

Tobias Kaphegyi

KURZFASSUNG

***Black Box Bildungsmonitor?
Ein Blick hinter den Reiz des
Rankings***

**Analyse und Kritik
des Bildungsmonitors 2010
der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
(INSM)**

Tübingen, den 9. August 2011

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung.....	3
2	Zentrale Ergebnisse einer kritischen Analyse des Bildungsmonitors	8
3	Methodische Mängel und Mängel des wissenschaftlichen Arbeitens im Bildungsmonitor.....	20
4.	Ergebnisse einer kritischen Analyse des ökonomietheoretischen Hintergrunds des Bildungsmonitors	24
5.	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	28
6.	Literatur:	31

1 Einführung

1.1 *Was ist der Bildungsmonitor? Welche Ergebnisse und Positionen präsentiert er?*

Im Auftrag des arbeitgeberfinanzierten Lobby-Think-Tanks "Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft" (INSM) erarbeitet das "Institut der deutschen Wirtschaft" (IW) in Köln seit 2004 den „Bildungsmonitor“. Er erscheint im jährlichen Turnus mit sich leicht verändernden Schwerpunkten – so erschien er auch im Jahr 2010 und wird am 16. August für 2011 präsentiert. Die jährliche Präsentation der Ergebnisse des Bildungsmonitors erfolgt über einen Forschungsbericht (zuletzt Erdmann et al. 2010), über eine Kurzfassung des Forschungsberichts (IW 2010), über eine gemeinsame Pressemitteilung der INSM und des IW (INSM/IW 2010) sowie über eine gemeinsame Pressekonferenz. Der ganze Präsentationsprozess wird zusätzlich unterstützt durch einen sich jährlich aktualisierenden Internetauftritt auf dem auch die schriftlichen Ergebnispräsentationen zum Herunterladen zur Verfügung stehen (<http://www.insm-bildungsmonitor.de/>). Der Bildungsmonitor hat den Anspruch, für die „kontroverse“ Diskussion darüber, „[...] wie man Bildung verbessern sollte“, die „Fakten“ zu liefern (Pellengahr 2010, S. 1). Laut eigener Aussage der INSM ist der Bildungsmonitor „[...] so umfassend [...] wie keine andere Studie in diesem Bereich“ (Pellengahr 2010, S. 1). Die Präsentation des jährlichen „Updates“ des Bildungsmonitors wird in den Medien breit rezipiert. So schreiben beispielsweise alle großen deutschen Tageszeitungen jedes Jahr über die Ergebnisse des Bildungsmonitors.

Der Bildungsmonitor gibt vor, die Bildungspolitik in allen Bundesländern wissenschaftlich zu untersuchen und nach ihrer Leistungsfähigkeit zu ordnen. In seiner letzten Ausgabe (2010) präsentierte der Bildungsmonitor folgende zentrale Ergebnisse: „Sachsen hat das leistungsfähigste Bildungssystem aller Bundesländer. [...] Platz zwei belegt Thüringen [...] vor Baden-Württemberg und Bayern. Das Schlusslicht der Vergleichsstudie ist Berlin. Sachsen und Thüringen belegen Spitzenplätze, weil sie viel in den so genannten MINT-Wissenschaften leisten [...]. Baden-Württemberg und Bayern schneiden so gut ab, weil sie Jugendlichen die besten Chancen für einen erfolgreichen Start in den Arbeitsmarkt bieten [...]. Die Studie bescheinigt allen Bundesländern bildungsökonomische Fortschritte“ (INSM/IW 2010, S. 1). In Bezug auf die Bildungsfinanzierung zeige der Bildungsmonitor anhand der ostdeutschen Länder, die „[...] die größten Bildungserfolge in den vergangenen Jahren erzielt haben“ (INSM/IW 2010, S. 2): „Gute Bildung [ist, d. Verf.] trotz knapper Kassen möglich“ (INSM/IW 2010, S. 1). Denn „die Bildungsausgaben je Schüler an den allgemeinbildenden Schulen haben sich zum Beispiel seit dem Jahr 2000 deutlich [...]erhöht“ (INSM/IW 2010, S. 2). „Darüber hinaus hat sich seit der ersten PISA-Erhebung die Schulqualität in Deutschland deutlich erhöht. Die langfristige Wachstums-

rate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wird [...] steigen, wenn diese Verbesserungen dauerhaft bestehen bleiben“ (INSM/IW 2010, S.2).

Als Fazit lässt sich also festhalten: Der Bildungsmonitor als scheinbar umfassendste, wissenschaftliche Bestandsaufnahme der Bildungsqualität in den Bundesländern zeige, dass sich alle Bundesländer bildungspolitisch kontinuierlich verbessern würden. Sachsen hätte das beste, Berlin das schlechteste Bildungssystem. Die Bildungsfinanzierung sei ausreichend und würde immer besser – trotz der Haushaltskonsolidierung in den Bundesländern. Die Schulqualität steige und deswegen werde auch das Wirtschaftswachstum ansteigen.

Der Bildungsmonitor ist insgesamt als ein sogenanntes „Benchmarking“ aufgebaut.

1.2 Was ist ein Benchmarking?

Die Methode des Benchmarking kommt ursprünglich aus der Betriebswirtschaftslehre. Das Benchmarking ist eine normative Methode, die dazu dient ein Unternehmen im Wettbewerb so zu optimieren, dass sie zum „Marktführer“ aufschließt. Es werden im Produktionsprozess von Unternehmen Praktiken identifiziert, die in einer vorangegangenen empirischen Untersuchung gezeigt haben, dass sie verantwortlich für den Erfolg einer Unternehmung bzw. für den Erfolg der Marktführer sind. Diesen Praktiken („Best practice“), werden messbare Indikatoren zugeordnet, die diese überlegene Praxis mess- und vergleichbar machen sollen. Anhand dieser Indikatoren können nun die verschiedenen Produktionsprozesse von unterschiedlichen Unternehmen verglichen werden. Anhand der unterschiedlichen Indikatorwerte kann die Praxis verschiedener Unternehmen in einem Ranking danach hierarchisiert werden, ob sie die „Best practice“ der Marktführer erfolgreich nachahmen. Insgesamt kann es durch eine weite Verbreitung der Methode des Benchmarkings zu einer Vereinheitlichung der Produktionsprozesse bei konkurrierenden Unternehmen kommen. Dieses Konzept zur Optimierung von Produktionsprozessen überträgt der Bildungsmonitor auf die Untersuchung der „Produktion“ von Bildung durch die Bundesländer.

1.3 Wie wirkt sich der Bildungsmonitor politisch aus?

Insgesamt bietet die vorliegende Studie zur Kritik des Bildungsmonitors (Kaphegyi 2011) keine umfassende Analyse der politischen Auswirkungen des Bildungsmonitors. Hier wäre eine eigene Medien- und Politikanalyse durchzuführen. Einige Thesen können aber anhand erster explorativ ermittelter Ergebnisse vertreten werden:

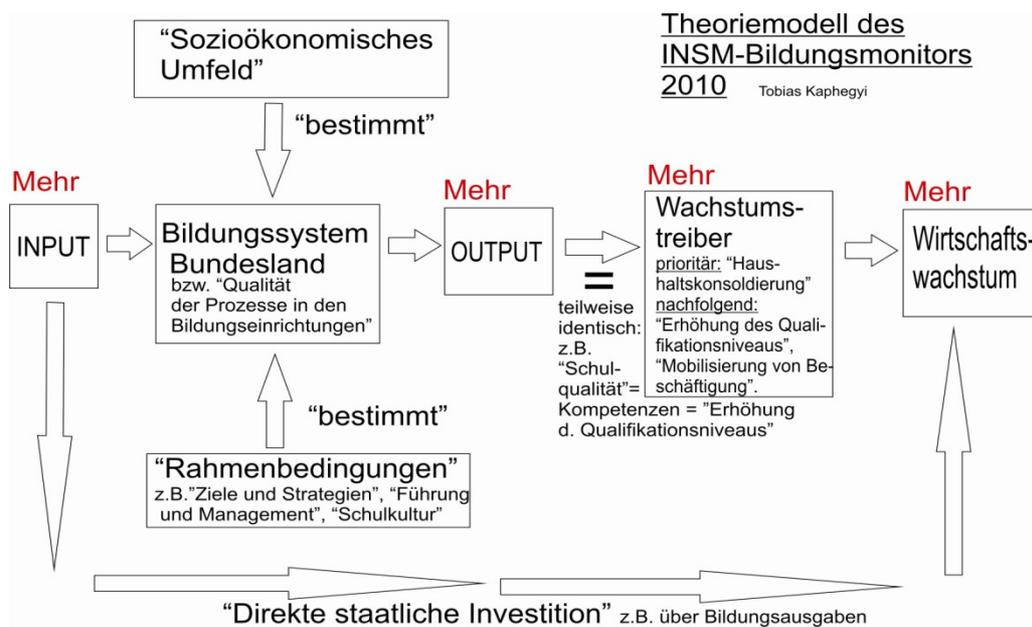
- Seit den 1990er Jahren finden im Zuge der Einführung von Methoden des sogenannten „New Public Managements“ in Politik und Verwaltung, Benchmarkings und Best-Practice-Verfahren auch im öffentlichen Bereich vermehrt Anwendung. Das geschieht aus folgendem Grund: So erhofft sich beispielsweise die EU-Kommission über Benchmarkings eine Politik der „offenen Koordinierung“ zu erreichen. „Die Offene Methode der Koordinierung kann in Politikfeldern angewendet werden, in denen die Kommission nur über eine eingeschränkte Kompetenz verfügt und die vorwiegend im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten bzw. ihrer regionalen Gebietskörperschaften liegen“ (EUFIS o.J.). Dies bedeutet: Durch solche Rankings und Benchmarkings wie den Bildungsmonitor, wird im jeweiligen Politikfeld ein Wettbewerb angestoßen. Dieser Wettbewerb ermöglicht es denjenigen, die die Zielsetzung und die Kriterien des Leistungsvergleichs definieren, auf die Politik der Akteure (im Fall des Bildungsmonitors auf die Bildungspolitik der Bundesländer) steuernd einzuwirken – obwohl sie darüber eigentlich keine direkte Macht haben. Benchmarkings sind also immer normative Angleichungsverfahren, in denen vorher die Ziele dieser Reformprozesse festgelegt werden. Die Ziele des Bildungsmonitors wiederum wurden unter Mitwirkung von Lobbyorganisationen der Arbeitgeberverbände festgelegt. Sie könnten dementsprechend interessengeleitet sein. Sie sind in keiner Weise besonders demokratisch legitimiert.
- In der veröffentlichten Meinung erscheint der Bildungsmonitor aber weitgehend als wissenschaftlich-objektive Evaluation der allgemeinen und umfassend verstandenen Qualität der Bildungspolitik und -systeme in den Bundesländern (z.B. inklusive der pädagogischen und sozialpolitischen Qualität). Die möglichen Interessen hinter dem Bildungsmonitor werden bisher kaum öffentlich diskutiert. Der Leistungsvergleich in Form von konkreten Rankings und Platzierungen ist allerdings hoch attraktiv für die mediale Verarbeitung. Durch die große mediale Verbreitung seiner Ergebnisse erzeugt der Bildungsmonitor die oben beschriebene Wettbewerbssituation unter den Bundesländern inklusive eines Anpassungs- und Rechtfertigungsdrucks auf die verantwortlichen Bildungspolitikern und Regierungen in den Bundesländern.

