
WZBrief Bildung

13 | September 2010

Schlechtes Zeugnis für Deutschland

Europa und die Bildungs-Benchmarks der
Lissabon-Strategie – eine Zwischenbilanz¹

Christian Ebner und Rita Nikolai

Die Lissabon-Strategie der Europäischen Union (EU) betont die Bedeutung von Bildung und Ausbildung für die ökonomische und soziale Entwicklung Europas.

Noch immer ist die EU von ihren selbst gesteckten Zielmarken bei der Bildung (Bildungs-Benchmarks) weit entfernt – dies gilt auch für Deutschland als bevölkerungsreichsten Mitgliedstaat.

Mittlerweile hat die EU zwar ihre Bildungs-Benchmarks überarbeitet, alte Probleme aber bleiben bestehen.

Schlechtes Zeugnis für Deutschland

Europa und die Bildungs-Benchmarks der Lissabon-Strategie – eine Zwischenbilanz

Christian Ebner und Rita Nikolai

Mit ihren bildungspolitischen Zielen formuliert die Europäische Union (EU) zentrale Herausforderungen für das europäische Bildungswesen und damit auch für die Bildungspolitik in Deutschland. Seit der Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 verfolgt die EU das Ziel, zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu werden. Bildung hat in dieser Strategie einen besonderen Stellenwert, denn die EU betrachtet Bildung, Ausbildung und Weiterbildung als zentral für Wirtschaftswachstum, soziale Teilhabe und gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Auf ihrem gemeinsamen Gipfel in Stockholm im Februar 2001 haben sich die europäischen Bildungsminister auf drei bildungspolitische Leitlinien geeinigt: erstens die Qualität und Effizienz der EU-Bildungssysteme zu verbessern, zweitens den Zugang aller zu Bildung sicherzustellen und drittens die europäischen Bildungssysteme global zu öffnen. Diese Leitlinien knüpfte der Europäische Rat 2002 in seinem Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ an konkrete Ziele und Indikatoren, um die Fortschritte zu messen (Benchmarks). Das erste Arbeitsprogramm läuft in diesem Jahr aus, ein zweites mit alten und neuen Benchmarks für 2020 wurde im Juni 2010 verabschiedet.

Zeit also für eine Zwischenbilanz. Inwieweit ist es den europäischen Mitgliedstaaten bereits gelungen, die EU-Bildungs-Benchmarks zu erreichen? Interessant ist vor allem die Situation hierzulande. Deutschland kann als bevölkerungsreichstes Land der EU einen entscheidenden Beitrag zur Entwicklung des europäischen Bildungsraums leisten – allerdings aufgrund seiner Größe auch zum Hemmschuh werden.

Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“

Die Anforderungen an die Qualifikationen von Erwerbstätigen verändern sich. Der Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt lässt mit der Zunahme hochwertiger, forschungs- und entwicklungsintensiver Produkte und Dienstleistungen nur noch wenig Raum für Niedriggebildete. Gering qualifizierte Beschäftigte bleiben so am Arbeitsmarkt zunehmend auf der Strecke. Die Herausforderung für die Bildungssysteme besteht jedoch nicht nur darin, qualifizierte Arbeitskräfte auszubilden. Bildung ist auch Bestandteil sozialer Integration. Bis zum Jahr 2010 hat die EU folgende fünf Benchmarks gesteckt, die die 27 Mitgliedstaaten im Durchschnitt erreichen sollen:²

1. Der Anteil der 15-Jährigen unterhalb Lesekompetenzstufe II bei PISA, das heißt mit bedeutenden Leseschwächen, soll bei maximal 15,5 Prozent liegen.
2. Der Anteil der „Schulabbrecher“ soll auf höchstens 10 Prozent reduziert werden.
3. Mindestens 85 Prozent der 22-Jährigen sollen die Sekundarstufe II abgeschlossen haben.
4. Die Zahl der Studienabschlüsse in Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (MINT) soll um mindestens 15 Prozent steigen, und auch der Frauenanteil soll hier wachsen.
5. Mindestens 12,5 Prozent der 25- bis 64-Jährigen sollen lebensbegleitend lernen.

