

Claudia Schuchart

Manfred Weiß (Hrsg.), Evidenzbasierte Bildungspolitik: Beiträge der Bildungsökonomie. Reihe Schriften des Vereins für Socialpolitik. Duncker und Humblot, Berlin, 194 Seiten

Wie *Manfred Weiß* in seinem Vorwort zum oben genannten Band schreibt, ist „nach langen Jahren der Abstinenz in der Politikberatung [...] seit einiger Zeit ein deutlicher Wideranstieg des politischen Kurswertes der Bildungsökonomie zu verzeichnen“ (S. 5). Insofern spiegelt der Band einen Trend wider, der sich im Bedeutungszuwachs von Bildung als strategischer Ressource von Volkswirtschaften, aber auch in einer stärkeren Orientierung der Bildungsökonomie am Problemlösungs- und Steuerungsbedarf des politisch-administrativen Systems zeigt. Trotz des Erscheinungsdatums von 2006 stellt der Band Erkenntnisse bereit, die auch für aktuelle Diskussionen eine wertvolle Anregung sein können. Die Beiträge fokussieren insgesamt vier inhaltliche Bereiche: Chancengleichheit im Schulsystem (zwei Beiträge), Aspekte neuer Steuerung (zwei Beiträge) und berufliche Weiterbildung (fünf Beiträge), die im Folgenden vorgestellt und kommentiert werden:

Chancengleichheit im Schulsystem

Phillip Mahler und *Rainer Winkelmann* fragen, inwieweit in Westdeutschland die Erfahrung einer „Einelternfamilie“ in der Kindheit einen Einfluss auf die Schulartzugehörigkeit im Alter von 14 Jahren besitzt. Ihre Ergebnisse auf Basis des Sozioökonomischen Panels (SOEP) bestätigen andere Studien, denen zufolge in der Bundesrepublik der Einfluss kultureller und ökonomischer Ressourcen den Einfluss der elterlichen Trennung deutlich überlagert. Allerdings ist fraglich, inwieweit die Ergebnisse der hier vorgestellten Studie als stabil gelten können. So war es mit den Daten des SOEP nicht möglich zu unterscheiden, ob das Merkmal „Einelternfamilie“ vor oder nach dem Übergang auf die Sekundarstufe zutraf – die Autoren konnten lediglich annehmen, dass im Alter von 14 Jahren der Übergang in jedem Falle erfolgt sein musste (wobei dies in den meisten westdeutschen Bundesländern bereits im Alter von 10 oder 11 Jahren der Fall ist). Weiterhin ist die Datenbasis, die repräsentativ für die alten Länder sein sollte, sehr unzufriedenstellend: Von insgesamt 704 14jährigen hatten lediglich 94 Jugendliche eine zeitlang nur mit ihrer Mutter gelebt, wobei sich in der u.a. für die Analysen verwendeten Kategorie der Trennungserfahrung in der frühen Kindheit (0–6 Jahre) nur 18 Personen befanden. Von den Jugendlichen mit einer Hauptschulzugehörigkeit haben 6 % in der späten Kindheit nur mit ihrer Mutter zusammengelebt, während die PISA-Daten eine Quote von 17,6 % allein für die Situation 15jährigen Hauptschüler aufweisen¹. Die Repräsentativität des Merkmals Trennungserfahrung im SOEP kann somit in Zweifel gezogen werden.

Ein Grund für eine herkunftsspezifische Bildungsbeteiligung in der Sekundarstufe ist der Zusammenhang zwischen Herkunft und Leistung in der Grundschule. *Gabriele Schütz* und *Ludger Wößmann* setzen bei dieser Art sozialer Ungleichheit an und fragen nach ihren systemischen

1 *Tillmann, J./Meier, U.*, Familienstrukturen, Bildungslaufbahnen und Kompetenzerwerb, in: Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.), PISA 2000 – ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik, Opladen, S. 377.