1.4 Theoretischer Aufbau und Argumentationsmodell des Bildungsmonitors

Das Argumentationsmodell des Bildungsmonitors lässt sich auf folgenden theoretischen Aufbau zurückführen (siehe Abbildung 1): In 13 „Handlungsfeldern“ werden jeweils zwischen fünf und 13 Indikatoren benannt, die den INPUT (fünf Handlungsfelder) und den OUTPUT (acht Handlungsfelder) des Bildungssystems operationalisieren und damit quantitativ messbar machen sollen. Eine Erhöhung der

Werte dieser insgesamt 111¹ Indikatoren, soll sich nach den Angaben des Bildungsmonitors positiv auf den INPUT und den OUTPUT des Bildungssystems auswirken. Diese Erhöhung von INPUT und OUTPUT soll sich wiederum positiv auf sogenannte Wachstumstreiber auswirken, die sich dann positiv auf das Wirtschaftswachstum eines Bundeslandes auswirken sollen. Beispielsweise soll auf langfristige Sicht die „[...] jährliche Pro-Kopf-Wachstumsrate der Volkswirtschaft um 1,265 Prozentpunkte [...] [steigen, d. Verf.], wenn die PISA-Kompetenzen um 100 Punkte zunehmen“ (Erdmann et al. 2010, S. 185).² Der Bildungsmonitor verfolgt also eine mehrgliedrige Argumentationskette, die eigentlich auf mehreren hintereinandergeschalteten Kausalbeziehungen beruht. Dass diese vielgliedrige Argumentationskette mehrere kausale Beziehungen (z.B. zwischen einer Steigerung von Indikatoren und der Steigerung bei den Wachstumstreibern, oder zwischen einer Steigerung bei einem Wachstumstreiber und dem Anstieg des Wirtschaftswachstums pro Bundesland) voraussetzt, ergibt sich aus dem Argumentationsmodell des Bildungsmonitors und seinem Aufbau als Benchmarking.

Abbildung 1: Theoriemodell und Argumentationsaufbau des INSM-Bildungsmonitors



Quelle: Eigene Darstellung nach dem Bildungsmonitor 2010

¹ Der Autor gelangt bei eigenem Durchzählen der Indikatoren immer wieder zu der Anzahl von 113 im Bildungsmonitor verwendeter Indikatoren. Trotzdem soll im Folgenden der eigenen Darstellung des Bildungsmonitors gefolgt werden und von 111 Indikatoren gesprochen werden. Vergleiche mit http://www.insm-bildungsmonitor.de/2010_methodik.html [23.06.2011]. Nachzählen kann man die Indikatoren selbst in einer Aufzählung der Indikatoren im Anhang der Langfassung (Erdmann et al. 2010, S. 208-213). In dieser Aufzählung wurde allerdings der Indikator „Einmünderquote“ im Handlungsfeld „Berufliche Bildung und Arbeitsmarktorientierung“ vergessen. Dadurch zählt man dort 112 Indikatoren.

² Punktwerte aus den verschiedenen PISA-Untersuchungen stellen einige der dem Handlungsfeld „Schulqualität“ zugeordneten Indikatoren dar.

Im Folgenden werden die 13 bildungspolitischen „Handlungsfelder“ des Bildungsmonitors in einer Übersicht vorgestellt (Tabelle 1):

Tabelle 1: Die 13 bildungspolitischen Handlungsfelder des Bildungsmonitors

„Handlungsfelder“ im INPUT-Bereich	„Handlungsfelder“ im OUTPUT-Bereich
1. „Ausgabenpriorisierung“ im Landeshaushalt	6. „Zeiteffizienz“ (Wie viel Zeit wird z.B. durch „verspätete Einschulungen“, „Wiederholungen“, „nichtgestufte Hochschulstudiengänge“ verloren?)
2. „Inputeffizienz“ (Wofür wird Geld im Bildungssystem ausgegeben?)	7. „Schulqualität“ (Durchschnittliche Kompetenzen der SchülerInnen in Mathematik, Naturwissenschaften, Deutsch und Englisch)
3. „Betreuungsbedingungen“ (Betreuungsrelationen)	8. „Bildungsarmut“ (Größe der Risikogruppen mit mangelhaften Kompetenzen und Anzahl der AbbrecherInnen)
4. „Förderinfrastruktur“ für Lernschwache	9. „Integration“ (Betrachtung der Kompetenzen und Abschlüsse im Zusammenhang mit der sozialen Herkunft)
5. „Internationalisierung“, die mit der Orientierung an „[...] den Bedürfnissen einer international vernetzten Wirtschaft“ gleichgesetzt wird (Erdmann et al. 2010, S. 5).	10. „Berufliche Bildung und Arbeitsmarktorientierung“, die mit „erfolgreicher Berufsvorbereitung“, „großem Ausbildungsangebot“, „Fortbildungsbeileiligung“ und mit „erfolgreichen Abschlüssen“ gleichgesetzt wird.
	11. „Akademisierung“ (Studienberechtigte und Hochschulabsolventen)
	12. „MINT“ (Gibt es eine besondere Förderung der MINT-Fächer: Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik?)
	13. „Forschungsorientierung“, die mit wirtschaftsnaher Forschungsstärke der Landesuniversitäten gleichgesetzt wird.

Quelle: Eigene Darstellung nach dem Bildungsmonitor 2010

2 Zentrale Ergebnisse einer kritischen Analyse des Bildungsmonitors

2.1 Die Reduktion auf die „ökonomische Sicht“ auf Bildung im Bildungsmonitor

2.1.1 Was ist das beste Bildungssystem? Der Bildungsmonitor erstellt die Rangordnung der Bundesländer nur nach der wirtschaftlichen Wachstumswirkung bildungspolitischer Veränderungen.

In der Einleitung des Bildungsmonitors wird erläutert, dass die Studie nur eine „ökonomische Sicht“ (Erdmann et al. 2010, S.4) auf die Bildungssysteme der Bundesländer einnehmen möchte. Diese einseitige „ökonomische Sicht“ wird im Bildungsmonitor gleichgesetzt mit der Funktion, die Bildung in Bezug auf eine positive wirtschaftliche Wachstumsentwicklung spielt. Es wird angedeutet, dass Bildung aber auch andere gesellschaftliche „Aufgaben“ hätte, deren Betrachtung beispielsweise einer „pädagogischen Perspektive“ (Erdmann et al. 2010, S. 7) auf Bildung obliege. Diese solle aber im Bildungsmonitor bewusst keine Rolle spielen. In der Presserezeption rutscht diese wichtige Information – wenn sie denn überhaupt wiedergegeben wird – meist in einen unauffälligen Nebensatz. Dieses Unterlassen führt beim Lesen der Schlagzeilen vom „besten“ und vom „schlechtesten“ Bildungssystem mindestens zu „Missverständnissen“ – denn beim besten oder schlechtesten Bildungssystem dürften die meisten LeserInnen auch die pädagogische Leistungsfähigkeit des BILDUNGSSYSTEMS im Blick haben. Es muss also beachtet werden: Das Ranking ist normativ auf das Ziel „mehr Wirtschaftswachstum je Bundesland durch Bildung“ ausgerichtet. Adäquate und inhaltlich richtige Überschriften in den Presseberichten über den Bildungsmonitor müssten von daher beispielsweise lauten: „Vom sächsischen Bildungssystem erwartet die Wirtschaft die beste Wachstumswirkung“. Ob der Bildungsmonitor diese Aussagen dann auch wirklich belegen kann, ist eine andere Frage (die weiter unten noch diskutiert wird).

2.1.2 Eine Übertragung der wachstumspolitischen Rangordnung auf eine allgemeine Beurteilung (z.B. auch der pädagogischen Qualität) der Bildungssysteme in den Medien wird durch die Pressearbeit von INSM und IW aktiv gefördert – obwohl der Bildungsmonitor hierzu keine Untersuchungen beinhaltet.

So zitiert beispielsweise FAZ.NET die Verantwortlichen der INSM bei der Vorstellung der Ergebnisse mit Aussagen zur Bildungsqualität in Zusammenhang mit der Schulstruktur-Frage (FAZ.NET 2010). Die Schulstrukturfrage wurde im Bildungsmonitor aber gar nicht untersucht. Ein weiteres Beispiel findet sich in der Langfassung dieser Studie (Kaphegyi 2011, S. 15).

2.2 Sind die 13 bildungspolitischen Handlungsfelder des Bildungsmonitors empirisch wirklich relevant für das Wirtschaftswachstum in den Bundesländern?

Verbesserungen in den bildungspolitischen Handlungsfeldern des Bildungsmonitors, die über 111 Indikatoren gemessen werden, sollen laut dem Bildungsmonitor, zu Verbesserungen im Wirtschaftswachstum in den Bundesländern führen. Im zweiten Kapitel des Bildungsmonitors soll die folgende Frage ausführlich erörtert werden: „Inwieweit haben die 13 Handlungsfelder einen Bezug zum ökonomischen Leitgedanken des Bildungsmonitors: die Unterstützung des Wachstumspotenzials in Deutschland“ (Erdmann et al. 2010, S. 7)?

In Kapitel 2.2 des Bildungsmonitors wird versucht, die in der Einleitung genannten Handlungsfelder als unabhängige Variablen in Bezug auf die abhängige Variable Wirtschaftswachstum zu begründen. Die einzelnen Begründungen pro Handlungsfeld durch den Bildungsmonitor wurden von Kaphegyi (2011, S. 35-49) einer genauen Überprüfung unterzogen. Sie wurden dabei nach vier Kategorien beurteilt: 1. Wird der Zusammenhang zwischen Handlungsfeld und Wirtschaftswachstum ohne weitere Begründung unterstellt? 2. Ist diese Unterstellung wenigstens theoretisch begründet? 3. Wird die theoretische Begründung auch empirisch unterfüttert? 4. Ist die theoretische Begründung womöglich sogar empirisch getestet worden, im Sinne eines kritisch-rationalen Falsifikationsversuchs? Tabelle 2 zeigt das Ergebnis dieser Überprüfung.