Es ist offensichtlich, dass hinter den Benchmarks gängige Indikatoren zur Messung von Bildung stehen. Kompetenzmessungen (Benchmark 1) gehen Hand in Hand mit Ansätzen, die den Schulbesuch und erreichte Schulabschlüsse messen (Benchmarks 2 und 3). Daneben werden Indikatoren herangezogen, um die fachspezifische Ausrichtung des Bildungssystems an Herausforderungen des technologischen Wandels zu messen (Benchmark 4). Das steigende Durchschnittsalter der Beschäftigten in Verbindung mit einer sinkenden Halbwertszeit des Wissens führt dazu, dass eine einzige Bildungsphase am Anfang des Lebens oft nicht mehr ausreicht. Lebensbegleitendes Lernen (Benchmark 5) wird immer wichtiger.

Im Gegensatz etwa zur Wettbewerbspolitik oder der Wirtschafts- und Währungspolitik hat die EU bei der Bildung allerdings keine Weisungsbefugnisse. Die „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK) überlässt den EU-Mitgliedstaaten die Entscheidung, wie sie die jeweiligen Ziele erreichen wollen. Durch den Austausch von good-practice-Beispielen sowie durch regelmäßiges Monitoring (vgl. COM 2009) werden die Fortschritte überprüft und die Ergebnisse der einzelnen Mitgliedsländer miteinander verglichen.

Erfüllung der Zielmarken?

Die Bestandsaufnahme für die EU-Staaten ist insgesamt ernüchternd: Abgesehen vom Benchmark zu Absolventen in MINT wird bislang keine Zielvorgabe von der EU-27 erreicht. Deutschland geht dabei nicht mit positivem Beispiel voran, sondern liegt bei einigen Indikatoren sogar unter dem EU-Durchschnitt.

Tabelle: Vergleich der Zielmarken für EU-27 und Deutschland seit 2000			
		EU-27	Deutschland
Kompetenzarmut: Lesekompetenz (%)* (Benchmark 15,5 %)	2000	-	22,6
	2006	22,5	20,0
	Diff. 2006-2000	-	-2,6
Zertifikatsarmut: Schulabbrecher (%)** (Benchmark 10 %)	2000	-	14,6
	2008	14,9	11,8
	Diff. 2008-2000	-	-2,8
Zertifikate mind. SEK II (%)** (Benchmark 85 %)	2000	-	74,7
	2008	78,5	74,1
	Diff. 2008-2000	-	-0,6
Teilnahme an Weiterbildung (%)** (Benchmark 12,5 %)	2000	-	5,2
	2008	9,5	7,9
	Diff. 2008-2000	-	2,7
MINT-Absolventen pro 1000 der 20- bis 29 Jährigen***	2000	-	8,2
	2007	12,1	11,4
	Diff. 2007-2000	-	3,2
Quellen: * OECD 2001, 2007; ** Eurostat-Online unter http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_edu_a&lang=de (Stand: 22.01.2010); *** Eurostat-Online unter http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_thflds&lang=de (Stand: 22.01.2010). Für den Indikator zu den MINT-Absolventen werden die statistischen Maßzahlen stets ohne Luxemburg berechnet, da Eurostat hier nur für das Jahr 2000 einen Wert ausweist.			

Unsere Tabelle zeigt die deutschen Bildungsergebnisse sowohl für das Jahr 2000 als auch für den je nach Indikator aktuellsten weiteren Zeitpunkt. Für die EU-27-Staaten ist immer der aktuellste Wert angegeben. Werte für 2000 liegen nicht für alle Staaten vor. Die Daten stammen vom EU-Statistikamt Eurostat.

