

---

# Bildungsbericht für Deutschland: Erste Befunde (Zusammenfassung)

Hermann Avenarius  
Hartmut Ditton  
Hans Döbert  
Klaus Klemm  
Eckhard Klieme  
Matthias Rürup  
Heinz-Elmar Tenorth  
Horst Weishaupt  
Manfred Weiß

---

Federführung: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF),  
Frankfurt am Main / Berlin

## Bildungsbericht für Deutschland: Zusammenfassung

Seit einiger Zeit steht das Bildungswesen wieder im Blickpunkt des öffentlichen Interesses. Hierzu haben vor allem die internationalen Vergleichsuntersuchungen TIMSS, PISA, IGLU wie auch die innerdeutsche Ergänzungsstudie PISA-E beigetragen. Dabei ist deutlich geworden, dass wir über Stand und Entwicklung unseres Bildungssystems zwar manche Einzelheiten wissen, dass aber eine systematische Gesamtschau fehlt.

Vor diesem Hintergrund hat die Kultusministerkonferenz beschlossen, künftig regelmäßig einen Bericht über wichtige Daten und Entwicklungen im deutschen Bildungswesen vorzulegen. Im Januar 2003 erteilte sie einem Konsortium unter Federführung des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) den Auftrag, bis Ende August dieses Jahres erste Befunde einer Situationsanalyse zum allgemein bildenden Schulwesen zu präsentieren.

Das Konsortium legte zum 1. September 2003 die Ergebnisse seiner Arbeit vor, die es gemeinsam verantwortet.

### 1. Leitgedanken und Struktur des ersten Bildungsberichts

Der Bildungsbericht 2003 geht von drei Grundannahmen aus: Damit Menschen ihren Platz in der Gesellschaft einnehmen und in ihr mitwirken können, bedürfen sie der Bildung. Und: Gesellschaften, die in der Welt bestehen und die die Welt mitgestalten wollen, sind auf die bestmögliche Bildung all ihrer Menschen angewiesen. Schließlich gilt: Gesellschaften, die in ihrer Zusammensetzung von kultureller und sozialer Heterogenität geprägt sind, müssen das Zusammenleben ihrer Mitglieder bereits in deren Bildungsprozessen vorbereiten. Umgekehrt bedeutet dies: Der Verzicht auf die Entfaltung – auch durch Bildung – aller individuellen Kräfte drängt den Einzelnen ins gesellschaftliche Abseits, das Zurückfallen einer Gesellschaft im Bildungswettbewerb schmälert ihre Möglichkeit im Konzert der Regionen und Länder; ein Verzicht auf Bildung, die auf ein friedliches Zusammenleben angelegt ist, fördert den Zerfall der Gesellschaft. Diese Zusammenhänge verbieten es, Bildung auf den Erwerb kognitiver Qualifikationen zu reduzieren; stattdessen muss Bildung verstanden werden als ein Prozess, in dessen Verlauf Menschen sich kognitive und soziale Kompetenzen aneignen und in dem sie zu Wertorientierungen finden.

Wenn diese Prämissen gültig sind, wenn ein Land die bestmögliche Bildung und Ausbildung aller braucht und wenn jeder Einzelne und jede Einzelne ohne die Entfaltung aller Potenziale in seiner Teilhabe an der Gesellschaft begrenzt bleibt, dann ist Deutschland mit seinem Bildungssystem vierfach herausgefordert:

- Das Land muss sich auf qualitativ anspruchsvolle Ziele seines Bildungssystems verständigen, es muss die erwartete Qualität der Ergebnisse seiner Bildungsanstrengungen formulieren.
- Das Land muss Verfahren entwickeln, mit denen es überprüfen kann, ob die zur Zielerreichung eingeschlagenen Wege zielführend sind; es muss nach der Effektivität seines Bildungssystems fragen.

- Das Land muss, zumal dann, wenn seine Ressourcen – die Zeit- wie die Geldressourcen – knapp sind, sicherstellen, dass diese Ressourcen optimal genutzt werden; es muss nach der Effizienz seines Bildungssystems fragen.
- Das Land muss schließlich darauf achten, ob es ihm gelingt, in seinem Bildungssystem alle auf- und auch alle mitzunehmen: die Heranwachsenden aus allen Schichten, die Kinder mit und ohne Migrationsgeschichte, die Mädchen und Jungen, die jungen Menschen in industriellen Ballungsgebieten und die aus ländlichen Regionen. Es muss seinen Menschen beim Zugang und bei der Realisierung gleiche Bildungschancen bieten.

Mit diesen vier Anforderungen sind die zentralen Aspekte vorgegeben, auf die der Bildungsbericht sich bezieht, die seinen ‚roten Faden‘ darstellen.