Tabelle 2: Übersicht über die empirische Belastbarkeit der Handlungsfelder im Bildungsmonitor 2010 in Bezug auf eine „ökonomische Sicht“ auf Bildung

Handlungsfeld	Zusammenhang mit Wirtschaftswachstum nur unterstellt	Zusammenhang unterstellt und theoretisch begründet	Zusammenhang empirisch unterstützt	Zusammenhang empirisch getestet
<i>Zeiteffizienz</i>		√		
<i>Schulqualität</i>			√	
<i>Bildungsarmut</i>		√		
<i>Integration</i>		√		
<i>Berufliche Bildung</i>		√		
<i>Akademisierung</i>		√		
<i>MINT</i>		√		
<i>Forschungsorientierung</i>	√			
<i>Ausgabenpriorisierung, Betreuungsbedingungen und Förderinfrastruktur</i>		√		
<i>Inputeffizienz</i>	√			

Quelle: Eigene Darstellung

Wie Tabelle 2 zeigt, kann der Bildungsmonitor und sein „ökonomischer Blick“ auf Bildung kaum als empirisch relevant herangezogen werden. Zu viele theoretische, bzw. ideologische Vorannahmen werden getroffen, die so gut wie gar nicht empirisch unterfüttert oder belegt werden. Knapp 70 Prozent der Handlungsfelder werden nur theoretisch als wesentlich für eine positive Wachstumsentwicklung in den Bundesländern beschrieben. Empirische Tests und Forschungsergebnisse (siehe Kaphegyi 2011, S. 35-49) deuten aber daraufhin, dass sich die theoretisch unterstellten Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum oder auf die Wachstumstreiber in der Realität nicht einstellen. Nur bei einem Handlungsfeld wird überhaupt der Versuch gemacht, mit thematisch einigermaßen passenden Forschungsergebnissen empirisch zu argumentieren. Bei zwei Handlungsfeldern wird sogar ohne theoretische Argumentation ein Zusammenhang zum Wirtschaftswachstum unterstellt.

Im Grunde geben die AutorInnen die fast vollständige, ideologisch-theoretische Ausrichtung des Bildungsmonitors selbst zu. Versteckt im methodischen Teil des Forschungsberichts heißt es da: „Die

Zuordnung der Indikatoren zu den Handlungsfeldern beruht ebenso wie ihre Auswahl auf theoretischen Überlegungen bezüglich ihres Einflussverhaltens auf die Zielsetzungen des Bildungssystems“ (Erdmann et al 2010, S. 27). Trotzdem behaupten die AutorInnen beispielsweise in der „Zusammenfassung“ ihrer Ergebnisse, wohl wissend dass viele ReceptorInnen des Bildungsmonitors nur Einleitung und Schluss lesen werden: „Der Bildungsmonitor beschreibt Handlungsnotwendigkeiten und Fortschritte in 13 bildungsökonomisch relevanten Handlungsfeldern. Er bietet einen Überblick über die Lage des Bildungswesens in den einzelnen Bundesländern [...]“ (Erdmann et al 2010, S. 199). Der empirische Beweis hierfür wird nicht erbracht. Hier ist von einer wissenschaftlich korrekten Zurückhaltung in Bezug auf den empirischen Gehalt des Bildungsmonitors nach kritisch-rationalem Verständnis nichts mehr zu entdecken.

Außerdem tauchen bei der Prüfung der Handlungsfelder weitere Probleme auf, die für den Zusammenhang mit dem Wirtschaftswachstum (in den Bundesländern) und für den gesamten Aufbau des Bildungsmonitors als Benchmarking eine Rolle spielen: Zum einen sind es die „Braindrain“-Effekte zwischen den Bundesländern, die Auswirkungen der Bildungspolitik auf die Wachstumswirkung in den einzelnen Bundesländern kaum vernünftig abschätzbar machen. Bereits die Auswirkungen auf den Wachstumstreiber „Mobilisierung von Beschäftigung“ lässt sich nicht mehr seriös für einzelne Bundesländer ermitteln, weil die jungen Erwachsenen eventuell in anderen Bundesländern in den Arbeitsmarkt eintreten als in denen, in denen sie ausgebildet wurden. Des Weiteren lässt sich kaum empirisch klären, ob nun das Bildungssystem kausal mitverantwortlich für das Wirtschaftswachstum oder die wirtschaftliche Entwicklung nicht für Leistungsveränderungen im jeweiligen Bildungssystem verantwortlich ist. Alles deutet auf interessante Wechselbeziehungen zwischen beiden Variablen hin. Klar scheint zu sein, dass das deutsche Bildungssystem es im internationalen Vergleich weniger gut schafft, die soziale Vererbung sozioökonomischer Dispositionen der Eltern aufzubrechen. Hier scheint also immer noch vor allem die Kapitalausstattung (im bourdieuschen Sinne) der Eltern die wichtigste Rolle für den Erfolg des Bildungssystems eines Bundeslandes zu spielen. Und diese Kapitalausstattung (also vor allem kulturelles und ökonomisches Kapital) hängt sehr stark mit der wirtschaftlichen Entwicklung eines Bundeslandes zusammen. Unter dem kulturellen Kapital der Eltern ist beispielsweise deren Bildungsstand zu verstehen. Unter dem ökonomischen Kapital der Herkunftsfamilie kann beispielsweise die finanzielle Situation der Familie verstanden werden. Ein Bildungsmonitor, dem es beispielsweise wirklich um Schulqualität geht, müsste sich für die Bundesländer interessieren, die es am stärksten schaffen, die sozioökonomische Herkunft von den Schulleistungen und den Bildungsbiografien der SchülerInnen zu entkoppeln. Zentrale Fragen wären also: Inwieweit schafft es ein Bildungssystem, auch Kinder bildungsferner und armer Eltern zu fördern.

Denn die soziale Vererbung des Bildungsstandes der Eltern findet in jedem Bildungssystem auch ohne besonderes Zutun der Bildungspolitik statt.

2.3 Empirischer Test der „bildungsökonomischen“ Relevanz: Misst der Bildungsmonitor wirklich die Wachstumswirkungen unterschiedlicher Bildungspolitik in den Bundesländern?

Die vorangegangene Prüfung der einzelnen Handlungsfelder auf ihre empirische Relevanz erhärtet den Verdacht, dass der Zusammenhang zwischen den vom Bildungsmonitor gemessenen Unterschieden in der Bildungspolitik der Bundesländer und deren prognostizierten Auswirkungen auf das regionale Wirtschaftswachstum nur in Modellrechnungen mit den entsprechenden Grundannahmen produziert wird. Haben die Leistungsrankings des Bildungsmonitors aber auch etwas mit der empirisch gemessenen ökonomischen Realität zu tun? Wirken sich die „bildungsökonomischen“ Verbesserungen der Bildungspolitik in den Bundesländern, die der Bildungsmonitor zu messen vorgibt, wirklich auf das Wirtschaftswachstum der Bundesländer aus?

Insgesamt lässt sich für die Unterschiede zwischen den gesamten Bildungsmonitorwerten der Bundesländer kein statistisch signifikanter Zusammenhang mit den unterschiedlichen, durchschnittlichen Wachstumsraten der Bundesländer seit Beginn des Monitorings bis heute (2004 bis 2010) erkennen. Sowohl der Punktestand der Bundesländer im Bildungsmonitor 2004, der Punktestand von 2010 und der Punktezuwachs zwischen 2004 und 2010 weisen keinerlei signifikanten statistischen Zusammenhang mit dem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum (2004-2010) in den Bundesländern auf (Siehe Kaphegyi 2011, S. 24f.). In einem rein kritisch-rationalen Verständnis von empirischer Forschung muss die scheinbar „ökonomische Sicht“ (Erdmann et al. 2010, S. 4) des Bildungsmonitors in ihrer momentanen Operationalisierung als falsifiziert bzw. als nicht gegeben gelten. Damit verfehlt der Bildungsmonitor die sich selbst gestellte Aufgabe. Auch das Gesamtranking ist dadurch eigentlich als ziel- und sinnlos zu betrachten. Da alle Handlungsfelder als gleichberechtigt in das Gesamtranking eingehen, fast alle aber nur als theoretisch begründet gelten können, macht das Gesamtranking als zielorientiertes, empirisches Benchmarking keinen Sinn. Man kann das Benchmarking „Bildungsmonitor“ im Gesamten also höchstens als normative, offene Koordinierungsmaßnahme bezeichnen, die die Bildungspolitik der Bundesländer auf eine einheitliche ideologische Ausrichtung hin beraten soll. Mit realen Auswirkungen der Bildungspolitik in den Bundesländern auf das Wirtschaftswachstum in den Bundesländern scheint der Bildungsmonitor empirisch nichts zu tun zu haben.

2.4 Bieten die Ergebnisse aus den einzelnen Handlungsfeldern wertvolle Informationen für die vergleichende Bildungsforschung? Zusammenfassung der Diskussion der Handlungsfelder, ihrer Operationalisierungen und der verwendeten Indikatoren.

Wie oben erläutert muss der Gesamtaufbau des Bildungsmonitorrankings, der die Wachstumswirkung der Bildungspolitik in den Bundesländern in eine Hierarchie bringen möchte, als empirisch widerlegt und relativ sinnlos bezeichnet werden. Es bleibt jedoch die Frage: Bieten die 13 Handlungsfelder aufgrund ihrer indikatoreichen Operationalisierung im Einzelnen wichtige Informationen zum Vergleich der Bildungspolitik zwischen den Bundesländern? Immerhin gibt der Bildungsmonitor ja vor, so wichtige Dinge zu messen, wie beispielsweise die Verantwortung der Bildungspolitik in den Bundesländern für eine eventuell unterschiedliche Schulqualität, Unterschiede in der Integrationsleistung der Schulsysteme der Länder, oder das unterschiedliche Vermögen der Bildungspolitik, Bildungsarmut zu verhindern. Kaphegyi (2011, S. 53-115) hat dazu alle Handlungsfelder mit allen im Bildungsmonitor verwendeten Indikatoren untersucht. Dies geschah anhand der Ergebnisse empirischer Studien und teilweise auch durch eigene statistische Tests. Die Diskussion um die Operationalisierung der Handlungsfelder über 111 Indikatoren und die Frage, ob die Bildungsmonitor-Rankings im Hinblick auf die einzelnen Handlungsfelder interessante wissenschaftlich-empirische Informationen zum Vergleich der Bildungspolitik in den Bundesländern liefern, kann folgendermaßen zusammengefasst werden:

- 1.) Die Handlungsfelder und ihre Operationalisierung können dahingehend beurteilt werden, ob die im Bildungsmonitor verwendeten Indikatoren überhaupt das messen, was das Handlungsfeld vorgibt, abbilden zu wollen. Stimmen also das Untersuchungsziel des Handlungsfeldes und dessen Operationalisierung überein?
- 2.) Die Indikatoren und Handlungsfelder, die einigermaßen das messen, was sie vorgeben, messen zu wollen, können in ihrer Qualität diskutiert werden. Wären andere Indikatoren besser geeignet? Fehlen wichtige Aspekte des Handlungsfeldes und müssten durch weitere Indikatoren erfasst werden? Könnte das Untersuchungsziel über veränderte und weitere Indikatoren besser operationalisiert werden?