Der Abbau der Kompetenzarmut gelingt europaweit nicht. Mit 22,5 Prozent (2006) sind die Durchschnittswerte für die EU-27-Staaten noch weit entfernt von der Zielmarke. Auch Deutschland ist – trotz leichten Abbaus von Kompetenzarmut seit 2000 – noch fern vom Ziel. Finnland indes sticht im Europavergleich mit einem extrem geringen Wert von unter fünf Prozent positiv heraus.

Auch bei der Reduzierung des Anteils der „Schulabbrecher“ erreichen die europäischen Staaten das anvisierte Ziel von unter zehn Prozent nicht. Deutschland lag 2008 mit 11,8 Prozent über der Zielmarke. EU-Länder, die das Ziel bereits erfüllen, sind etwa Finnland, Polen, Slowenien oder die Tschechische Republik.

Ebenso verfehlt wird das Ziel, den Anteil der 22-Jährigen mit Sekundarstufe-II-Abschluss auf über 85 Prozent zu erhöhen. In Deutschland hat sich der Anteil 20- bis 24-Jähriger mit einem solchen Abschluss gegenüber 2000 sogar verringert: 2008 liegt das Land mit 74,1 Prozent weit unterhalb der europaweiten Zielmarke. Finnland, Irland, Schweden, die Slowakei und die Tschechische Republik erfüllen die Zielmarke schon.

Auch die angestrebte Steigerung der Weiterbildungsaktivitäten auf über 12,5 Prozent ist noch nicht zu verzeichnen, der europaweite Durchschnitt lag 2008 bei 9,5 Prozent. In Deutschland beträgt die Weiterbildungsquote 2008 7,9 Prozent, auch dies unter dem europäischen Durchschnitt. Unter anderem Dänemark, Finnland und Schweden haben die Benchmark bereits erfüllt.

Nicht in der Tabelle aufgeführt sind die Entwicklungen hin zum Ziel, den Frauenanteil in MINT zu erhöhen. 2006 betrug der Anteil in allen EU-27-Mitgliedstaaten 31,6 Prozent. Deutschland konnte im Zeitraum seit 2000 den Anteil auf 28,6 Prozent steigern und liegt damit noch unterhalb des europäischen Durchschnitts (COM 2008). Karrierechancen von Frauen in MINT müssen in Deutschland also deutlich besser werden (Solga/Pfahl 2009).

Noch zeigen sich bei den Benchmarks erhebliche Defizite in Europa. Als Reaktion hat der Europäische Rat daher im Mai 2009 einen neuen strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit bei der allgemeinen und beruflichen Bildung mit dem Titel „Education & Training 2020“ (ET 2020) verabschiedet (Europäische Union 2009).

Das Arbeitsprogramm „Education & Training 2020“

Die bestehenden Benchmarks sollen für die europäischen Mitgliedstaaten im Wesentlichen beibehalten und durch neue Zielmarken ergänzt werden. Die Zielvorgaben, die bis 2020 im Durchschnitt aller EU-27-Staaten erreicht werden sollen, sind folgende:

1. Der Anteil kompetenzarmer Jugendlicher in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften soll auf unter 15 Prozent sinken.
2. Der Anteil der „Schulabbrecher“ soll auf maximal zehn Prozent zurückgehen.
3. Der Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit einem Abschluss im Tertiärbereich soll auf mindestens 40 Prozent steigen.
4. Mindestens 95 Prozent der Kinder zwischen vier Jahren und dem gesetzlichen Einschulungsalter sollen eine vorschulische Einrichtung besuchen.
5. Mindestens 15 Prozent der Bürger sollen lebensbegleitend lernen.

Die EU behält die Benchmarks für den Abbau von Kompetenz- und Zertifikatsarmut sowie für mehr Weiterbildung als Zielmarke für 2020 im Wesentlichen bei. Der Abbau von Kompetenzarmut wird zudem auf Mathematik und Naturwissenschaften ausgedehnt. Neu ist eine Zielmarke für die frühkindliche Bildung. Der ursprüngliche Benchmark zum Anteil 20- bis 24-Jähriger mit mindestens einem Abschluss des Sekundarbereichs II wird unterdessen neu ausgerichtet: Nun will die EU den Anteil 30- bis 34-Jähriger mit einem Abschluss im Tertiärbereich – in Deutschland umfasst dies FH- und Uni-Absolventen ebenso wie Meister oder Techniker – auf mindestens 40 Prozent erhöhen.