Ursachen. Sie greifen damit eine Fragestellung auf, die vor allem durch die Befunde der PISA-Studie in das Licht der wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Öffentlichkeit gerückt wurde: In allen PISA-Untersuchungen ließ die Reihung der Teilnahmeländer nach ihrem „sozialen Gradienten“, d.h. dem Zusammenhang von Herkunft und Leistung, vermuten, dass dieser Zusammenhang in Ländern mit einem horizontal gegliederten Schulsystem weniger stark ausgeprägt ist als in Ländern mit einem vertikal gegliederten System. Gabriela Schütz und Ludger Wößmann versuchen auf verschiedenen methodischen Wegen bildungspolitische Ursachen zu identifizieren. Die Befunde weisen übereinstimmend darauf hin, dass die frühe Aufteilung auf verschiedene Schularten einen substantiellen Beitrag zur Verstärkung der Chancenungleichheit leisten kann. Weiterhin zeigen die Analysen einen signifikanten Einfluss der Besuchsquote im Vorschulbereich und der Erhöhung der Dauer der Vorschulerziehung. Insgesamt könnte der Effekt des familiären Hintergrundes mit den genannten Maßnahmen um 10 Punkte verringert werden (der Herkunftseffekt beträgt in Deutschland 25,6 Punkte, im OECD-Durchschnitt 17,7 Punkte).

Der Beitrag kommt zu methodisch sehr gut fundierten Ergebnissen. Sie sind auch theoretisch schlüssig, da davon ausgegangen werden muss, dass eine effektive Vorschulerziehung und die Verlegung des Selektionszeitpunktes den familiären Einfluss auf die Kompetenzentwicklung reduziert. Der Nachteil dieser Studien, die Individual- und Aggregatmerkmale der höchsten – der Systemebene im Zusammenhang betrachten, ist, dass sie feinere Differenzen der Mesoebene nicht im Blick haben. In vielen Bundesländern ist eine teilweise „Horizontalisierung“ des Sekundarschulwesens durch Vereinigung von Haupt- und Realschule zu einer Schularbeit entweder angedacht oder bereits Alltag. Die schichtspezifische Heterogenität der Schüler dieser Schularbeit ist insgesamt höher als in getrennten Schulararten. Annehmbar ist, dass in dieser Situation fachliche und didaktische Kompetenzen der Lehrkräfte eine besondere Bedeutung haben – ihnen muss gelingen, das Leistungsniveau insgesamt bei gleichzeitiger individueller und herkunftssensibler Förderung anzuheben. Es liegt auf der Hand, dass die Qualität der Ausbildung von Lehrkräften hier eine Schlüsselposition besitzt.

Neue Steuerung

Neue Steuerungsansätze im Bildungswesen umfassen Aspekte einer erhöhten Autonomie über Inputfaktoren von Institutionen bei gleichzeitiger Outputorientierung der Steuerungsanreize. Dies gilt auch für die Hochschullandschaft der Schweiz, in der seit 1999 bei größerer Autonomie zentralstaatliche Subventionen leistungsorientiert ausgerichtet sind. *Andrea Schenker-Wicki* und *Mark Hürlimann* überprüfen nun unter Verwendung der Daten der Schweizer Hochschulstatistik die Wirkung dieser Steuerungsinstrumente. Sie verwenden einerseits ein Effizienzmodell, um für die 10 Schweizer Universitäten die Input-Outputrelationen für die Jahre 2000–2003 zu überprüfen. Andererseits betrachten sie für diesen Zeitraum die Effektivitätsentwicklung prozentual anhand ausgewählter Leistungsindikatoren, wie z.B. die Reduktion der Langzeitstudierenden, die Forschungsaktivitäten anhand der Projektmonate pro Professor und die Drittmittelaquisition. Die Ergebnisse sind uneinheitlich: Bei drei bzw. vier Universitäten lassen sich leichte Effizienz- bzw. Effektivitätsgewinne feststellen, bei drei Universitäten hat sich die Effizienz sogar verschlechtert (wenn auch nicht, bei einer Ausnahme, die Effektivität). Allerdings muss man hier hinzufügen, dass „Gewinne“ wie „Verluste“ lediglich deskriptiv festgestellt worden sind. So ist für den Leser nicht beurteilbar, ob die Veränderung der Effizienzwerte (S. 81) robust ist und damit tatsächlich über Trends informiert. Effektivitätsgewinne wurden weiterhin bereits bei einer Steigerung eines Leistungsindikators um 2 % über vier Jahre attestiert (S. 87). Die Schlussfolgerung der Autoren,