Für die erste Frage nach der Übereinstimmung zwischen Untersuchungsziel des Handlungsfeldes und dessen Operationalisierung stellt Kaphegyi (2011) folgendes Ergebnis fest: Von 111 Indikatoren (eigentlich handelt es sich ja um 113 Indikatoren) sind knapp 50 Prozent nicht dazu in der Lage das abzubilden, was in der Beschreibung des Handlungsfeldes vorgegeben wurde. Es sollen noch einmal

einige Beispiele aus den bildungspolitisch wichtigen Handlungsfeldern „Ausgabenpriorisierung“, „Betreuungsrelationen“, „Inputeffizienz“, „Integration“ und „Schulqualität“ kurz zusammengefasst werden, die dieses Ergebnis der intensiven Diskussion der Operationalisierung der Handlungsfelder (Siehe Kaphegyi 2011, S. 53-115) exemplarisch illustrieren können:

- a) In den Ausführungen zur Operationalisierung des Handlungsfeldes „Ausgabenpriorisierung“ heißt es im Bildungsmonitor: „Des Weiteren werden die Spielräume von Landesregierungen und Kommunen berücksichtigt, die sich aus der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit [...] der Bundesländer ergeben“ (Erdmann et al. 2010, S. 32). Leider wählt dann der Bildungsmonitor aber eine Darstellungsform der Bildungsausgaben in den Bundesländern, die die Ausgaben eben gerade nicht zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Relation setzt. In etablierten Studien geschieht dies nämlich über eine Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Der Bildungsmonitor wählt aber eine Darstellung der Bildungsausgaben in Relation zur Höhe der „Gesamtausgaben“ der öffentlichen Haushalte. Die Gesamtausgaben der Bundesländer müssen aber nicht zwangsläufig in gleichem Maße der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bundesländer entsprechen. Es gibt Bundesländer, die trotz prosperierender Wirtschaft versuchen aufgrund ihrer angebotsorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik ihre Ausgaben in der Relation zur wirtschaftlichen Stärke kleiner zu halten als andere Bundesländer. Übrigens: Bundesländer, die ihre Gesamtausgaben senken und staatliche Daseinsvorsorge abbauen, werden in der so gewählten Darstellungsweise Verbesserungen erzielen, so lange sie ihre Bildungsausgaben weniger stark senken als die Gesamtausgaben. Dadurch wäre vielleicht eine sehr ideologisch verstandene „Ausgabenpriorisierung“ aber keine finanzielle Verbesserung im Bildungssektor erreicht. Ein Fortschritt bei der Ausgabenpriorisierung wäre bei dieser Operationalisierung sogar bei absinkenden Bildungsausgaben trotz Wirtschaftsaufschwung denkbar – nämlich immer dann, wenn Bildungsausgaben weniger stark sinken als andere Ausgaben. Nach aktuellen Ankündigungen ambitionierter Sparziele durch fast alle Landesregierungen scheint dieses Szenario einer realistischen Prognose der Entwicklungen im Handlungsfeld „Ausgabenpriorisierung“ im Bildungsmonitor zu entsprechen: Fast alle Bundesländer werden im Bildungsmonitor auch in Zukunft Verbesserungen vorweisen können, obwohl das auch einfach eine etwas weniger starke Zerstörung der staatlichen Daseinsvorsorge im Bildungsbereich als in anderen gesellschaftlichen Bereichen bedeuten kann.
- b) Im Handlungsfeld „Betreuungsrelationen“ kommen auch Indikatoren zu „erteilten Unterrichtsstunden pro Klasse“ zur Anwendung. Bei diesen Indikatoren können Bundesländer auch Verbesserungen durch Verschlechterungen der Betreuungsrelationen erreichen. Wenn Klas-

sengrößen erhöht werden, lassen sich mit der gleichen Anzahl an LehrerInnen mehr Unterrichtsstunden erteilen. Das hat dann aber mit verbesserten Betreuungsrelationen nichts mehr zu tun.

- c) Ein hohes Verhältnis von „Sachausgaben zu Personalausgaben“ wird als wichtiger Indikator im Handlungsfeld „Inputeffizienz“ eingeführt, da „analog zu anderen Wirtschaftsbereichen [...] die Annahme getroffen [wird, d. Verfasser], dass eine höhere relative Ausstattung mit Sachkapital die Produktivität des Lehrpersonals steigern kann“ (Erdmann et al. 2010, S. 40). Dieser Indikator steht im Widerspruch zur Aussage von der Wichtigkeit eines gut ausgebildeten (und damit gut bezahlten Personals) an anderen Stellen im Bildungsmonitor. Dieser Indikator beruht auch auf der bloßen spekulativen Übertragung von betriebswirtschaftlichen Grundsätzen aus der industriellen Produktion auf die „Produktion“ von „Humankapital“ und beruht auf keinerlei empirischen Ergebnissen aus der Bildungsforschung.
- d) Im Handlungsfeld Integration werden beispielsweise die Relationen von Bildungsergebnissen „ausländischer“ Jugendlicher zu den Bildungsergebnissen aller Jugendlicher ins Verhältnis gesetzt. Abgesehen davon, dass die Kennzeichnung „ausländisch“ gar nicht alle Jugendlichen mit Migrationshintergrund erfassen kann, die eine deutsche Staatsbürgerschaft besitzen (z.B. AussiedlerInnen), wird sie je nach Größe der gesamten Anzahl ausländischer MitbürgerInnen in einem Bundesland unterschiedlich ausfallen. Es ist klar, dass hier Sachsen weniger „ausländische Schulabgänger ohne Abschluss“ in der Relation zu „Schulabgängern ohne Abschluss insgesamt“ aufweist als Nordrhein-Westfalen. Diese Indikatoren messen keine Integration, sondern viel mehr die Anzahl ausländischer Schulabgänger in einem Bundesland.
- e) Das Handlungsfeld „Schulqualität“ wird nur mit Indikatoren aus SchülerInnen-Leistungsvergleichen operationalisiert. Diese Operationalisierung kann die Unterschiede in den Schulleistungen der SchülerInnen je nach Bundesland nicht unabhängig von der unterschiedlichen sozioökonomischen Herkunft der SchülerInnen je Bundesland untersuchen. Die Schulleistungen der SchülerInnen werden im deutschen Bildungssystem aber vor allem über das ökonomische und kulturelle Kapital der Eltern bestimmt. Dieses unterscheidet sich aber in den Bundesländern je nach wirtschaftlich gewachsener Strukturstärke oder -schwäche oder aufgrund politischer und historischer Entwicklungen der regionalen Gesellschaft (z.B. ländlicher Flächenstaat oder Stadtstaat). Für die Operationalisierung von „Schulqualität“ müssten Indikatoren herangezogen werden, die die Leistung der Schulen (bzw. der SchülerInnen) unter Kontrolle der ökonomischen und bildungsfernen oder bildungsnahen Herkunft der SchülerInnen beurteilen würden. Will man Aussagen zur „Schulqualität“ in einem Bundesland treffen, wäre auch eine Kontrolle des Grades der sozioökonomischen Heterogenität eines Bundeslandes sinnvoll. Sind die Schulen und LehrerInnen in einem Bundesland mit

schwierigerem „SchülerInnen-Input“ konfrontiert als in anderen Ländern? Sonst beachtet man nicht die Unterschiede in den Ausgangsbedingungen der Bildungssysteme in den Bundesländern und kann so auch keine Rückschlüsse auf deren spezifische Leistung ziehen. Bei der Operationalisierung im Bildungsmonitor zeigt sich durch statistische Tests, dass das Ranking „Schulqualität“ vor allem die Größe der Risikogruppen an Kindern aus armen und bildungsfernen Familien je Bundesland misst.³ Dieses Handlungsfeld misst aber leider nicht, welches Bundesland durch eine hohe Schulqualität den Zusammenhang zwischen sozioökonomischer Herkunft und Schulleistungen der Kinder am besten aufbricht.

Es könnten hier noch weitere Beispiele falscher Indikatorenwahl aus dem Handlungsfeld „Inputeffizienz“, „Zeiteffizienz“, „Bildungsarmut“, „Berufliche Bildung und Arbeitsmarktorientierung“, „Akademisierung“ und zur „Forschungsorientierung“ dargestellt werden (für die ausführliche Kritik, siehe Kaphegyi 2011, S. 53-115).

Gleichzeitig fällt auf, dass sich in der Kategorie der falschen Indikatoren einige befinden, die sehr interessengeleitet im Sinne der ArbeitgeberInnen wirken. Die Menge der Drittmittel an den Hochschulausgaben in einem Bundesland misst beispielsweise nicht die „Inputeffizienz“ für die ganze Gesellschaft in einem Bundesland. Hier wird vor allem gemessen, wie stark sich eine Universität auf die Interessen Dritter ausrichtet. Oder: Die im Bildungsmonitor behaupteten Vorteile eines dualen Studiums erweisen sich als empirisch nicht haltbar und scheinen hier eine besondere Hervorhebung im „Handlungsfeld“ Akademisierung nicht zu rechtfertigen. Duale Studiengänge ordnen aber die akademische Ausbildung sehr stark den Interessen der Kapitaleseite unter. Ein weiteres Beispiel: Warum das Einstiegsqualifizierungsjahr (EQJ) eine effektivere Maßnahme des sonst im Bildungsmonitor stark kritisierten Übergangssystems sein soll, wird bei eingehender Prüfung der vorhandenen Evaluationsstudien zum EQJ auch nicht deutlich. Die Wirtschaft kann durch das EQJ Jugendliche, die aufgrund der sich verringernden Lehrstellen im sogenannten Übergangssystem landen, als günstige Arbeitskräfte nützen – ohne irgendwelche Ausbildungsverpflichtungen dadurch eingehen zu müssen. Die Jugendlichen erreichen in EQJs auch keine höheren Abschlüsse.

Für die zweite Frage, nach der Qualität der Operationalisierung der Handlungsfelder im Bildungsmonitor muss festgestellt werden, dass die Operationalisierungen aller Handlungsfelder extrem verbesserungsfähig sind (für die ausführliche Kritik, siehe Kaphegyi 2011, S. 53-115). Auch hier sollen noch einmal einige Beispiele angerissen werden, die einen Einblick in die Diskussion um die äußert

³ Für das Handlungsfeld „Bildungsarmut“ und seine Operationalisierung trifft das in noch größerem Ausmaß zu. Wo mehr bildungsferne Eltern und ökonomisch arme Familien leben, besteht auch mehr Bildungsarmut unter den SchülerInnen, die dann beispielsweise in PISA festgestellt wird.

unzufriedenstellende Operationalisierung der meisten Handlungsfelder geben. Die Indikatoren, die als falsche Indikatoren identifiziert wurden, finden in diesem Fokus keine Beachtung mehr:

So sagen beispielsweise „Investitionsquoten“ noch nichts über „Inputeffizienz“ dieser Investitionen aus. Gleichwohl umfassen sie über ein Viertel aller Indikatoren im Handlungsfeld „Inputeffizienz“. Im Handlungsfeld „Förderinfrastruktur“ werden Betreuungsquoten im Ganztags schulbereich und in der ganztägigen vorschulischen Betreuung als Indikatoren verwendet. Gleichzeitig soll die „Messung der Personalqualität“ (Erdmann et al 2010, S. 56) einen Schwerpunkt bilden. Das gilt dann aber wiederum nur für den Kita-Bereich. An Ganztags schulen scheint dem Bildungsmonitor dann der „Akademisierungsgrad des Personals“ – also die Einbindung ausgebildeter Lehrkräfte in den Ganztags betrieb – unwichtig zu sein. Die miserablen Arbeitsbedingungen an Kitas (Löhne an oder unter der Armutsschwelle etc.) spielen im Bildungsmonitor überhaupt keine Rolle. Im Bereich „Internationalisierung“ wurde vergessen, die Auslandsaufenthalte deutscher Studierender als Indikator mit ein zu beziehen. Ebenso wie den muttersprachlichen Unterricht für Kinder mit Migrationshintergrund, der hervorragend die allgemeinen sprachlichen und auch die Deutschkompetenzen der Kinder fördert. Beim Handlungsfeld „Integration“ fehlen vernünftige Indikatoren, die die Diskriminierung aufgrund des Migrationshintergrunds messen. Andere Indikatoren beziehen sich auf den HISEI-Index, wie er im Rahmen der PISA-Studien verwendet wird. Dieser ist zwar etabliert aber durchaus diskutierenswert, da er kulturelles und ökonomisches Kapital der Herkunftsfamilie über den Beruf der Eltern in einen Topf wirft und doch auch relativ veraltet ist.⁴ Das Handlungsfeld MINT umfasst keine Indikatoren zur Förderung der MINT-Kompetenzen im Ausbildungsbereich. Nach den Ergebnissen des DIW droht ein Fachkräftemangel vor allem im Bereich der MINT-Ausbildungsberufe und so gut wie nicht im akademischen MINT-Bereich (siehe Kaphegyi 2011, S. 53-115).