Die Verfolgung dieses roten Fadens verlangt nach einer Strukturierung des Berichts. Das Konsortium hat sich diesbezüglich – in Anlehnung an und in Erweiterung der international gebräuchlichen Input-/Prozess-/Outputmodelle – dazu entschieden, drei große Bereiche zu unterscheiden und diese um einen vierten zu ergänzen: Der Bildungsbericht beginnt mit einer Darstellung ausgewählter Bereiche des Kontextes, innerhalb dessen sich institutionelles Lehren und Lernen in Deutschland vollzieht (Teil A). Der Kontext (dieser Begriff erscheint den pädagogischen Bedingungen angemessener als der Begriff ‚Input‘) umfasst die wesentlichen Merkmale von Umwelten von Bildungssystemen und der sich in ihnen vollziehenden Bildungsprozesse. Daran schließt sich die Berichterstattung zu wichtigen Feldern des Prozesses institutionalisierter Bildung und der Steuerung dieses Prozesses an (Teil B). Schließlich werden in einem dritten Teil zentrale Befunde zur Wirkung (dieser Begriff rückt an die Stelle des Begriffes ‚Output‘) von Bildung und Ausbildung in Deutschland referiert (Teil C). Dabei geht es um die vielfältigen kognitiven und erzieherischen Effekte institutionalisierten Lernens.

Angesichts des Umbruchs, in dem sich das deutsche Bildungswesen derzeit befindet, hat sich das Konsortium entschieden, aktuelle Veränderungstendenzen im deutschen Bildungswesen, wie sie in den sechzehn Ländern nicht zuletzt in Reaktion auf die Befunde der großen internationalen Vergleichsstudien eingeleitet wurden, nicht jeweils diesen drei Bereichen zuzuordnen, sondern in einem vierten, eigenen Berichtsteil zu referieren. Diese Präsentation orientiert sich an den sieben Handlungsfeldern, die die Kultusministerkonferenz im Dezember 2001 formuliert hat, und stützt sich ausschließlich auf eine Auswertung von Angaben der Länder (Teil D).

Bei der Bearbeitung des so strukturierten Bildungsberichts verfuhr das Konsortium auf vierfache Weise pragmatisch:

- Ohne durchgängig gesicherte Erkenntnisse darüber, welche Elemente aus den Bereichen Kontext, Prozess und Wirkung mit welchem Gewicht für Bildung bedeutsam sind, wurden einzelne Elemente ausgewählt – zum Teil gesteuert von Plausibilitätsüberlegungen und auch durch die Verfügbarkeit von Informationen.
- Obwohl es als unstrittig gelten kann, dass der Zusammenhang zwischen den Bereichen Kontext, Prozess und Wirkung nicht im Sinn einer schlichten Produktionsfunktion begriffen werden kann, sondern dass es sich hierbei eher um einen zirkulären Prozess handelt, einen Prozess, bei dem z.B. die Wirkung des Lernens in der Grundschule zum Kontext des Lernens in der Eingangsphase der weiterführenden

Schulen wird, folgt die Darstellung dem linearen Muster. Sie verfährt aus pragmatischen Gründen so, will damit aber gerade keine linearen Zusammenhänge suggerieren, etwa derart, dass aus dem Kontext der Prozess und aus diesem wiederum die Wirkung erwüchse.

- Für die Präzision der Berichterstattung wäre es von besonderem Wert, aus einem Reservoir entwickelter Indikatoren schöpfen zu können. Da jedoch ein tragfähiges Tableau etablierter Indikatoren bislang fehlt, musste der pragmatische Weg der Annäherung an quantifizierte Maße und Indikatoren gewählt werden.
- Begrenzt durch die nur knapp zur Verfügung stehende Zeit – von Auftragserteilung bis zur Abgabe des Berichts verging nur ein halbes Jahr – und durch einen hierin eindeutigen Auftrag, beschränkt sich dieser erste nationale Bildungsbericht im Kern auf den schulischen Teil des Bildungssystems. Exkurse in vor- und nachgelagerte Bildungsbereiche wurden nur da einbezogen, wo es für das Verständnis des zum Schulbereich Berichteten wesentlich erschien.

## 2. Inhalt und Befunde des ersten Bildungsberichts

### Teil A: Kontextqualitäten

Bildung, wo immer sie stattfindet, vollzieht sich in einem Kontext, von dem sie abhängt und den sie ihrerseits wiederum beeinflusst. Ein Bericht über das Bildungssystem Deutschlands geriete naiv, bezöge er diesen Kontext nicht ein.