dass größere Autonomie zwar nicht per se, aber doch im Falle interner Reformen und einer Veränderung der Universitätskultur zu einer höheren Effizienz der Universitäten führt (S. 88), scheint daher fast noch optimistisch. Wünschenswert wären hier längere Zeitreihen gewesen, die eine bessere Beurteilung der Entwicklung nach 1999 ermöglicht hätten.

Die Verbesserung der Bildungsqualität steht auch im Mittelpunkt des Beitrages von *Manfred Weiß* und *Corinna Preuschoff*. Ihr Interesse gilt dem Privatschulangebot im Sekundarschulbereich, dessen Ausweitung in der öffentlichen wie wissenschaftlichen Diskussion im Sinne eines Motors für eine Leistungssteigerung der Schulen gesehen wird. Unter Verwendung der PISA-E-Daten versuchen die Autoren die Frage zu beantworten, ob sich bedeutsame Leistungsdifferenzen zwischen Schülern öffentlicher und privater Schulen zeigen. Um den Schultypeffekt identifizieren zu können, werden mit der Methode des Propensity Score Matchings nur ähnliche Schülerinnen und Schüler miteinander verglichen. Ein Leistungsvorteil zeigt sich lediglich für die Mädchen an Realschulen in Lesen und Naturwissenschaften, der allerdings nur wenige Punkte beträgt. Die Autoren begründen diesen Befund mit den stark selegierten Schülerpopulationen der Schularten und den geringen Unterschieden in den institutionellen Rahmenbedingungen. Ihre Schlussfolgerung ist, dass der „Ausbau der privaten Bildungsinstitutionen eine wenig aussichtsreiche Strategie“ für die Bundesrepublik darstelle (S. 69).

Berufliche Weiterbildung

Im Unterschied zu allen anderen Beiträgen konzentriert sich *Renate Neubäumer* auf die Entwicklung eines wirtschaftstheoretischen Ansatzes zur Erklärung des Weiterbildungsverhaltens von Betrieben. Von bereits vorliegenden Ansätzen setzt sie sich ab durch eine hohe Komplexität der berücksichtigten Kosten- und Gewinnaspekte, die sie durch das Einnehmen der Perspektive des Transaktionskostenansatzes gewinnt. Damit ermöglicht sie die Identifikation von Forschungslücken, insbesondere bei der differenzierten Betrachtung der auf Seiten der Arbeitnehmer entstehenden Kosten und bei der Analyse des Zusammenhangs von Investitionen in immaterielle Werte (z.B. Aufbau von längerfristigen Lieferbeziehungen) und Weiterbildungsaktivitäten. Insgesamt verdeutlicht der Ansatz das komplexe Zusammenspiel von Kosten-Nutzenaspekten betrieblicher Weiterbildungentscheidungen, die allerdings, wie es scheint, in ihrer Gesamtheit nicht analysierbar sind. Studien können sich immer nur auf einen Ausschnitt konzentrieren und müssen notgedrungen zu unvollständigen Einblicken gelangen.