⁴ Vor allem Wuttke (2007) verweist auf verschiedene generelle Schwächen des HISEI-Indexes: Die Einschätzungen der sozioökonomischen Status der verschiedenen Berufe seien längst nicht mehr aktuell und hätten sich teilweise umgekehrt. Ganzeboom et al. (1992) hätten auf sehr alte Daten aus den 1960er Jahren zurückgegriffen. Bei einem Abgleich des HISEI mit einem aktuellen Allensbacher Berufsprestige-Index stellte Wuttke eine nur sehr geringe Korrelation zwischen den beiden Indices fest. Wuttke verweist außerdem darauf, dass der HISEI ausdrücklich nur für Männer konstruiert sei und in PISA aber für Mütter Anwendung findet.

2.5 Gute Bildung trotz knapper Kassen? Kritik der Kernaussage des Bildungsmonitors von der Qualitätsverbesserung des Bildungssystems ohne zusätzliche Bildungsausgaben

2.5.1 Weil sich Bildungsinvestitionen lohnen, können sie auf die sogenannte „demografische Rendite“ reduziert bleiben!?

In der Zusammenfassung der Ergebnisse des Bildungsmonitors wird nach Prüfung der Kernhypothese folgendes Ergebnis präsentiert: „Investitionen in das Bildungssystem rechnen sich vor diesem Hintergrund auch für die öffentlichen Haushalte. Allerdings stehen der Konsolidierungszwang und die Schuldenbremse einem Anstieg der Bildungsausgaben im Wege. Dieser ist aber auch nicht nötig. Bedingt durch zurückgehende Schülerzahlen wird zum Beispiel 2020 in den Bundesländern ein Umverteilungsvolumen von insgesamt 8,8 Milliarden Euro entstehen, wenn die Gesamthöhe der Bildungsausgaben für die allgemeinbildenden Schulen auf das Niveau des Jahres 2007 eingefroren wird“ (Erdmann et al. 2010, S. 203/204).

Auf einen kurzen Nenner gebracht lautet die Kernhypothese des Bildungsmonitors: Wenn mehr finanzieller INPUT zu mehr OUTPUT (und damit zu mehr Wirtschaftswachstum) führt, dann benötigt man aufgrund der demografischen Entwicklung keine zusätzlichen öffentlichen Ausgaben im Bildungsbereich.

Bei kritisch-rationalem Vorgehen müssen Hypothesen in einer Studie formal logisch formuliert sein. Das trifft auf die Kernhypothese des Bildungsmonitors nicht zu: Wenn die Überprüfung der Kernhypothese ergibt, dass mehr finanzieller INPUT, mehr OUTPUT des Bildungssystems zur Folge hat und gleichzeitig durch den demografischen Wandel mehr Geld im Bildungssystem verbleibt, können deswegen noch keine Aussagen darüber getroffen werden, ob dieser finanzielle Zuwachs für eine „gute Bildung“ ausreicht. Dies geschieht aber in der Präsentation der Ergebnisse: „Dieser [der Anstieg der öffentlichen Bildungsausgaben, d. Verf.] ist aber auch nicht nötig“ (Erdmann et al. 2010, S. 204). Es ist auch schon in der Formulierung der Kernhypothese in der Einleitung formal unlogisch angelegt. Die betreffende Aussage über einen Finanz-Bedarf für „gute Bildung“ kann in einer logisch vorgehenden Studie nur nach einer vorherigen normativen Zielsetzung erfolgen, auf die eine Bedarfsberechnung erfolgt. „Wenn nach den Kosten gefragt wird, ist zuerst zu klären, wofür die Ausgaben getätigt werden sollen. Das bedeutet, dass möglichst klar das Ziel definiert werden muss, das es zu erreichen gilt“ (Jaich 2010: 80). Das findet im Bildungsmonitor schlichtweg nicht statt.

2.5.2 Ergebnisse transparenter und logisch vorgehender Bedarfsberechnungen für zukünftige Bildungsausgaben

Jaich (2010) macht beispielsweise zuerst den Investitionsbedarf transparent (welche Bildungsziele sollen für eine „gute Bildung“ erreicht werden) und berechnet daraufhin die Kosten dieser normativ gewünschten Reformen. Schon die Anhebung der unterdurchschnittlichen deutschen Betreuungsrelationen auf OECD-Durchschnitt würde nach Jaich (2010) Kosten verursachen, die über die im Bildungsmonitor betonte „demografische Rendite“ hinausgingen. Nach dem gleichen logischen Prinzip - aber umgekehrt herum - geht Klemm (2009) vor: Welche konkreten, und normativ gewünschten Reformmöglichkeiten würden sich für den Bildungsbereich ergeben, wenn das inzwischen weitgehend gescheiterte Ziel des sogenannten „Bildungsgipfels“ von 2008 umgesetzt werden würde: Eine Erhöhung der öffentlichen Bildungsausgaben von 4,8 auf 5,4 Prozent des BIP.⁵ Normativ, aber relativ unumstritten, werden auch hier beispielsweise kleine Reformen für den frühkindlichen Bereich genannt, die durch die Erhöhung der öffentlichen Ausgaben möglich gemacht würden. Auch Klemm (2009) kommt schon bei der Verwirklichung der Ziele des Bildungsgipfels aus dem Jahr 2008 auf über 13 Milliarden Euro, die trotz eingerechneter demografischer Rendite für „bescheidenere“ Reformprojekte zusätzlich ausgegeben werden müssten.

⁵ Klemm (2009) rechnet den bisherigen öffentlichen Anteil der Bildungsausgaben von 2005 um auf eine Zehn-Prozent-Erhöhung der gesamten Bildungsausgaben (Verhältnis von öffentlich und privat bleibt in dieser Rechnung stabil) und landet damit bei sieben Prozent des BIP. Beim Bildungsgipfel 2008 wurden nämlich keine Vereinbarungen darüber getroffen, ob das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Bildungsausgaben verändert werden sollte um das Zehn-Prozent-Ziel zu erreichen (10 Prozent des BIP für Bildung und Wissenschaft).

3 Methodische Mängel und Mängel des wissenschaftlichen Arbeitens im Bildungsmonitor

3.1 Mängel des wissenschaftlichen Arbeitens und Argumentierens im Bildungsmonitor

Es zeigen sich verschiedenartige und vielfältige Mängel des wissenschaftlichen Arbeitens im Bildungsmonitor, die im Folgenden aufgezählt werden. Ausführliche Beispiele finden sich im entsprechenden Kapitel der Langfassung dieser Studie (Kaphegyi 2011, S. 116-121).

Schon der Titel „Gute Bildung trotz Haushaltskonsolidierung“ des Bildungsmonitors ist irreführend. Die „demografische Rendite“, die der Bildungsmonitor auf 8,8 Milliarden Euro quantifiziert, wird nämlich als ausreichend für „gute Bildung“ betrachtet. Nach einem logischen, wissenschaftlichen Vorgehen hätten aber „gute Bildung“ definiert, nötige Reformen daraus abgeleitet, und deren Kosten daraus projiziert werden müssen. Ohne vorangegangene Bedarfsberechnung kann nicht beurteilt werden, ob die „demografische Rendite“ für „gute Bildung“ ausreicht. Diese zentrale Aussage des Bildungsmonitors hat also keine wissenschaftliche Basis. Des Weiteren werden in der Zusammenfassung als auch in der Pressearbeit zur Präsentation des Bildungsmonitors 2010 weitere Aussagen zu Themen getroffen, die im Bildungsmonitor gar nicht untersucht wurden (z.B. zur Schulqualität im Verhältnis zur Schulstruktur oder zu Änderungen des Besoldungsrechts).

Der am meisten störende Verstoß gegen die Kriterien des wissenschaftlichen Arbeitens liegt aber darin begründet, dass für alle Indikatoren keine Quellennennungen vorliegen. Die komplette Herkunft der zahlenmäßigen Grundlage des Bildungsmonitors bleibt im Dunkeln! Das widerspricht eigentlich den sonst üblichen Kriterien wissenschaftlichen Arbeitens.

Zur Konstruktion seines Benchmarkingaufbaus und zur Begründung einzelner Indikatoren verweist der Bildungsmonitor außerdem auf sehr viele andere Studien. Es wird kein empirischer Beweis selbst geführt. Bei der Prüfung dieser Literaturverweise werden Mängel eines korrekten wissenschaftlichen Arbeitens in Bezug auf den Umgang mit Belegen und Verweisen deutlich, die sich nach ihrer Schwere ordnen lassen: 1. Belege führen ins Leere und an der angegebenen Stelle in anderen Studien finden sich nicht die versprochenen Inhalte. 2. Studien, auf die verwiesen wird und die als Beweis dienen, werden inhaltlich falsch verwendet und wären bei korrektem wissenschaftlichen Arbeiten eher ein Beweis gegen das Vorgehen und die Argumentation des Bildungsmonitors. 3. Studien, auf die im Bildungsmonitor verwiesen wird, werden selektiv und interessenorientiert gedeutet und verwendet.

Zur genaueren Erläuterung soll hier ein Beispiel aus der zweiten Kategorie kurz dargestellt werden: Die wichtigste Studie, auf die zum Beweis der wachstumsfördernden Schulleistungen verwiesen wird, ist die von Piopiunik und Wößmann (2009). Dort heisst es jedoch: „Wenn aber im Stadtstaat arbeitende Menschen im angrenzenden Bundesland ausgebildet wurden oder umgekehrt, lassen sich die durch die Bildungsreform generierten Wachstumseffekte nur schwer den jeweiligen Bundesländern zuordnen. Auch ist nicht eindeutig, ob die in internationalen Vergleichen geschätzten Wachstumseffekte auf Stadtstaaten anwendbar sind“ (Piopiunik/Wößmann 2009, S. 26). Demzufolge haben Piopiunik und Wößmann in ihrem „Länder-Vergleich“ aus den Stadtstaaten und den sie umgebenden Flächenländern Einheiten gebildet, die für den Vergleich herangezogen werden. Nach Piopiunik/Wößmann (2009) können Stadtstaaten also ausdrücklich nicht in einen Bundesländervergleich zur wachstumsfördernden Wirkung der Schulleistungen einbezogen werden und sie tun das begründeterweise auch nicht. Erdmann et al. (2010) nutzen die Ergebnisse von Piopiunik/Wößmann (2009) aber als Beleg für einen Vergleich aller Bundesländer (mit den Stadtstaaten).

