kompetenzen zum Erwerb eines höheren Schul- und Berufsabschlusses fehlen. Diese Schüler besitzen zwar elementare Lesefertigkeiten, bewähren sich jedoch nicht in lebensnahen Kontexten.

Ein relativer Maßstab für Bildungsarmut ist für die vorliegende Studie nicht anwendbar, da Zertifikate eine diskrete Größe sind und keine Nuancierungen ausweisen, die in der amtlichen Statistik differenzierbar wären. Dies bedeutet: Es ist nicht möglich, das durchschnittliche Zertifikat zu bestimmen. Zwar hat der weitaus größte Teil der Bevölkerung einen Sekundarstufe-II-Abschluss, das durchschnittliche Zertifikat wäre aber etwas höher angesiedelt als der Sekundarstufe-II-Abschluss, wenn man die durchschnittliche Dauer heranzieht, die ein Einwohner in Deutschland für formale Bildung aufwendet. Da Bildung hierzulande aber lange Zeit nahezu ausschließlich anhand von Zertifikaten gemessen wurde, sind nur sehr wenige amtliche Daten hinsichtlich der Bildungsjahre verfügbar, sodass eine Bestandsaufnahme anhand dieses Indikators nicht sinnvoll ist.

Als exaktere Größe im Vergleich zu den Zertifikaten gelten die Kompetenzen, da sie – unabhängig von subjektiven Einschätzungen der Lehrer/Prüfer/Prüfungsausschüsse – Fähigkeiten der Schüler/Auszubildenden anhand standardisierter Tests ermitteln. Auch hinsichtlich unterschiedlicher Wertigkeiten von Zertifikaten zwischen Bundesländern oder Schulformen ist die Ermittlung von Kompetenzen immun. Dennoch sind die Möglichkeiten des Kompetenzvergleichs in Deutschland sehr beschränkt, da kaum Kompetenztests durchgeführt werden. Die durchgeführten Tests werden teilweise nicht bundesweit durchgeführt (Vera), sind hinsichtlich des befragten Personenkreises (Bundeswehrrekruten, Langzeitstudie BASF) beschränkt oder ihre Daten sind nicht öffentlich zugänglich (Lernstandserhebungen).

2.1.1 Messung durch Zertifikate

In den Übersichten 2 und 3 ist dargestellt, welche Indikatoren im Folgenden betrachtet werden und welche statistische Datenbasis sich für die Messung eignet. Zudem zeigen die beiden Übersichten, welche Indikatoren für den nationalen und den internationalen Vergleich gewählt wurden.

Messung von Bildungsarmut anhand von Übersicht 2 Zertifikaten: Nationale statistische Veröffentlichungen		
Schulabgänger ohne Abschluss in Prozent der Absolventen, 1998–2004	Statistisches Bundesamt, Schulstatistik	
Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren nach Schulabschlüssen, 1996, 2004	Statistisches Bundesamt, Mikrozensus	
Bevölkerung ohne Abschluss an allgemein bildenden Schulen nach Altersgruppen, 2004	Statistisches Bundesamt, Mikrozensus	
Absolventen und Abgänger von beruflichen Schulen, 1994, 2004	Statistisches Bundesamt, Schulstatistik	
Teilnehmer an berufsvorbereitenden Maß- nahmen, 1992–2004	Bundesinstitut für Berufsbildung	
Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren nach Berufsabschlüssen	Statistisches Bundesamt, Mikrozensus	
Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren nach Berufsabschlüssen, 1976–2000	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufs- forschung, Bildungsgesamtrechnung	
Personen ohne Berufsabschluss nach Altersgruppen, 1976–2000	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufs- forschung, Bildungsgesamtrechnung	
Jugendliche in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	Bundesagentur für Arbeit, BMWA, IAB	
Eigene Zusammenstellung		