Auch wenn es schwierig und durchaus strittig zu erörtern ist, welche Kontextfaktoren zu bedenken sind, wenn man über den Zustand und die Perspektiven eines Bildungssystems berichten und eine Grundlage für seine Beurteilung liefern will, können doch die folgenden Faktoren als unstrittig gelten: Demographische Entwicklungen (Abschnitt A1.1 im Bericht) wirken über ihre Bedeutung für die Entwicklung der Zahl der Lernenden ebenso wie über die von ihnen ausgehende Nachfrage nach künftigen Erwerbstätigen mit unterschiedlichen Qualifikationen unmittelbar und mittelbar auf das Bildungssystem. Dies gilt in gleicher Weise hinsichtlich quantitativer und struktureller Merkmale und Entwicklungsperspektiven im Beschäftigungssystem (Abschnitt A1.2): ob den Absolventen des Bildungssystems ein Beschäftigungssystem gegenübersteht, das unter ihnen auswählen kann, oder ob umgekehrt die Absolventen – alle oder die einzelner Qualifikationsstufen – unter alternativen Angeboten wählen können, wirkt zurück bis in die Seminare der Hochschulen und in den Unterricht in Hauptschulklassen. Schließlich ist unbezweifelbar: Die ökonomische Stärke oder Schwäche eines Landes, die Verteilung des gesellschaftlichen Wohlstands zwischen öffentlichen und privaten Haushalten (Abschnitt A1.3), das Gewicht, das die staatlichen Haushalte dem Bildungswesen und innerhalb dieses Bildungssystems einzelnen seiner Teilbereiche zumessen (Kapitel A2) – dies alles eröffnet oder verschließt Entwicklungsspielräume für Bildung.

Innerhalb dieses äußeren Kontextringes des Bildungssystems – markiert durch die Überschriften Demographie, Beschäftigungssystem, Wirtschaft und Bildungsausgaben –

findet sich ein innerer Ring von Kontextfaktoren, die gleichermaßen den Zustand und die Entwicklung des Bildungssystems bedingen und zugleich von ihm beeinflusst werden. Zu diesen Kontextfaktoren rechnet das Konsortium die strukturelle Verfasstheit eines Bildungssystems (Kapitel A3) und die Verfügbarkeit und Erreichbarkeit der unterschiedlichen Bildungsangebote (Kapitel A4): ob ein Bildungssystem in seinem eigenen Selbstverständnis im vorschulischen Bereich einsetzt, ob es seine Lernenden nach welchen Kriterien auch immer sortiert, ob es seine Angebote für jeden und an jedem Ort erreichbar zur Verfügung stellt, dies hat Folgen für Lehren und Lernen; es bestimmt die Anspruchshöhe auf den unterschiedlichen Stufen des Bildungssystems, es beeinflusst die Balance zwischen Fördern und Auslesen, es schlägt sich im Klima des Unterrichts nieder, es wirkt sich auf das Volumen der ‚Bildungsproduktion‘ des Landes aus.

Den Kontextfaktoren, die der Bericht dem inneren Kontextring zuordnet, ist auch die Ressource Zeit, die Bildungsprozessen eingeräumt werden, zuzuzählen (Kapitel A5): Der Zeitverbrauch durch Bildung drückt sich in den Lebensjahren aus, die Einzelne im Bildungssystem verbringen. Er wird ebenso deutlich in der Verteilung von Bildungszeit auf die Biographie der Menschen: Es macht einen Unterschied, ob die Heranwachsenden ihre Bildungszeit am Start ihres Lebens ‚verbrauchen‘ – in der Absicht des ‚Lernens auf Vorrat‘ – oder ob sie im Verlauf des Lebens immer wieder auf Lerngelegenheiten stoßen und so in ihrer Kompetenzentfaltung mit aktuellen Entwicklungen Schritt halten können.

Schließlich rechnet der Bildungsbericht Lernende (Kapitel A6) und Lehrende (Kapitel A7) ebenfalls zu Kontextfaktoren von Bildung: Welche Lernenden in ein Bildungssystem eintreten, mit welchem sozialen Hintergrund, mit welcher Migrationsgeschichte, mit welchen – wo immer – bereits erworbenen Kompetenzen sie in das Bildungssystem und in einzelne seiner Stufen eintreten, bestimmt dieses System und seine Arbeit ebenso wie das, was die Lehrenden mitbringen, wenn sie ihren Beruf ausüben. Ob Lehrer und Lehrerinnen qualifiziert ausgebildet wurden, wie sie zeitlich belastet sind und wie der Einsatz ihrer Arbeitszeit gesteuert wird, ob durch einen kontinuierlichen Zufluss junger Lehrerinnen und Lehrer die Innovationskraft des Systems am Leben gehalten wird. Dies sind Einflussfaktoren, die weit in den Alltag von Bildungsprozessen hineinragen.