Gleichzeitig fällt bei der Durchsicht der sogenannten „Metastudien“ zur Begründung der Indikatoren und der Handlungsfelder auf, dass darin einige Berichtswerke zitiert werden, in denen dann wiederum auf AutorInnen verwiesen wird, deren Positionen schon in die sogenannte „Metastudie“ einbezogen worden sind. So wird eine größere AutorInnenbreite suggeriert als wirklich vorhanden ist und die gleichen Positionen bestimmter Forschungsrichtungen und AutorInnen werden dadurch vervielfacht, ohne dass dies die LeserInnen ohne aufwändige Recherche erkennen können.

Besonders ins Auge stechen noch in Bezug auf ein sorgfältiges wissenschaftliches Arbeiten Begründungen zur Auswahl von Indikatoren, die dann aber gerade nicht gewährleistet werden (z.B. im Handlungsfeld „Ausgabenpriorisierung“ die Orientierung der Indikatoren an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Bundeslandes). Es wird also etwas behauptet, was dann bewusst nicht erfüllt wird, bzw. wird das Gegenteil davon getan.

3.2 Methodische Mängel des Bildungsmonitors

Das methodische Hauptproblem des Bildungsmonitors besteht darin, dass er nicht die methodischen Regeln einhält, auf die er selbst verweist. Er gibt vor nach Meyer (2004) vorzugehen. Leider halten sich die AutorInnen des Bildungsmonitors nicht an die üblichen methodischen Regeln, die bei Meyer (2004) beschrieben sind.

Nach einer theoretischen Konstruktion von Indikatoren in einem Benchmarking müsste nämlich nach Meyer (2004) ein weiterer Schritt erfolgen, in dem „Falsifikatoren“ (Meyer 2004, S. 27) für die

Korrespondenz zwischen Indikator und zu messendem theoretischen Konstrukt festgelegt werden („Wann ist diese Zuordnung zwischen Indikator und Konstrukt als unzureichend zu bewerten?“ Meyer 2004, S. 27). „Es müssen Aussagen über den Zusammenhang zwischen dem vom Indikator gemessenen Sachverhalt und dem eigentlich angestrebten, nicht-messbaren Konstrukt formuliert werden, die eindeutig abgrenzbar und durch geeignete, benennbare Prüfverfahren zu testen sind“ (Meyer 2004, S. 30). Solche benennbaren Prüfverfahren sucht man im Bildungsmonitor vergebens. Insgesamt wird bei der Handlungsfelder- und Indikatorenauswahl bzw. -Konstruktion (Kapitel Drei) des Bildungsmonitors nicht kritisch-rational, sondern sehr ergebnis- und interessenorientiert vorgegangen: Es werden alle möglichen Studien aufgeführt (meist aus der wirtschaftsnahen Forschung) um die Konstruktion der Handlungsfelder und Indikatoren zu begründen. Es wird sich aber nicht mit der Prüfung oder mit Falsifikationskriterien für die Indikatoren und Handlungsfelder aufgehalten. Deshalb wird nach eingehender Untersuchung (siehe oben) auch deutlich, dass nur eines von 13 Handlungsfeldern überhaupt empirisch unterstützt (aber nicht abschließend getestet) ist. Die anderen Handlungsfelder sind in ihrem Bezug auf das Wirtschaftswachstum, wenn überhaupt, nur theoretisch postuliert worden. Fast 50 Prozent der Indikatoren sind nicht einmal in der Lage das zu messen, was sie vorgeben zu messen (siehe oben). Diese Mängel entstehen alle aus dem Unterlassen der Formulierung von Prüfverfahren und Falsifikationskriterien, wie sie Meyer (2004) für ein, seiner Ansicht nach, methodisch sauberes Benchmarking vorschreibt.

Die Auswahl und Nennung aller möglichen Studien zur Begründung der Handlungsfelder und der Indikatoren wird im Bildungsmonitor euphemistisch als „Metastudien“ bezeichnet. Vieles deutet durch das Fehlen von Falsifikationskriterien jedoch auf ein interessenorientiertes, Vorgehen hin. Dieses Vorgehen kann auf jeden Fall nicht mit einer klassischen, naturwissenschaftlichen „Metaanalyse“ gleichgesetzt werden, da diese quantitativ vorgeht und versucht möglichst alle erreichbaren Studien zum Thema mit einzubeziehen. Des Weiteren muss bei einer sauberen „Metaanalyse“ auch klar sein, dass die herangezogenen Untersuchungen ihren Untersuchungsgegenstand in gleicher Weise operationalisieren. Die im Bildungsmonitor zur „Metastudie“ herangezogenen Untersuchungen haben nicht einmal immer den gleichen Untersuchungsgegenstand. Gleichzeitig fällt die einseitige Auswahl der Forschungsliteratur ins Auge (siehe Kaphegyi 2011, S. 121-125).

Weitere gravierende methodische Mängel zeigen sich in der Konstruktion des Dynamikrankings in den Handlungsfeldern. In den Beschreibungen der Methodik und Verfahrensweisen, die zum Dynamikranking führen, ist nicht klar umrissen, wie eigentlich mit Indikator-Werten umgegangen wird, die nur in größeren zeitlichen Abständen erhoben werden. So bestehen manche Handlungsfelder des Bildungsmonitors, wie beispielsweise das Handlungsfeld „Schulqualität“ nur aus solchen periodisch

erscheinenden Indikatoren (z.B. PISA-Werte, IGLU-Werte und IQB-Werte). Unter „4.1 Standardisierungs- und Aggregationsverfahren“ wird im Bildungsmonitor eigentlich der folgende Umgang mit fehlenden Daten festgeschrieben: Wenn Daten vorliegen werden sie mit 1, wenn sie fehlen mit 0 multipliziert (Erdmann et al. 2010, S. 128). Dies bedeutet für das Dynamikranking, dass eigentlich in allen Jahren, in denen beispielsweise keine neue Studie (z.B. PISA-Studie) erscheint, die entsprechenden Indikatoren aus allen Operationalisierungen der Handlungsfelder, in denen sie Verwendung finden, herausfallen müssten. Das verändert natürlich die Operationalisierungen der Handlungsfelder von Jahr zu Jahr stark. Manche Handlungsfelder die ausschließlich oder zu großen Teilen aus den entsprechenden Indikatoren bestehen, müssten komplett oder zu großen Teilen ausfallen. Auch der Umgang mit fehlenden Daten für einzelne Bundesländer wird nicht erläutert (z.B. „Dienstunfähigkeit“ von LehrerInnen in den neuen Bundesländern, siehe Kaphegyi 2011, S. 124f.). Die betreffenden Indikatoren müssten eigentlich auch aus dem Ranking herausgenommen werden.

4. Ergebnisse einer kritischen Analyse des ökonomie-theoretischen Hintergrunds des Bildungsmonitors

3.1 Das Dogma der prioritären Haushaltskonsolidierung im Bildungsmonitor

3.1.1 Die ideologische Sicht auf Staatsschulden

Ein weiterer normativer Grundsatz des Bildungsmonitors lässt sich aus der Einleitung und dem theoretischen Aufbau deutlich herausarbeiten: „Haushaltskonsolidierung“ ist der wichtigste „Wachstumstreiber“ und muss von der Politik prioritär behandelt werden (Erdmann et al 2010, S. 4). Haushaltskonsolidierung meint im Bildungsmonitor nichts anderes als den Abbau von Staatsschulden (siehe 2.2.2). Folglich muss sich im weiteren Bildungsmonitor alles dieser Festlegung unterordnen.

Dass der Abbau von Staatsschulden zwangsläufig zu mehr Wachstum führt, ist aber eine eher ideologische Festlegung, welche bis in den Sachverständigenrat (die sogenannten fünf „Wirtschaftsweisen“) hinein umstritten ist (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2010, S. 130). Dies kommt nicht von ungefähr, denn in der Wirtschaftswissenschaft ist die Diskussion um Staatsschulden, das sogenannte „deficit spending“ und das „Janusgesicht der Staatsschulden“ (Weizsäcker 2010) nicht erst seit den schuldenfinanzierten Rettungspaketen der jüngsten Vergangenheit ein komplexes und viel diskutiertes Thema. Selbst liberale Ökonomen wie von Weizsäcker (FDP-Mitglied) erheben inzwischen Einsprüche gegen die Sparpolitik des Staates: „Die von der öffentlichen Hand zu verantwortenden Engpässe beim Ablauf des normalen wirtschaftlichen und sozialen Lebens werden immer schmerzlicher – auf Kosten künftigen Wirtschaftswachstums und künftiger Steuereinnahmen“ (Weizsäcker 2010). Es geht selbst solchen liberalen Ökonomen in der heutigen ökonomischen Situation um ausreichende und durchaus auch schuldenfinanzierte Investitionen in gesellschaftliche Zukunftsbereiche wie Bildung.

Empirisch belegen möchte der Bildungsmonitor die Priorität der Haushaltskonsolidierung gegenüber Bildungsinvestitionen in Bezug auf eine Verbesserung des Wirtschaftswachstums mit dem Verweis auf die schon veraltete Studie des IW „Vision Deutschland“. In „Vision Deutschland“ wird aber gleichzeitig deutlich, dass bei ökonometrischen Modellrechnungen, die dort einfach vom Sachver-

ständigerrat 2002/2003 übernommen wurden, Bildung einen stärkeren Einfluss auf die Wachstumsentwicklung zeigt, als die Haushaltskonsolidierung (IW 2005, S. 22).⁶

3.1.2 Steuererhöhungen für Bildung? Werden nicht einmal angedacht!

Die gesetzlich verankerten Schuldenbremsen mit ihren schädlichen Auswirkungen gerade im Bereich der Bildungsfinanzierung (Truger 2010) scheinen zunächst den kurzfristigen, realpolitischen Weg in weitere staatliche Kreditaufnahmen zu verbauen. Sie verbauen aber nicht den Weg zu mehr steuerlichen Einnahmen (z.B. über höhere Steuern auf Reichtum und Vermögen), die dann wiederum in staatliche Infrastruktur (und Bildung) investiert werden könnten. Diese mögliche Form der Finanzierung von höheren Bildungsausgaben über Steuermehreinnahmen wird im Bildungsmonitor nicht einmal erwähnt und von vorneherein ausgeblendet. Es bleibt zu vermuten, dass sich hier die Interessen der Arbeitgeber durchgesetzt haben, die bei Empfehlungen in Richtung Steuererhöhungen, womöglich Eingriffe und Schmälerungen ihrer Profite befürchten.