Ausblick – neues Programm, alte Probleme

Der Wille der EU, die europäischen Bildungssysteme zu optimieren und zu modernisieren, scheint ungebrochen. Wegen ihrer begrenzten bildungspolitischen Zuständigkeiten kann die EU jedoch nur wenige Anreize setzen; das Erreichen oder Nicht-Erreichen der Zielmarken hat keine unmittelbaren Konsequenzen für die Mitgliedstaaten. Der konzentrierte Blick der EU auf die Bildungsarmut ist dennoch bemerkenswert, denn er steht nationalen Trends entgegen, welche eher auf eine Eliten-Förderung abzielen.

Die Zielmargen als europaweite Durchschnittswerte erscheinen jedoch teilweise zu wenig ambitioniert. Einen Anteil von 15 Prozent kompetenzarmer Schüler sollte sich kein EU-Land leisten. Und auch ein Anteil von 15 Prozent lebensbegleitend lernenden Bürgern ist niedrig angesetzt. Will Europa sein Innovationspotenzial stärken, muss es massiv in Weiterbildung investieren. Kritisch anzumerken ist ferner, dass die Benchmarks vor allem auf den „Quantitätsaspekt“ von Bildung setzen. Lediglich der Benchmark zu Kompetenzarmut stellt den „Qualitätsaspekt“ ins Zentrum, das heißt den tatsächlichen Kompetenz-Output der Bildungssysteme.

Vor welchen Herausforderungen steht nun das deutsche Bildungssystem angesichts der Zielvorgaben? Beim Anteil der Kindergartenkinder ab vier Jahren erreicht Deutschland heute bereits in etwa die Zielvorgabe von 95 Prozent. Nach wie vor ist das deutsche Bildungssystem aber gefordert, Kompetenz- und Zertifikatsarmut zu reduzieren und mehr Menschen zum lebenslangen Lernen zu motivieren. Auch der neue Indikator zu den Absolventenquoten 30- bis 34-Jähriger im Tertiärbereich deutet darauf hin, dass Deutschland sein Bildungssystem ausweiten muss: Hierzulande lag die Absolventenquote 2008 mit 27,2 Prozent klar unter der anvisierten Zielmarke von mindestens 40 Prozent – während der EU-27-Durchschnitt immerhin bereits 31,1 Prozent betrug.

Aber auch hier darf der Qualitätsaspekt nicht vernachlässigt werden. Selbst wenn Deutschland etwa die Studierendenzahlen erhöht, bedeutet dies noch nicht, dass die Qualität der Lehre beispielsweise durch genügend Professoren gesichert ist. Auch eine Steigerung des Anteils von Menschen in Weiterbildung kann unterschiedlich viel Wert haben, das Spektrum reicht nämlich vom Volkshochschulkurs über Bewerbertrainings bis hin zu kompletten zweiten Ausbildungen.

Internationale Vergleiche bringen zudem grundsätzlich die Schwierigkeit mit sich, dass die teils sehr unterschiedlich aufgebauten nationalen Bildungssysteme gemeinsam klassifiziert und vergleichbar gemacht werden müssen. Als „Schulabbrecher“ gelten international Menschen ohne Sekundarstufe-II-Abschluss. In Deutschland aber zählen Abschlüsse verschiedener Maßnahmen, die keinen voll qualifizierenden Berufsabschluss vermitteln (etwa das Berufsgrundbildungsjahr) zur Sekundarstufe II. Der Indikator „Schulabbrecher“ erfasst damit im internationalen Vergleich diese Gruppe von Jugendlichen nicht. Das Ausmaß von Zertifikatsarmut hierzulande wird somit unterschätzt. Gerade mit Blick auf Deutschland müssten also strengere Maßstäbe für Zertifikatsarmut angelegt werden.