Zentrale Befunde des Bildungsberichts in den sieben Kapiteln des Teils ‚Kontextqualitäten‘ sind:

- Der demographische Rückgang stellt große Anforderungen an das Schulsystem, eröffnet aber auch Spielräume für Neugestaltung.
- Die absehbare Schrumpfung der Zahlen derer, die aus dem Bildungs- und Ausbildungssystem in Beschäftigung wechseln, erfordert eine breite und hohe Qualifikation aller. Auch deshalb ist es unverzichtbar, allen Heranwachsenden gleiche Bildungschancen zu bieten.
- Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte und das – im internationalen Vergleich – geringe Gewicht der öffentlichen Bildungsausgaben gefährdet die Umsetzung intendierter Reformen des Bildungssystems. Umso wichtiger sind ein zielführender, effektiver Mitteleinsatz und ein optimierender, effizienter Umgang mit den verfügbaren Ressourcen.
- Die Unterschiede in der ökonomischen Kraft ‚reicher‘ und ‚armer‘ Bundesländer verstärken auch im Bildungsbereich Tendenzen der Auseinanderentwicklung der

Regionen. Die Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse überall in Deutschland wird schwieriger.

- In der Vielfalt schulstruktureller Ausprägungen in den deutschen Ländern noch ein deutsches Schulsystem zu erkennen fällt schwer.
- Deutschlands Schülerinnen und Schüler beginnen im internationalen Vergleich spät mit zielgerichtetem Lernen, verbringen viele Lebensjahre in Bildungseinrichtungen, in denen sie zugleich zeitlich wenig gefordert werden. Dies sind wenig förderliche Voraussetzungen für die Erreichung anspruchsvoller Bildungsziele.
- Deutschlands Schulen werden – im Osten des Landes dramatisch, im Westen eher gemäßigt – mit sinkenden Schülerzahlen konfrontiert sein, bei gleichzeitig starker sozialer und wachsender migrationspezifischer Heterogenität. Angesichts dieser Perspektive stellt die Zielsetzung, den Heranwachsenden aus allen Schichten, Ethnien und Regionen gleiche Bildungschancen zu bieten, eine große Herausforderung an das Bildungssystem und an die dieses System tragende Gesellschaft dar.
- Das Personal im Vorschulbereich verfügt – anders als nahezu überall im Ausland – über keine akademische Ausbildung. Die Arbeitsbelastung der akademisch qualifizierten Lehrer und Lehrerinnen wird über das Deputatsystem eher altertümlich gesteuert. Die zyklischen Erneuerungsprozesse der Schulkollegien, das Auf und Ab bei den Einstellungszahlen junger Lehrer und Lehrerinnen, wirkt altershomogenisierend. Dies bleibt nicht ohne Folgen für die Innovationskraft der Schulen. Exzellente Ergebnisse sind im Bildungssystem nicht ohne exzellentes, kontinuierlich nachwachsendes und klug eingesetztes Personal erreichbar.

## Teil B: Prozessqualitäten

Der Begriff *Prozess*, als Titel des zweiten Teils des ersten Bildungsberichts, steht für die Gesamtheit der Faktoren, durch die angestrebte Zielsetzungen von Schule und Unterricht in Ergebnisse transformiert werden. Als Prozessaspekte sind somit die konkreten Handlungsabläufe auf der Schul- und Unterrichtsebene innerhalb der Bildungseinrichtungen anzusehen.

Es ist nicht immer leicht, Aspekte des Prozesses eindeutig gegenüber solchen des Kontextes abzugrenzen. Je nach Perspektive kann die Unterscheidung anders ausfallen. So gehört die räumlich-materielle und technische Ausstattung zwar zu den Inputfaktoren; ob und wie sie genutzt wird, ist jedoch ein Prozessaspekt. Es lag von daher nahe, beide Aspekte aufeinander bezogen darzustellen (Kapitel B3 im Bericht). Ähnliches gilt für die Studententafeln (Kapitel B1) und den Einsatz personeller Ressourcen (Kapitel B2): Hier sind die Schulen an Vorgaben bzw. durch die Setzung von Rahmenbedingungen gebunden. Innerhalb dieses Rahmens bleiben dennoch gewisse Handlungsspielräume, die von den Schulen genutzt werden können. Im Hinblick auf den bundesweit erkennbaren Trend zu einer größeren Selbständigkeit der Schulen (Kapitel B6) kommt es darauf an, die Beziehung von Entscheidungsspielräumen und durch allgemein verbindliche Regelungen gezogene Grenzen nachfolgend jeweils mit zu reflektieren – auch mit Blick auf die Gestaltung des Schullebens (Kapitel B4) und des Unterrichts (Kapitel B5).