3.2 Humankapital und Wirtschaftswachstum: Die Simplifizierung eines komplexen Zusammenhangs im Bildungsmonitor.

3.2.1 Humankapital als Produktionsfaktor in den neuen Wachstumstheorien

Die höhere Qualifizierung der Menschen (im Bildungsmonitor beispielsweise operationalisiert über höhere Werte bei Schulvergleichsstudien wie z.B. PISA) wird in der angebotsorientierten Wirtschaftstheorie oft weitgehend gleichgesetzt mit einer zukünftig erhöhten Erwerbstätigkeit der Menschen – so auch im Bildungsmonitor. Über die daraus abgeleitete erhöhte Wertschöpfung stellt sich in dieser Theorie dann automatisch ein erhöhtes Wirtschaftswachstum ein. Der Bildungsmonitor bezieht sich in seinen theoretischen Grundlagen auf die Weiterentwicklung des neoklassischen Wachstumsmodells durch sogenannte neue oder endogene Wachstumstheorien (Mankiw et al. 1992, Barro 1997). Er überträgt die oft aus dem internationalen Vergleich entwickelten Theorien einfach auf die Bundesländer. Die neuen Wachstumstheorien als Weiterentwicklung neoklassischer Wachstumstheorie zeichnen sich vor allem durch die gegenüber früheren Theorien stärker betonte Rolle des „Humankapitals“ für das Wirtschaftswachstum aus. Wie die Investitionen in Sachkapital wird Bildung als Investition (in Humankapital) verstanden. Externe Wachstumseffekte durch Bildung werden ebenfalls be-

⁶ In diesem ökonometrischen Modell wird Bildung (als „Humankapital“ bezeichnet) über die Zahl der durchschnittlichen Schuljahre aus dem „Barro-Lee-Datensatz“ operationalisiert. Dabei zeigt der Wert des Regressionskoeffizienten für die unabhängige Variable „Humankapital“ mit 0,1 eine größere Wirkung auf die abhängige Variable Wirtschaftswachstum an, als der Wert für die unabhängige Variable „Haushaltskonsolidierung“ (Regressionskoeffizient für die Variable Defizit = -0,002) (IW 2005, S. 22).

achtet. Trotzdem bauen auch die neuen Wachstumstheorien, wie die ältere neoklassische Wachstumstheorie, auf der Gleichgewichtsannahme auf (vgl. Zinn 2002, S. 267f.). In der Gleichgewichtsannahme führt jede Erhöhung von Inputfaktoren (hier mehr Bildung = mehr und besseres Humankapital) bei freier Preisbildung automatisch zu höherem Wachstum – ohne Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.

Natürlich kann Bildung das Produktionspotenzial durch eine erhöhte Faktorproduktivität der eingesetzten Arbeit und Technik („klügere“ ArbeitnehmerInnen und „klügere“ Maschinen) verbessern. Auch die externen Effekte zunehmender Bildung sind beachtlich. Gleichzeitig erzeugen die Auswirkungen gesellschaftlich steigender Bildungsniveaus aber auch eine steigende Arbeitsproduktivität, die wiederum Arbeitsplätze kostet bzw. kosten kann. So wird „das Grundproblem einer auseinanderklaffenden Entwicklung von Arbeitsproduktivitäts- und Nachfragewachstum [...] durch mehr Bildungsausgaben nicht zwangsläufig aufgehoben. Die Arbeitslosigkeit würde in Bezug auf dieses Problem nur dann reduziert, wenn das durch höhere Bildungsausgaben erwirkte Nachfragewachstum größer wäre als die via Bildung wachsende Arbeitsproduktivität“ (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2006, S. 110). Es ist also den im Bildungsmonitor verwendeten theoretischen Grundlagen zu widersprechen, die ein erhöhtes Bildungsniveau automatisch mit mehr Beschäftigung und damit mit mehr Wirtschaftswachstum gleichsetzen ohne dabei intervenierende oder ausgelöste Nachfragewirkungen mitzudenken. Deshalb bleiben auch in sogenannten „Wissensgesellschaften“ makropolitische Beschäftigungspolitik, eine Umverteilung und Investition des materiellen Wohlstands in die Lebens- und Zukunftsqualität breiter Bevölkerungsschichten sowie der Einsatz von Arbeitszeitverkürzungen dringend nötig, um die gesellschaftlich schädliche Massenarbeitslosigkeit auf eine humane Weise zurückzudrängen. Durch die simplifizierenden Kausalitäten im Bildungsmonitor werden die Wachstumswirkungen von Bildung völlig überschätzt.

3.2.2 Bessere Bildung in den Bundesländern = mehr Beschäftigung = mehr Wirtschaftswachstum in den Bundesländern? Empirische Gegenargumente gegen eine simplifizierende Sichtweise

Studien der OECD zeigen, dass trotz kleiner werdender Kohorten von zunehmend besser ausgebildeten Jugendlichen, eine hohe Jugendarbeitslosigkeit in den OECD-Ländern ein konstantes Problem bleibt (Martin/Quintini 2006, S. 4). Gleichzeitig nimmt das Phänomen der „Überqualifizierung“ zu. Jugendliche arbeiten vermehrt in geringer qualifizierten Jobs (2005: 20 Prozent) als sie ausgebildet wurden (Martin/Quintini 2006,, S. 9).

Man fragt sich auch nach dem Sinn der Übertragung der Erkenntnisse der neuen Wachstumstheorien aus dem internationalen Vergleich auf den Vergleich von Bundesländern. Ein IAB-

Forschungsbericht weist daraufhin, dass „Anteile von Personen mit Berufsabschluss [...] in Ostdeutschland in allen Komponenten des Erwerbspersonenpotenzials höher [sind, d. Verf.] als im Westen. Dennoch ist die Arbeitslosigkeit höher. Auch Personen mit Hochschulabschluss tragen hier ein höheres Risiko arbeitslos zu werden als im Westen“ (Lott 2010, S. 64).

Eine empirische Studie des DIW zum Zusammenhang zwischen „Humankapital und Wirtschaftswachstum“, die nicht Nationalstaaten, sondern Regionen innerhalb von Europa vergleicht und somit dem Vergleich der Bundesländer schon etwas näher kommt als ein Vergleich von Nationalstaaten kommt zu folgendem Schluss: „Ein hohes Ausbildungsniveau muss deshalb nicht automatisch zu einer hohen Wachstums- und Einkommensdynamik in diesen Regionen führen. Nur wenn die hoch qualifizierten Arbeitskräfte auch attraktive Beschäftigung in den Regionen finden, schließt sich der Kreis“ (Erber/Wittenberg 2008, S. 403).

Der Bildungsmonitor gibt an, er „misst [...] seit der ersten Veröffentlichung im Jahr 2004 in welchen Bereichen des Bildungssystems Handlungsbedarf besteht, um die Bedingungen für das Wirtschaftswachstum zu verbessern“ (Erdmann et al. 2010, S. 4). In all diesen Bildungsmonitor-Rankings schneidet seit 2004 das Bundesland Berlin sehr schlecht ab, die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg beispielsweise schneiden aber sehr gut ab. Betrachtet man nun die jüngere Wachstumsentwicklung (seit 2004, mit Boom und Krise) in den Bundesländern, sollte eigentlich klar sein: In Berlin müssten die Bedingungen für Wirtschaftswachstum grundsätzlich viel schlechter sein als in den beiden anderen, im Bildungsmonitor seit 2004 durchgehend gut-platzierten, Bundesländern. D.h. die Wachstumsentwicklung in Berlin dürfte sich eigentlich gar nicht besser entwickeln können als in Baden-Württemberg und Bayern, denn sie hat ja laut Bildungsmonitor, die viel schlechteren bildungspolitischen Ausgangsbedingungen. Gerade in den neuen Wachstumstheorien, auf die sich der Bildungsmonitor bezieht, hat der Faktor Humankapital enorme Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung. Der Brain-Drain von den wirtschaftlich strukturschwachen hin zu den starken Bundesländern müsste die Auswirkungen der vom Bildungsmonitor scheinbar gemessenen Humankapitalstärke noch verschärfen. Das Wirtschaftswachstum in den Bundesländern zeigt jedoch empirisch eher wirtschaftsstrukturtypische Entwicklungen der Bundesländer, die unabhängig von den Voraussetzungen des Bildungsmonitors sind. Für den Zeitraum der Erhebung des Bildungsmonitors betrachtet (seit 2004), erreicht Berlin teilweise das höhere durchschnittliche Wachstum (in jeweiligen Preisen/preisbereinigt und verkettet) von 2,5/1,2 Prozent. Bayern erreicht 2,3/1,3 Prozent, und Baden-Württemberg 2,2/1,1 Prozent (Kaphegyi 2011, S. 23-25).

5. Zusammenfassung der Ergebnisse

Eine quantitative Abbildung der komplexen Wechselwirkungen zwischen der Bildungspolitik in den einzelnen Ländern und dem regionalen Wirtschaftswachstum über kausal argumentierende Leistungsrankings und sogenannte Benchmarkings vorzunehmen ist ein wissenschaftlich umstrittenes Unterfangen. Der Bildungsmonitor versucht es trotzdem. Politikwissenschaftliche Erkenntnisse zu solchen Leistungsrankings wie dem Bildungsmonitor sprechen dafür, dass hier eher eine Koordinierung und Ausrichtung der Bildungspolitik auf die Interessen der AuftraggeberInnen solcher Benchmarkings im Vordergrund stehen, als das Interesse, wirklich wissenschaftliche Erkenntnisse zu möglichen Verbesserungen der Bildungspolitik in den Bundesländern zu erhalten.

Obwohl der Bildungsmonitor ausdrücklich nur die Wachstumswirkungen unterschiedlicher Bildungspolitik untersuchen möchte, wird das im Bildungsmonitor entworfene Leistungsranking in der oftmals verkürzenden medialen Berichterstattung zu einem Ranking der Gesamtqualität der Bildung in den Bundesländern aufgebaut. Diese Überhöhung entsteht aus dem Reiz scheinbar klarer Rankingergebnisse und deren Fehlinterpretation, die in der Öffentlichkeit bisher kaum kritisch diskutiert wurden. Das übt Druck auf die verantwortlichen PolitikerInnen in den Bundesländern aus und stößt eine Bildungspolitik im Sinne der AuftraggeberInnen des Bildungsmonitors an. Die oft zu beobachtende mediale Verkürzung wird aber auch durch die Pressearbeit der Verantwortlichen der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) und des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) sowie durch Aussagen in der Zusammenfassung des Bildungsmonitors selbst ausgelöst. Es werden bildungspolitische Positionen proklamiert, zu denen im Bildungsmonitor gar nicht gearbeitet wurde.