Auch *Lutz Bellmann* und *Ute Leber* befassen sich mit den Weiterbildungsaktivitäten von Betrieben, wobei ihr Anliegen in einer Erklärung der geringen Weiterbildungsaktivitäten von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU; < 250 Mitarbeiter) und Großunternehmen (> 250 Mitarbeiter) bestehen. Für Ihre Analysen berücksichtigen sie eine Reihe von Faktoren, die sie aus einer Zusammenschau anderer Untersuchungen gewinnen. So werden die technische Ausstattung, die Arbeitsbeziehungen (Tarifbindungen, Betriebsrat), die Personalfliktuation, betriebstrukturelle Merkmale, die Gestaltung der Arbeitszeit und die Personalstruktur berücksichtigt. Die Analyse erfolgt in zwei Schritten: Zum einen wird mittels getrennter Probitregressionen der Einfluss einer Reihe von Ausstattungsmerkmalen auf das Weiterbildungsangebot von KMU und Großbetrieben geschätzt. Leider werden die z.T. erwartungswidrigen Ergebnisse lediglich beschrieben. So bleibt unverständlich, warum z.B. KMU im Gegensatz zu Großbetrieben in Weiterbildung investieren, wenn sie eine Fachkräfteabwanderung befürchten (S. 125). Ähnlich gegenläufig fallen die Effekte für die Tarifbindung und den Anteil der befristet Beschäftigten aus. Die für den Leser

anstehende Frage, ob Mängel in den zugrundeliegenden Annahmen oder in der Datenlage für diese Befunde verantwortlich sind, wird leider nicht geklärt. In einem zweiten Schritt wird die Varianz des Weiterbildungsangebots von Großbetrieben und KMU zerlegt und erklärt. Insgesamt lassen sich knapp 30 % der Varianz auf die verwendeten Ausstattungsmerkmale zurückführen, die vor allem auf die Existenz eines Betriebsrats, die Vernetzung in einem Verbundbetrieb und die Nutzung von Arbeitszeitkonten entfallen. Bellmann und Leber beurteilen dieses Ergebnis als politisch nur „schwer zugänglich“. Sie schließen etwas überraschend, dass die Ansatzpunkte für eine gezielte Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung somit allgemeiner Natur sein müssten und stellen abschließend „good-practice“-Beispiele aus anderen europäischen Ländern vor, von denen die Förderung der Netzwerkbildung durch die Übernahme von Patenschaften größerer für kleine Unternehmen noch am ehesten als kompatibel mit den vorgelegten Befunden erscheint.

Hendrik Jürgens und Kerstin Schneider nehmen die Perspektive des Arbeitnehmers in den Blick und fragen, „ob die Gleichung „berufliche Fortbildung = höhere Produktivität = höherer Lohn“ (S. 131) für Deutschland gilt. Da die Teilnahme an einer Fortbildungsveranstaltung nicht zufällig erfolgt – Arbeitnehmer, die sich besonders großen Erfolg von einer Maßnahme versprechen sowie Arbeitgeber, die einen längeren Verbleib von Arbeitnehmern erwarten – versuchen sie auf unterschiedlichen methodischen Wegen, diese unbeobachtete Heterogenität zu kontrollieren. Verwendet werden die Daten des SOEP, was im Unterschied zu anderen Untersuchungen die Betrachtung langer Zeiträume ermöglicht. Die Berücksichtigung der genannten Selbstselektionsmechanismen führt zu dem Ergebnis, dass Fortbildungsmaßnahmen weder für Frauen noch für Männer zu Lohnsteigerungen führen. Auch die Differenzierung nach Subgruppen (Öffentlicher Dienst vs. Privatwirtschaft; Personen ohne Abitur; Kinder im Haushalt), die ohne Berücksichtigung der Selbstselektion im höheren Maße von der Weiterbildung profitierten, zeigt nun keine Effekte. Kritisch gesehen werden muss die Betrachtung des Merkmals „Fortbildung“, die sich lediglich auf die Anzahl der absolvierten Fortbildungsjahre richtet und nicht nach Art der Fortbildung oder beruflichem Segment differenziert. Ein Verdienst dieses Beitrags ist es jedoch darauf hinzuweisen, wie wichtig die Berücksichtigung von unbeobachteter individueller Heterogenität für die adäquate Schätzung von Weiterbildungseffekten ist. Diese Problematik wird in der Untersuchung von *Günter Fandel, Jörn Bartels und Christine von Prümmer* hingegen nicht beachtet. Die Autoren zeigen zwar, dass Absolventen eines wirtschaftswissenschaftlichen Zusatzstudiums an der Fernuniversität Hagen erhebliche Verbesserungen in den beruflichen Positionen und den Gehaltszahlungen erreichen konnten. Allerdings wurden hier nur die Personen untersucht, die eine Weiterbildung tatsächlich aufgenommen hatten. Aufgrund der Datenquelle – Studierende an der Fernuniversität Hagen – war es nicht möglich, Effekte der Selbstselektion zu kontrollieren. Die Ergebnisse besitzen also keine allgemeine Gültigkeit für die Aufnahme eines Zusatzstudiums. Wenn es auch schwer vorstellbar ist, dass ähnlich fähige und motivierte Mitarbeiter auch ohne Zusatzstudium einen vergleichbaren Karriereschub erfahren hätten, wären doch vergleichende Analysen geeigneter Daten – wie bspw. aus dem IAB-Beschäftigungspanel – wünschenswert gewesen, um die vorgelegten Ergebnisse besser einordnen zu können.