Den Prozessteil in einen ersten Bildungsbericht für Deutschland aufzunehmen, war einerseits konstitutives Element der Systematik des ersten Bildungsberichts, andererseits erwies sich dieses Vorhaben als nicht unproblematisch. Für eine systematisch vollständige Umsetzung wäre gefordert, den derzeitigen Stand der Lehr-/Lern-, Unterrichts-, Schul- und Bildungsforschung aufzuarbeiten, um die auf den unterschiedlichen Ebenen der Institution Schule ablaufenden Prozesse darzustellen und in ihrem wechselseitigen Bezug zu verdeutlichen – ein Forschungsprogramm von Jahren. Als weitere Besonderheit kommt hinzu, dass eine als verbindlich anerkannte Auswahl und Strukturierung von primären Einzelindikatoren, die über schulische Prozesse hinreichend verlässlich Auskunft geben, zwar schon mehrfach in Angriff genommen wurde, derzeit aber weder aus der Forschung noch aus den internationalen oder nationalen Berichtssystemen ableitbar ist. Die Ausführungen dieses Berichtsteils behandeln daher begründet ausgewählte Bereiche, über deren Bedeutung für schulische Prozesse Konsens besteht. Ein Anspruch auf Vollständigkeit im Einzelnen kann so nicht erhoben werden. An mehreren Stellen wird vielmehr der Bedarf an weiterführender Forschung und an der Erhebung aussagekräftiger und vergleichbarer Daten zur Kennzeichnung der Prozessabläufe im deutschen Schulsystem deutlich. Zum Teil werden, um zentrale Prozessdimensionen nicht zu übergehen, Befunde aus Erhebungen berichtet, die künftig feinerer Differenzierung und elaborierterer Erhebungsverfahren bedürfen.

Der Berichtsteil 'Prozessqualitäten' enthält u.a. die folgenden Befunde:

- Deutschlands Schüler werden mit einer im internationalen Vergleich eher durchschnittlichen Gesamtstundenzahl wie auch Stundenzahl in den Kernfächern unterrichtet. Dies geschieht auf der Grundlage einer weltweit wohl einmaligen Anzahl und Vielfalt an Lehrplänen und Stundentafeln in den Ländern und Schulformen, die nur noch schwer zu überschauen ist und die Gefahr der Ungleichheit bei der Teilhabe an Bildung in sich birgt. Die erwartete Wirkung als Instrument der Steuerung von Schule und Unterricht entfalten Stundentafeln und Lehrpläne damit nur zum Teil. Bildungsstandards können die Steuerung der schulischen Praxis überschaubarer, transparenter und verbindlicher machen.
- Die Klassengrößen sind in Deutschland etwas größer als im internationalen Vergleich, die Schüler-Lehrer-Relationen sind etwas ungünstiger. Der populären Forderung nach kleineren Klassen steht der damit verbundene Kostenaufwand gegenüber. Auf Grund der Forschungslage ist zudem zweifelhaft, ob von kleineren Klassen die erhofften positiven Effekte ausgehen. Zu überlegen wären flexiblere Verteilungsmodelle, was die Möglichkeit einschließt, die einzelnen Schulen an Entscheidungen über Stundentafeln und Einteilungen der Lerngruppen stärker zu beteiligen.
- Im internationalen Vergleich sind die räumlich-materiellen Bedingungen der deutschen Schulen überdurchschnittlich, die Ausstattung mit Computern und neuen Medien ist dagegen unterdurchschnittlich. Die Nutzung der vorhandenen Ausstattung ist insgesamt gering. Besonders bei Computern besteht eine Diskrepanz zwischen dem hohen Interesse der Schüler und dem sparsamen Einsatz an den Schulen.
- Das System der Lernmittelfreiheit läuft Gefahr, unter der Hand aufgehoben zu werden. Die öffentlichen Ausgaben für Lernmittel stagnieren, der privat finanzierte Anteil nimmt zu. Es ist zu prüfen, ob für sozial Schwache das zumutbare Maß inzwischen schon erreicht oder überschritten ist. Auch das hätte sichtbare Auswirkungen auf die