Das Benchmarking setzt zwar auf europäischer Ebene Standards. Einige deutsche Spezialprobleme bleiben dabei aber unberücksichtigt. So gibt es in Deutschland zu wenig Mobilität zwischen verschiedenen Schultypen (Hauptschule, Realschule, Gymnasium), obwohl sich Lernpotenziale von Schülern über die Schulformen hinweg deutlich überschneiden (Uhlig 2010). Auch die Durchlässigkeit zwischen Berufsausbildungssystem und Hochschule ist in Deutschland gering. Anders als in Deutschland können Lehrlinge im Nicht-EU-Land Schweiz beispielsweise bereits

während der Ausbildung das (Fach-)Abitur machen (Ebner 2009). Die EU-Benchmarks berücksichtigen zudem nicht, dass der Bildungserfolg vom Elternhaus abhängt, ein Phänomen, das – wie die PISA-Studien zeigen – in Deutschland besonders ausgeprägt ist. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die europäischen Benchmarks für Deutschland wichtige Ziele setzen. Aber auch darüber hinaus gibt es bei der Bildung hierzulande Handlungsbedarf.

Das Lissabon-Ziel eines wissensbasierten Wirtschaftsraums, die demografische Entwicklung in Europa und veränderte Anforderungen auf den Arbeitsmärkten von morgen bringen die Systeme von Bildung, Ausbildung und Weiterbildung unter Druck. Bildungsreserven müssen besser genutzt und erreichte Bildungsniveaus durch kontinuierliche Weiterbildung verlässlicher werden, will Europa und wollen die einzelnen europäischen Länder in Zukunft wettbewerbsfähig bleiben. Die Bemühungen Deutschlands müssen sich noch stärker auf den Kampf gegen Bildungsarmut und -ungleichheiten und das Engagement für mehr soziale Mobilität richten.

Erläuterung der Bildungs-Benchmarks und ihre Messungen

Definition Jugendliche unterhalb Kompetenzstufe II: Die PISA-Studie misst die Kompetenzen von 15-Jährigen in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften. Auf Grundlage dieser Kompetenzmessungen wurden für den Bereich Lesen fünf und für den Bereich Mathematik und Naturwissenschaften sechs Kompetenzstufen differenziert. Jugendliche unterhalb der Kompetenzstufe II („Risikogruppe“) verfügen in allen drei getesteten Bereichen über nur schwache Kompetenzen und werden daher auch als kompetenzarm bezeichnet.

Definition Abschluss der Sekundarstufe II: Um Bildungsgänge international vergleichen zu können, werden diese verschiedenen Bildungsniveaus zugeordnet. Grundlage für solche Zuordnungen ist meist die von der UNESCO entwickelte International Standard Classification of Education (ISCED). Unterschieden werden drei Bildungsniveaus: der Primarbereich (Grundschulbereich), der Sekundarbereich und der Tertiärbereich. Der Sekundarbereich untergliedert sich in den Sekundarbereich I und II. In Deutschland wird der Abschluss der Haupt- und Realschule mit einem Abschluss des Sekundarbereichs I gleichgesetzt. Ein abgeschlossenes (Fach-)Abitur oder eine abgeschlossene Berufsausbildung zählen als Abschluss des Sekundarbereichs II. Auch die erfolgreiche Teilnahme an verschiedenen Maßnahmen nach der allgemein bildenden Schulzeit wird in Deutschland bereits dem Sekundarbereich II zugeordnet.

Definition Schulabbrecher: Als Schulabbrecher gilt, wer keinen Abschluss der Sekundarstufe II hat und sich auch nicht im Bildungssystem befindet.