Messung von Bildungsarmut anhand von Übersicht 3 Zertifikaten: Internationale statistische Veröffentlichungen			
Anteil der Personen im Alter von 18 bis 24 Jahren ohne Sekundarstufe-Il- Abschluss, die keine weiterführendenen Bildungsgänge besuchen	Eurostat		
Anteil der Bevölkerung ohne Sekundarstufe-II-Abschluss in Deutschland	OECD, Education at a Glance		
Anteil der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren ohne Sekundar- stufe-II-Abschluss in ausgewählten OECD-Ländern	OECD, Education at a Glance		
Anteil der Bevölkerung im Alter von 25 bis 34 Jahren ohne Sekundar- stufe-II-Abschluss in ausgewählten OECD-Ländern	OECD, Education at a Glance		
Eigene Zusammenstellung			

Abschlüsse an allgemein bildenden Schulen – Absolventen

Die amtlichen Statistiken weisen nicht differenziert nach Geburtsjahrgängen aus, auf welche Bildungsgänge sich die Jugendlichen eines Jahrgangs verteilen. Daher sind auch keine Aussagen darüber möglich, welche Anteile eines Jahrgangs auf die verschiedenen Bildungsabschlüsse entfallen. Betrachtet man als wichtige Kennzahl für die Entstehung von Bildungsarmut daher den Anteil der Schul-

abgänger ohne Schulabschluss in Prozent aller Absolventen eines Schuljahrs, so stellt man fest, dass 2004 etwa 8,3 Prozent aller Absolventen eine allgemein bildende Schule ohne Abschluss verlassen haben. Im Jahr 2003 betrug dieser Anteil 8,9 Prozent und erweist sich – wie Tabelle 1 belegt – in den letzten Jahren als relativ stabiler Wert, der nur geringfügig schwankt. Lediglich im Jahr 2004 liegt der Wert mit 8,3 Prozent relativ niedrig; er ist jedoch auf eine veränderte Erfassung in Niedersachsen zurückzuführen. Dort werden, anders als in den Vorjahren und anders als in den anderen Bundesländern, in der Grundgesamtheit der Absolventen auch die Übergänger in die Sekundarstufe II als Absolventen im Nenner erfasst.

Neben den Personen ohne Abschluss ist aber auch ein Teil der Real- und Hauptschulabsolventen von Bildungsarmut bedroht. Der größte Teil dieser Absolventen beginnt im Anschluss an die allgemein bildende Schule eine Berufsausbildung. Absolvieren sie die Ausbildung erfolgreich, so erhalten sie einen Sekundarstufe-II-Abschluss und sind damit nicht als bildungsarm einzustufen.

Im Verlauf der kompletten Bildungsbiografie sind daher nur die Personen als bildungsarm zu bezeichnen, die weder einen Sekundarstufe-II-Abschluss an einer allgemein bildenden Schule (Abitur) noch an

Schulabgänger Tabelle 1 ohne Abschluss in Prozent der Absolventen				
Jahr	Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss			
1998	9,0			
1999	8,9			
2000	9,2			
2001	9,4			
2002	9,1			
2003	8,9			
2004*	8,3			

* In Niedersachsen bezogen auf die Summe von Absolventen und Übergängern in die Sekundarstufe II. Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, Reihe 1, Tabelle 6.2, diverse Jahrgänge

einer beruflichen Schule oder im dualen Berufsbildungssystem (beruflicher Bildungsabschluss) erworben haben. In Deutschland ergeben sich diesbezüglich jedoch gravierende Messprobleme, da in den amtlichen Statistiken nicht ausgewiesen wird, wer weder das Abitur noch einen Berufsabschluss hat. Dies ist insofern problematisch, als viele Personen ohne Abschluss diesen zu einem späteren Zeitpunkt nachholen.

Somit dürfen im engeren Sinne nicht nur die jeweiligen Absolventen des schulischen und beruflichen Bildungssystems in der Altersgruppe der 15- bis 25- Jährigen betrachtet werden. Denn auch in späteren Jahren kann ein Sekundarstufe-II-Abschluss nachgeholt werden. So können Berufstätige in der Regel mit drei bis fünf Jahren Berufserfahrung – je nach Dauer der betreffenden Ausbildung – eine sogenannte Externenprüfung vor einer Kammer ablegen (§ 45 Abs. 2 BBiG), um den Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zu erwerben.