- Gleichheit bei der Teilhabe an Bildung. Die mittlere Ausleihzeit der Schulbücher beträgt inzwischen neun Jahre; der Bestand muss großteils als überaltert und unzureichend angesehen werden.
- Schulleitungen in Deutschland haben vergleichsweise wenig Spielraum in der Ausgestaltung ihrer Tätigkeit. Ein spezifisches Ausbildungsprofil ist nicht definiert; die Qualifizierung erfolgt in der Regel nach Amtsantritt und ist von Land zu Land sehr unterschiedlich.
  - Hinsichtlich der Kooperation innerhalb der Kollegien haben Deutschlands Lehrer, wie auch der internationale Vergleich zeigt, einen deutlichen Nachholbedarf, besonders bezogen auf den Unterricht. Schülerpartizipation ist zwar rechtlich verankert, hat aus Sicht der Schüler aber keinen hohen Stellenwert. Kooperationen mit externen Partnern pflegen nahezu alle Schulen.
  - Das Bild der Schule in der Öffentlichkeit hat in den Jahren nach TIMSS und PISA merklich gelitten, die Zufriedenheit mit Schule hat stark abgenommen.
  - Die zeitliche Belastung der Lehrkräfte in Deutschland ist empirischen Studien zufolge relativ hoch und liegt über der vergleichbar ausgebildeter Beschäftigter im öffentlichen Dienst. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Studien in aller Regel auf Selbstaufzeichnungen der Lehrkräfte beruhen. Die spezifische Tätigkeit des Berufs bringt besondere psychische Belastungen mit sich. Die den Lehrkräften zugewiesenen Unterrichtsaufgaben führen dazu, dass nur wenig Zeit für andere pädagogisch relevante Tätigkeiten, z.B. für Schülerberatung, übrig bleibt.
  - Die Beanspruchung der Schülerinnen und Schüler durch die Schule ist nach deren eigener Einschätzung gleichfalls hoch, besonders die zeitliche Beanspruchung in den höheren Klassenstufen. Dennoch jobbt ein zunehmend größerer Anteil der Schüler.
  - Das Unterrichtsklima an den deutschen Schulen scheint im Gesamtüberblick durch eine geringe Unterstützung, einen als hoch empfundenen Leistungsdruck und ein eher kühles Schüler-Lehrer-Verhältnis gekennzeichnet zu sein. Insgesamt entsteht der Eindruck einer vergleichsweise eng fixierten und traditionell geprägten Unterrichtskultur, die über Fächer, Schulformen und Länder hinweg weitgehend homogen erscheint.
  - Förder- oder Ergänzungsunterricht ist in Deutschland nicht sehr häufig, die Förderung von besonders leistungsstarken Schülern eher selten. Nachhilfe erhält ca. ein Fünftel der deutschen Schüler bereits in der Grundschule.
  - Noten sind über Schulformen, Schulen und Schulklassen hinweg kaum vergleichbar. Da durch Noten und Abschlüsse aber individuelle Lebenschancen mit geprägt werden, ist eine höhere Vergleichbarkeit anzustreben. Diese könnte durch eine engere Koppelung an Bildungsstandards sowie durch regelmäßige Vergleichsarbeiten auf Landesebene sowie länderübergreifend erreicht werden.
  - Im internationalen Vergleich wird den Schulen in Deutschland sehr wenig Selbstständigkeit zugestanden. Allerdings zeichnen sich in den letzten Jahren erhebliche Änderungen ab. Damit einher geht eine ebenfalls veränderte Auffassung von der Rolle der Schulaufsicht, die primär eine begleitende, unterstützende und beratende Funktion zu übernehmen hat.

### Teil C: Wirkungsqualitäten

Von Wirkungen eines Bildungssystems zu sprechen, mag vermessen erscheinen, klingt es doch eher „technisch“, nach einer klaren Unterscheidung von „Ursachen“ und „Wirkungen“, nach einseitig gerichteten Kausalitäten, nach Bildung als einem Produkt, das gemäß vorgefertigter Pläne „erzeugt“ und optimiert werden kann. Eine solche Sichtweise ließe die Eigengesetzlichkeiten pädagogischer Prozesse außer Acht. Ihr steht als realistischeres Konzept gegenüber, Bildung als einen aktiven Aneignungsprozess durch die Lernenden zu betrachten. Bildung ist demzufolge nicht vollständig plan- und steuerbar. Schule und Unterricht können nicht determinieren, wie und was gelernt wird, wohl aber tragen sie Verantwortung dafür, einen geordneten Kontext für systematisches Lernen zu schaffen. Dessen konkrete Ausgestaltung durch die Bereitstellung von Lerngelegenheiten, die im Kapitel „Prozessqualitäten“ erörtert wurden, lässt einen mehr oder weniger anregenden und festgelegten Rahmen entstehen, der spezifische Möglichkeiten und Bedingungen für das – letztlich selbst regulierte – Lernen bereitstellt. Was immer als Wirkung von institutionalisierter Bildung angesehen wird, entsteht aus dem Zusammenspiel institutioneller und unterrichtlicher Lernbedingungen mit sozio-kulturellen Faktoren, familiären Einflüssen sowie den individuellen Voraussetzungen und individuellen Verarbeitungsprozessen der einzelnen Schülerinnen und Schüler. Dieser Sachverhalt ist bei einer Bilanzierung von Effekten und Bildungserträgen stets zu berücksichtigen.

Diese relativierenden Hinweise sollen die Bedeutung institutionalisierter Bildungsprozesse nicht schmälern. Formale (Schul-)Bildung ist für einen gezielten, systematischen Aufbau von Kompetenzen unersetzlich. Diese grundlegende Leistung des Bildungssystems gerät in modernen Gesellschaften, in denen Schulbesuch selbstverständliche Pflicht ist, leicht aus dem Blick und wird erst dann evident, wenn man Gesellschaften untersucht, deren ökonomischer Entwicklungsstand oder besondere Situation keinen regulären Schulbesuch für alle möglich macht.