Definition Abschluss Tertiärbereich: Nach der ISCED-Klassifikation ist der Tertiärbereich in A und B zweigeteilt. Der Tertiärbereich B umfasst in Deutschland Ausbildungen etwa zum Meister und Techniker, während der Tertiärbereich A Absolventen von Universitäten und Fachhochschulen erfasst. Der von der EU verwendete Indikator bezieht sich auf den gesamten Tertiärbereich.

Lebenslanges Lernen: Menschen, die lebenslang lernen, sind Eurostat zufolge jene, die innerhalb der letzten vier Wochen vor dem Befragungszeitpunkt an formalen oder nichtformalen Lernaktivitäten teilgenommen haben. Formale Lernaktivitäten sind etwa der Besuch einer Schule, um einen allgemeinbildenden Abschluss nachzuholen, oder eine Berufsausbildung. Nichtformale Lernaktivitäten sind Kurse oder Schulungen am Arbeitsplatz oder an Volkshochschulen.

Der WZBrief **Bildung** erscheint mehrmals im Jahr in unregelmäßigen Abständen. Er bietet knappe Analysen von WZB-Forscherinnen und -Forschern zu einem Thema aus dem Bereich Bildung.

Der WZBrief **Bildung** wird elektronisch versandt. Abonnieren unter: wzbriefbildung@wzb.eu

Zu den Autoren

Dr. Rita Nikolai ist seit 2007 Leiterin der BMBF-Nachwuchsgruppe *Education and Transitions into the Labour Market am WZB*.

Christian Ebner ist seit 2007 Doktorand in dieser Nachwuchsgruppe.

Weiterführende Literatur

Allmendinger, Jutta/Ebner, Christian/Nikolai, Rita (2010a): „Bildung in Europa 2010 – Ziele erreicht oder verfehlt?“. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 63, Heft 4, S. 171-178.

Allmendinger, Jutta/Ebner, Christian/Nikolai, Rita (2010b): „Education in Europe and the Lisbon Benchmarks“. In: Jens Alber/Neil Gilbert (Hg.): *United in Diversity? Comparing Social Models in Europe and America*, Oxford: Oxford University Press, S. 308-327.

COM (Commission of the European Communities) (2009): *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training, Indicators and Benchmarks*. SEC (2009) 1616. Brüssel: Commission of the European Communities.

COM (Commission of the European Communities) (2008): *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training, Indicators and Benchmarks*. SEC (2007) 2293. Brüssel: Commission of the European Communities.

Ebner, Christian (2009): *Neue Wege für die duale Berufsausbildung – ein Blick auf Österreich, die Schweiz und Dänemark*. WZBrief Arbeit 04/2009. Berlin: WZB.

Europäische Union (2009): *Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Mai 2009 zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“)*. Amtsblatt der EU. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:DE:PDF> [Zugriff am 3.3.2010].

Solga, Heike/Pfahl, Lisa (2009): *Wer mehr Ingenieurinnen will, muss bessere Karrierechancen für Frauen in Technikberufen schaffen*. WZBrief Bildung 07/2009. Berlin: WZB.

Uhlig, Johannes (2010): *Brachliegende Potenziale durch Underachievement. Soziale Herkunft kann Bildungschancen verbauen*. WZBrief Bildung 12/2010. Berlin: WZB.

Impressum

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

Herausgeberin:
Prof. Jutta Allmendinger Ph.D.

verantwortlich:
Dr. Paul Stoop

Redaktion:
Andrea Lietz-Schneider

Produktion:
Ingeborg Weik-Kornecki
Reichpietschufer 50
10785 Berlin

Telefon +49 (30) 25491-0
Telefax +49 (30) 25491-684

wzb@wzb.eu
www.wzb.eu

Fußnoten

1 Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine Kurzfassung zweier Beiträge der Autoren. Vgl. Allmendinger et al. (2010a und 2010b).

2 Zu den konkreten Konzepten der einzelnen Zielvorgaben und deren Messung siehe die Erläuterungen im Methodenkapitel am Ende dieses Beitrags.