Jutta Allmendinger, Christian Ebner und Martin Schludi lenken in ihrem Beitrag den Blick auf die Arbeitsverwaltung, die als zentraler Akteur innerhalb des Bereichs der Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen bislang kaum wahrgenommen wird. Sie arbeiten heraus, dass die Finanzarchitektur im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, die im Nebeneinander zweiter Regelkreise, des Arbeitslosengelds I und des Arbeitslosengelds II, besteht, zu einer problematischen Gesamtstrategie verleitet. Diese ist charakterisiert durch die Bevorzugung kurzfristiger Maßnahmen zulasten von langfristigen Investitionen in Bildung und Ausbildung. So zeigen die Autoren mit

entsprechenden Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA), dass längerfristige Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose, die sich im Vergleich zu mittel- und kurzfristigen Maßnahmen als erfolgreicher für eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erwiesen haben, im Zeitraum 1998–2004 erheblich zurückgefahren wurden. Darauf verweisen auch aktuellere Daten: So ist dem Bildungsbericht 2008 zu entnehmen, dass für die Jahre 2005 und 2006 zwar ein deutlicher Anstieg der Weiterbildungsmaßnahmen der BA zu verzeichnen ist, der jedoch überwiegend auf kurzfristige Maßnahmen entfällt². Dies spricht für die von den Autoren beschriebene Verschlimmerung der Situation der Geringqualifizierten und damit für ein Überdenken der Finanzierungsstrategie der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Insgesamt stellt der Band lesenswerte Anregungen auch für die aktuelle bildungspolitische Diskussion bereit. Etwas nachteilig ist der häufige Verzicht auf eine theoretische Auseinandersetzung mit den interessierenden Fragestellungen. So bleibt die Diskussion der Befunde häufig unbefriedigend flach bzw. wird gänzlich vernachlässigt. Einen Gewinn für erziehungswissenschaftliche Leser stellen aus meiner Sicht die fundierten methodischen Auseinandersetzungen mit Problemen wie Kausalität und unbeobachteter Heterogenität oder die Diskussion von Alternativen zum Umgang mit der Mehrebenenstruktur von Datensätzen dar. Diese können und sollten nicht nur eine Anregung für die methodische Bearbeitung aktueller und zukünftiger erziehungswissenschaftlicher Forschungsanliegen sein, sondern durchaus auch bereits vorliegende Befunde in einem neuen und manchmal auch kritischen Licht erscheinen lassen.

Verf.: *Claudia, Dr. Schuchart, Universität Wuppertal, Zentrum für Bildungsforschung und Lehrerbildung, Gaußstrasse 20, 42097 Wuppertal, E-Mail: schuchart(@uni-wuppertal.de)*

2 Autorengruppen *Bildungsberichterstattung* (Hrsg.), *Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatoren gestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I*, Bielefeld 2008, S. 152.