In der Bildungsforschung hat es sich eingebürgert, zwischen unmittelbaren Wirkungen (dem „output“) und langfristigen bzw. vermittelten Wirkungen (dem „outcome“) zu unterscheiden. Zum „output“ in diesem Sinn gehören einerseits die verliehenen Zertifikate und erworbenen Abschlüsse, andererseits die erworbenen Fähigkeiten, Fertigkeiten und Wissensstrukturen, also die Kompetenzen oder – aus Sicht der Bildungsökonomie – die „Humanressourcen“ der Gesellschaft. Zwar verbinden sich im Allgemeinen die in der Schule erworbenen Kompetenzen, ganz unabhängig vom formalen Bildungsabschluss, mit beruflichem Erfolg. Gerade in den deutschsprachigen Ländern haben indes Abschlüsse und Zertifikate im Zusammenhang mit dem dort entwickelten Berechtigungssystem eine zentrale Funktion für die Zuweisung von Berufs- und Karrierechancen.

Die ersten drei Kapitel dieses Teils des Bildungsberichts sind dem „output“ im hier verwendeten Sinne vorbehalten: Kapitel C1 behandelt Abschlüsse, C2 erworbene Kompetenzen, C3 schließlich befasst sich mit den gruppenspezifischen Verteilungsmustern beim Erwerb von Abschlüssen und Kompetenzen. Die anschließenden Abschnitte sind dem „outcome“ des Bildungssystems, den „Fernwirkungen“ oder „Erträgen“, gewidmet: politischen Einstellungen (Kapitel C4) sowie individuellen und gesellschaftlichen Erträgen schulischer Bildung (Kapitel C5).

Einige wesentliche Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Angesichts der demographischen Verknappungstendenz und der weiter steigenden qualifikatorischen Anforderungen des Beschäftigungssystems geht es darum, die im internationalen Vergleich niedrige Quote der Hochschulabsolventen zu erhöhen und den hohen Anteil von Jugendlichen ohne Ausbildungsabschluss zu reduzieren.
- Unabdingbare Voraussetzung für die Reduzierung der Ausbildungslosigkeit ist, dass nachhaltige wirksame Maßnahmen zur Verringerung des hohen Anteils von Jugendlichen ergriffen werden, die die Schule mit einem unzureichenden Niveau in zentralen Kompetenzbereichen verlassen.
- Verlässliche Aussagen über die historische Entwicklung der Kompetenzniveaus deutscher Schülerinnen und Schüler lassen sich auf der Basis bisher vorliegender Daten aus nationalen und internationalen Schulleistungs-Studien nicht treffen. Möglich dürfte dies in Zukunft mit der Einrichtung eines Systems des Bildungsmonitoring werden.
- Die aus verfügbaren Längsschnittuntersuchungen einschätzbare Leistungsentwicklung von Schülerinnen und Schülern vom Ende der Grundschule bis in die Sekundarstufe II verweisen auf die Bedeutung unterschiedlicher schulformspezifischer Lernmilieus. Nicht immer stehen vergleichbare Schulabschlüsse in unterschiedlichen Schulformen für vergleichbare Leistungen. Dies macht deutlich, dass mit der Bildungsentscheidung am Ende der Grundschulzeit trotz der vielfach festgestellten Entkopplung von Schulformen und Schulabschlüssen langfristig – für den Kompetenzerwerb und die Beschäftigungsperspektiven – wirksame Entscheidungen getroffen werden.
- Die Situation benachteiligter Gruppen im Bildungssystem ist insgesamt komplizierter und unübersichtlicher geworden. Ins Auge fallen vor allem gravierende Unterschiede der Bildungsbeteiligung und des Kompetenzerwerbs in Abhängigkeit von der sozialen Herkunft und dem Migrationsstatus. Beim Abbau dieser Disparitäten kommt den Entscheidungen an Nahtstellen des Bildungswesens (vor allem beim Übergang auf die weiterführenden Schulen) strategische Bedeutung zu. Für die Verringerung von Unterschieden im Kompetenzerwerb spielen zudem pädagogische Fördermaßnahmen innerhalb der Schulen und der Klassen eine entscheidende Rolle.
- Trotz bestehender Datenlücken liegt inzwischen hinreichende empirische Evidenz darüber vor, dass sich „mehr Bildung“ sowohl für den Einzelnen in beruflichen und außerberuflichen Handlungsfeldern als auch für die Gesellschaft insgesamt auszahlt. Ein wichtiger Bildungsertrag, die Stärkung der sozialen Kohäsion in der Gesellschaft, geht nicht zuletzt von der Sozialisation in der einzelnen Schule aus. Neuere Forschungsbefunde weisen darauf hin, dass eine demokratisch gestaltete und demokratische Verhaltensweisen einübende schulische Lebenswelt den Erwerb von politischer Kompetenz und von Verantwortungsbereitschaft wirksam befördern kann.

**Teil D: Systematisierte Darstellung der Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung – Eine Bestandsaufnahme nach Angaben der Länder**

Die Kultusministerkonferenz hat für den ersten Bildungsbericht explizit die „*systematisierte Darstellung der Maßnahmen der Länder zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung*“ in Auftrag gegeben. Hintergrund ist die in der KMK verabredete fortlaufende Berichterstattung der Länder über Initiativen und Aktivitäten als Konsequenzen aus der PISA-Studie.