Das grundlegende Problem des Bildungsmonitors besteht darin, dass sich die AutorInnen nicht an die Art des methodischen Aufbaus eines Benchmarkings halten, auf das sie selbst verweisen (Meyer 2004). Statt im Sinne eines einigermaßen kritisch-rationalen Vorgehens, geeignete Falsifikationskriterien für die Indikatoren und Handlungsfelder zu definieren und zu prüfen, werden diese Indikatoren aufgrund eines interessenorientierten Auswahlprozesses – euphemistisch als „Metastudien“ bezeichnet – bestimmt. Dies führt dazu, dass die Indikatoren und Handlungsfelder im Bildungsmonitor aufgrund empirisch weitgehend unbestätigter Theorien und Vorstellungen einer angebotsorientierten „Mainstreamökonomie“ zur Wachstumswirkung von Bildung ausgewählt und definiert werden. Diese Auswahl ist geprägt durch eine simplifizierende Übertragung der Vorstellungen der sogenannten „neuen Wachstumstheorien“ zur Wachstumswirkung von Bildung. Diese wird dabei reduziert auf den Inputfaktor Humankapitalbildung, dessen Verbesse-

rung automatisch mit Verbesserungen beim Wirtschaftswachstum in den Bundesländern gleichgesetzt wird. In der ökonomischen Realität auftretende Nachfragerückgänge, gegebenen Wirtschaftsstrukturstärken (und -schwächen) und durch Bildung ausgelöste Produktivitätsfortschritte werden in den Zukunftsprojektionen ignoriert. Die Freizügigkeit von Studierenden und ArbeitnehmerInnen innerhalb Deutschlands wird bei diesem Bundesländervergleich auch nicht beachtet. Bei manch einer Indikatorenauswahl treten auch klare Arbeitgeberinteressen zu Tage. Die Assoziation mit naturwissenschaftlichen „Metaanalysen“ durch die Bezeichnung der Indikatorenauswahl als „Metastudie“ ist unbegründet. Naturwissenschaftliche Metaanalysen gehen quantitativ vor. Die in Metaanalysen einbezogenen Studien müssen außerdem den gleichen Untersuchungsgegenstand und die gleichen Operationalisierungen vorweisen. Das ist bei den ausgewählten Arbeiten, die in die „Metastudien“ im Bildungsmonitor einbezogen werden nicht der Fall.

Der Mangel dieses interessenorientierten Vorgehens, bei dem der Untersuchungsgegenstand, der erforscht und gerankt werden soll, (unterschiedliche Wachstumswirkungen unterschiedlicher Bildungspolitik in den Bundesländern) durch die eigene subjektive Indikatorenauswahl definiert wird, tritt bei einer Untersuchung des empirischen Gehalts der Wachstumswirkung von Handlungsfeldern und Indikatoren klar zu Tage: Nur die Konstruktion eines der 13 Handlungsfelder kann überhaupt als empirisch unterstützt gelten. Die anderen sind in ihrer Mehrheit gerade einmal theoretisch hergeleitet oder werden unbegründet verwendet. Die Operationalisierung kann aus einer Perspektive der empirischen Bildungsforschung heraus bei keinem einzigen Handlungsfeld als gelungen bezeichnet werden. Knapp 50 Prozent der Indikatoren messen nicht einmal das, was laut Bildungsmonitor gemessen werden soll. Dazu gesellen sich massive Mängel des wissenschaftlichen Arbeitens und Argumentierens: Literaturverweise gehen beispielsweise ins Leere, die AutorInnen verwenden Studien von Dritten entgegen deren eigentlicher Kernaussage oder sie zitieren selektiv und interessenorientiert. Ein empirischer Test ergibt schließlich, dass das seit 2004 vom Bildungsmonitor erstellte bildungsökonomische Ranking der Bildungspolitik in den Bundesländern keinerlei signifikanten statistischen Zusammenhang mit der durchschnittlichen Wachstumsentwicklung in den Bundesländern seit 2004 aufweist. Im Bildungsmonitor wird aber behauptet, er „messe“ seit „[...] 2004, in welchen Bereichen des Bildungssystems Handlungsbedarf besteht, um die Bedingungen für das Wirtschaftswachstum zu verbessern“ (Erdmann et al. 2010, S. 4). Die Fortschritte der Bundesländer im Wirtschaftswachstum weisen aber keinen signifikanten Zusammenhang mit den Fortschritten der Bundesländer beim Bildungsmonitor auf. Von daher dienen die Ranglisten und Platzierungen der Bundesländer nicht dem vorgegebenen Zweck und können als wissenschaftlich widerlegt gelten.

Die Kernaussage des Bildungsmonitors von der „Guten Bildung“, die auch ohne eine Erhöhung der Bildungsausgaben möglich ist (aufgrund der sogenannten „demografischen Rendite“), ist schon von vorneherein unlogisch konstruiert. Ohne eine vorherige Bedarfsberechnung, welche Bildungsausgaben für eine normativ definierte „gute Bildung“ nötig wären, wird einfach unterstellt, die im Bildungsmonitor als demografische Rendite projizierten 8,8 Milliarden Euro (für 2020, bei gleichbleibender Bildungsausgabenhöhe für allgemeinbildende Schulen) würden ausreichen. Wissenschaftlich vorgehende und auf eine Bedarfsrechnung hin erstellte Studien, kommen hier zu dem Ergebnis, dass die deutschen Bildungsausgaben für Bildungsziele, die von vielen gesellschaftlichen Akteuren für wichtig befunden werden (z.B. Ausbau der frühkindlichen Bildung, bessere individuelle Förderung in der Schule etc.), die vom Bildungsmonitor mit 8,8 Milliarden Euro bezifferte demografische Rendite deutlich übersteigen. ExpertInnen rechnen hier mit Beträgen zwischen ca. 20 und 40 Milliarden Euro jährlich. Der Verdacht liegt nahe, dass ein anderes Ergebnis, als einfach die „demografische Rendite für Gute Bildung“ ausreichen muss, auch nicht intendiert war. Denn im Bildungsmonitor wird entgegen der selbst angeführten Ergebnisse anderer Studien und offener ökonomischer Fachdiskussionen, die Haushaltskonsolidierung über Ausgabenkürzungen des Staates als der wichtigste „Wachstumstreiber“ definiert. Ausgabenerhöhungen über Steuererhöhungen auf Gewinne und Vermögen werden in dieser arbeitgeberorientierten Studie nicht einmal angedacht.

6. Literatur:

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2006): Memorandum 2006. Mehr Beschäftigung braucht eine andere Verteilung, Köln.
- Barro, Robert J. (1997): Determinants of Economic Growth: a Cross-Country Empirical Study, Cambridge (Mass.).
- Erber, Georg/Wittenberg, Erich (2008): Fünf Fragen an Georg Erber. Regionale Innovationsdynamik in der Europäischen Union. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 29/2008, Berlin, S. 403.
<http://www.diw.de/documents/publikationen/73/87463/08-29-1.pdf> [28.05.2011].
- Erdmann, Vera/Plünnecke, Axel/Riesen, Ilona/Stettes, Oliver (2010): Bildungsmonitor 2010. Bessere Bildung trotz Haushaltskonsolidierung – Die Chancen des demografischen Wandels nutzen, Forschungsbericht, Köln. http://www.insm-bildungsmonitor.de/files/downloads/bildungsmonitor_2010.pdf [10.09.2010].
- EUFIS – EU-Fachinformationssystem der Bank für Sozialwirtschaft AG (Hg.) (o.J.): EU Glossar, Offene Methode der Koordinierung (OMK). <http://www.eufis.de/eu-glossar.html?title=Offene%20Methode%20der%20Koordinierung%20%28OMK%29> [02.07.2011].
- FAZ.NET (2010): „Bildungsmonitor“. Sachsens Bildungssystem an der Spitze, 19. August 2010.
<http://www.faz.net/artikel/C30923/bildungsmonitor-sachsens-bildungssystem-an-der-spitze-30301059.html> [15.09.2010].
- Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) (2010): „Diese Runde geht an Sachsen“: Pressestimmen zum Bildungsmonitor 2010, vom 24.08.2010. <http://www.insm.de/insm/Presse/INSM-Medienresonanz/Pressestimmen.html> [20.09.2010].
- Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)/Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (2010): Pressemitteilung. Bildungsmonitor 2010: Sachsen hat das beste Bildungssystem. Ostdeutsche Länder beweisen: Gute Bildung trotz knapper Kassen möglich. http://www.insm-bildungsmonitor.de/files/downloads/bildungsmonitor_2010_pm.pdf [10.09.2010].
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (2010): Kurzfassung. Bildungsmonitor 2010. Bessere Bildung trotz Haushaltskonsolidierung. Die Chancen des demografischen Wandels nutzen. http://www.insm-bildungsmonitor.de/files/downloads/bildungsmonitor_2010_kurzbericht_zur_studie.pdf [10.09.2010].
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (Hg.) (2005): Vision Deutschland. Der Wohlstand hat Zukunft, Köln. http://www.vision-d.de/Downloads/PDFs/Infomappe/Vision_D.pdf [05.12.10].
- Jaich, Roman (2010): Welcher Finanzierungsbedarf besteht für das deutsche Bildungssystem – Reichen zehn Prozent des BIP für Bildung und Forschung aus? In: Eicker-Wolf, Kai/Thöne, Ulrich (Hg.): An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen. Bildungsausgaben, Öffentliche Haushalte und Schuldenbremse, Marburg.
- Kaphegyi, Tobias (2011): Black Box Bildungsmonitor? Ein Blick hinter den Reiz des Rankings, Studie im Auftrag der Max Traeger Stiftung, Frankfurt am Main.
- Klemm, Klaus (2009): Bildungsausgaben im föderalen System. Zur Umsetzung der Beschlüsse des „Bildungsgipfels“, Studie im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.
- Lott, Margit (2010): Soziodemografische Muster der Qualifikationsstruktur von Erwerbstätigkeit und Unterbeschäftigung. IAB-Forschungsbericht 2/2010, Nürnberg. http://talentregion-owl.de/wp-content/uploads/2009/02/IAB_Qualifikationsstruktur-und-Erwerbstaetigkeit1.pdf [03.02.2011].

- Mankiw, N. Gregory/Romer, David/Weil, David N. (1992): A Contribution to the Empirics of Economic Growth. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 107, S. 407–437
- Martin, Sébastien/Quintini, Glenda (2006): Starting Well or Losing their Way? The Position of Youth in the Labour Market in OECD Countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/30/37805131.pdf> [02.02.2011].
- Pellengahr, Hubertus (2010): Bildungsmonitor 2010: Bessere Bildung trotz Haushaltskonsolidierung – Die Chancen des demografischen Wandels nutzen, Statement des Geschäftsführers der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Pressekonferenz am 19. August 2010. <http://www.insm.de/insm/Presse/Pressemeldungen/Bildungsmonitor-2010.html> [10.09.2010]
- Piopiunik, Marc/Wößmann, Ludger (2009): Was unzureichende Bildung kostet. Eine Berechnung der Folgekosten durch entgangenes Wirtschaftswachstum. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010): Chancen für einen stabilen Aufschwung, Jahresgutachten 2010/11, Mainz. http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/ga10_ges.pdf [05.12.10].
- Truger, Achim (2010): Steuersenkungen, Schuldenbremse und Konjunkturrisiken. Welche Spielräume bleiben für den Staat? In: Eicker-Wolf, Kai/Thöne, Ulrich: An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen. Bildungsausgaben, Öffentliche Haushalte und Schuldenbremse, Marburg.
- Weizsäcker, Carl Christian von (2010): Das Janusgesicht der Staatsschulden. Essay, FAZ.NET, 05. Juni 2010. <http://www.faz.net/artikel/S31364/essay-das-janusgesicht-der-staatsschulden-30170480.html> [05.12.10].
- Wuttke, Joachim (2007): Die Insignifikanz signifikanter Unterschiede: Der Genauigkeitsanspruch von PISA ist illusorisch. In: Jahnke, Thomas/Meyerhöfer, Wolfram (Hg.): PISA & Co. Kritik eines Programms, 2. Erweiterte Auflage, Hildesheim/Berlin, S. 99-245.
- Zinn, Karl Georg (2002): Konjunktur und Wachstum, 5. aktualisierte Auflage, Aachen.