Das Konsortium konnte sich – anders als in den anderen Teilen des Bildungsberichts – nicht auf vorliegende Befunde von Schulleistungsuntersuchungen und von anderen wissenschaftlichen Untersuchungen oder auf verfügbare bildungsstatistische Daten stützen. Auch die von der KMK selbst erstellten ersten Übersichten über die in den Ländern laufenden und geplanten Maßnahmen vom März bzw. Mai 2002 sowie vom September 2002 ließen auf Grund ihrer großen Heterogenität und ihrer mangelnden Vergleichbarkeit keine systematisierte Darstellung zu. Unklar erscheint in den Übersichten zudem die Verwendung der den einzelnen Maßnahmen zugrunde liegenden Begriffe wie Standards, Vergleichsarbeiten usw. Zudem liegen in den Ländern keine wissenschaftlich gesicherten länderspezifischen Analysen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung vor. Daher musste ein anderes Vorgehen gewählt werden. In Abstimmung mit dem Sekretariat der KMK entschied sich das Konsortium für eine weitgehend standardisierte Erhebung in allen Ländern, deren Ergebnisse im Teil D des Bildungsberichts präsentiert werden. Dabei wird – ausschließlich gestützt auf die Angaben der Länder – zunächst ein Überblick über die Realisierung der in den einzelnen Handlungsfeldern festgelegten Maßnahmen gegeben, wobei ausgewählte Maßnahmen vertiefend dargestellt werden. Sodann erfolgt eine länderspezifische Darstellung der die Maßnahmen bündelnden bildungspolitischen Schwerpunkte.

Beim Versuch die Aussagen der Länder zu ihren bildungspolitischen Schwerpunktsetzungen bei der Qualitätsentwicklung und -sicherung in den Schulsystemen zu generalisieren und wesentliche innovative Ansätze bei der Entwicklung und Sicherung von Qualität in den Schulen in Deutschland zu identifizieren, lässt sich Folgendes festhalten: Offenbar haben sich alle Länder darauf eingestellt, die in den sieben Handlungsfeldern vereinbarten Maßnahmen der Entwicklung und Sicherung von Qualität – bei aller Unterschiedlichkeit in der Dimensionierung und Reichweite der Maßnahmen sowie in den Akzentsetzungen – möglichst in der ganzen Breite umzusetzen. Es zeigen sich, abhängig von den landesspezifischen Bedingungen, von der bildungspolitischen Dringlichkeit nach PISA (z.B. Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund) sowie von der Art der Maßnahmen (ob vor allem strukturell, inhaltlich oder ergebnissichernd ausgerichtet) deutliche Unterschiede in der Form der Realisierung. Während die bildungspolitisch besonders dringlichen und die eher strukturell ausgerichteten Maßnahmen weitgehend eingeführt sind, befinden sich die vorbereitungs- und zeitaufwendigeren, unmittelbar inhalts- und ergebnisbezogenen Maßnahmen häufig noch im Planungs- oder Erprobungsstadium.

Gleichwohl zeigen sich bei aller Vielfalt der Maßnahmen und bei aller Unterschiedlichkeit der landesspezifischen Schwerpunkte länderübergreifende Prioritäten:

- 
- eine frühe Sprachförderung, insbesondere für Migrantenkinder bzw. Kinder mit Deutsch als Zweitsprache, in der Regel verbunden mit Sprachstandsfeststellungen für alle Kinder;
  - die bessere Verzahnung von Kindertagesstätten, Vorschulerziehung und Grundschule sowie die Einführung einer verlässlichen Halbtagsgrundschule und von Ganztagsschulangeboten;
  - die Ergebnissicherung mittels fortlaufender Lernstandsermittlung, der Entwicklung und Anwendung von Instrumenten der Leistungsdiagnose sowie die Durchführung schulübergreifender Vergleichsarbeiten;
  - die Erstellung von Schulprogrammen;
  - die Neufassung bzw. Weiterentwicklung von Rahmenplänen sowie die Erarbeitung von Standards in den Kernfächern;
  - die Weiterentwicklung der methodischen und diagnostischen Kompetenz der Lehrkräfte insbesondere durch Lehrerfortbildung.

Auch wenn mit dieser Erhebung gewissermaßen nur eine „Momentaufnahme“ gemacht und nicht alle bildungspolitischen Strategien und Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung abgefragt und aufgeführt werden konnten, wird doch deutlich, dass in den Ländern und auch länderübergreifend eine Vielzahl neuer bildungspolitischer Initiativen in Angriff genommen worden ist. Bildungsberichterstattung könnte wesentlich dazu beitragen, diese Entwicklung zu verstetigen und evaluierend zu begleiten.