

Christina Anger / Christiane Konegen-Grenier /
Sebastian Lotz / Axel Plünnecke

Bildungsgerechtigkeit in Deutschland

Gerechtigkeitskonzepte, empirische Fakten
und politische Handlungsempfehlungen

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Christina Anger / Christiane Konegen-Grenier /
Sebastian Lotz / Axel Plünnecke

Bildungsgerechtigkeit in Deutschland

Gerechtigkeitskonzepte, empirische Fakten
und politische Handlungsempfehlungen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14878-3 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45493-8 (E-Book|PDF)

Diese Studie wurde gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2011 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Gerechtigkeit: Chancen, Leistungen und Verteilung	6
2.1	Zum Begriff der Gerechtigkeit	6
2.2	Gerechtigkeit als Thema in der Ökonomik	7
2.3	Abgrenzung verschiedener Gerechtigkeitskonzepte	9
2.4	Gerechtigkeitspsychologie: Wie urteilen Menschen über Gerechtigkeit?	15
2.5	Durch Bildung zu besserer Verteilung und mehr Effizienz	17
3	Bildung und Verteilungseffizienz	22
3.1	Bildung und Verteilung im internationalen Vergleich	22
3.2	Bildung und Verteilung in Deutschland	24
3.3	Perspektiven von Migranten und Alleinerziehenden	27
3.4	Bildung, Aufstiegs- und Abstiegsmobilität	29
3.5	Perspektiven von Mittelqualifizierten	31
3.6	Perspektiven von Akademikern	35
3.7	Handlungsempfehlungen	40
4	Zugang zu mittleren Qualifikationen	42
4.1	Sozioökonomischer Hintergrund	42
4.2	Migrationshintergrund	45
4.3	Frühkindliche Bildung	47
4.4	Privatschulen und Übergang auf die Sekundarstufe I	51
4.5	Berufliche Bildung	57
4.6	Handlungsempfehlungen	59
5	Zugang zu akademischen Qualifikationen	62
5.1	Sozioökonomischer Hintergrund	63
5.2	Gestufte Studiengänge, Studienaufnahme und Mobilität	66
5.3	Gestufte Studiengänge und Beschäftigungschancen	70
5.4	Private Hochschulen und Durchlässigkeit	74
5.5	Verteilungseffekte von Studiengebühren	77
5.6	Handlungsempfehlungen	82
6	Zusammenfassung	85
	Literatur	91
	Kurzdarstellung / Abstract	103
	Die Autoren	104

1

Einleitung

Dem Thema „Bildungsgerechtigkeit“ wird in der öffentlichen Wahrnehmung viel Platz eingeräumt. Dabei werden Aspekte sowohl der Chancengerechtigkeit oder -gleichheit als auch der Verteilungsgerechtigkeit diskutiert. Eine vielbeachtete Studie zur Polarisierung von Einkommen kommt zu dem Ergebnis, dass die Mittelschicht in Deutschland schrumpft (Goebel et al., 2010). Hieraus könnten Ängste vor einem Statusverlust („Statuspanik“) die Folge sein. Die Ergebnisse der Studie sind jedoch nicht unumstritten (Enste et al., 2010), da über einen längeren Zeitraum keine Abnahme der Mittelschicht beobachtbar ist. Ferner beziehen sich die Ergebnisse der Studie nicht auf den Bildungsstand oder andere sozioökonomische Aspekte. Dadurch bleibt offen, ob beispielsweise in Haushalten mit einem mittleren Bildungsniveau der Zugang zur Mittelschicht schwieriger oder das Abstiegsrisiko größer geworden ist. Gerade Unterschiede beim Zugang zu Bildung sind jedoch mit Verteilungsfragen eng verknüpft (Nickell, 2004).

Unterschiede beim Zugang zum Bildungssystem werden bereits durch die Heterogenität der Ausgangsbedingungen – vor allem soziale Herkunft, Migrationshintergrund, Geschlecht und Bundesland – geprägt. Zudem wird eine hohe Selektivität des deutschen Bildungssystems an den Übergängen innerhalb des Bildungssystems beobachtet. Öffentliche Bildungsinvestitionen werden systematisch suboptimal verteilt. Sie konzentrieren sich zu stark auf die späten Abschnitte der Bildungskarrieren und ihre Zuweisungen beruhen kaum auf Erfolgskontrollen (Aktionsrat Bildung, 2007).

Das Bildungsniveau der Eltern hat einen starken Einfluss auf die Bildung der Kinder und ist wichtiger als institutionelle oder schulische Faktoren (Coneus/Sprietsma, 2009). Unterschiede in den Fähigkeiten zwischen Kindern von Eltern mit geringem Bildungsniveau und Eltern mit hohem Bildungsniveau offenbaren sich bereits, noch bevor das Schulalter erreicht ist. Hiermit sind sogenannte primäre Effekte verbunden, die soziale Disparitäten erklären und sich auf die schulischen Leistungen auswirken. Die Kompetenzen der Schüler unterscheiden sich darum schon bei der Einschulung (Trautwein/Maaz, 2010).

Chancenungleichheiten bei der Entwicklung kognitiver und sozialer Fähigkeiten außerhalb der Familie bestehen nach Ansicht einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung (Becker/Hauser, 2004) aufgrund gebührenfinanzierter

Krippen-, Kindergarten- und Hortplätze sowie begrenzter Betreuungskapazitäten. Als Befund halten die Autoren fest, dass die soziale Herkunft bei der Entscheidung für ein Studium wichtiger geworden sei, anders als beim Entschluss für den Besuch eines Gymnasiums. Sogenannte sekundäre Effekte bewirken eine soziale Disparität, die durch unterschiedliche Wahlentscheidungen im Bildungssystem entsteht, selbst wenn die Kompetenzen der Kinder sich nicht unterscheiden (Trautwein/Maaz, 2010).

Nach Ansicht der Heinrich-Böll-Stiftung (2008) hat die Bildungspolitik auf die in der PISA-Untersuchung des Jahres 2000 empirisch belegten Ungleichheiten reagiert. Die Maßnahmen seien aber bisher in den Bundesländern nicht konsequent umgesetzt worden. Dies betrifft vor allem die Lern- und Lebenschancen von Kindern aus bildungsfernen Schichten. Es mangle daher weiter an einer Förderung von Bildungsgerechtigkeit.

Ziel der vorliegenden Analyse ist es, zu überprüfen, ob in den letzten Jahren eine Verbesserung der Bildungsgerechtigkeit erreicht werden konnte. Untersucht wird, ob eine geringe Streuung beim Bildungsstand in einer Volkswirtschaft mit einer geringen Einkommensstreuung einhergeht. Außerdem wird betrachtet, wie sich die Einkommensperspektiven der Personen mit mittlerer oder höherer Qualifikation sowie deren Aufstiegs- und Abstiegsmobilität entwickelt haben und weiter entwickeln dürften. Darüber hinaus ist zu klären, ob sich die Chancen beim Zugang zu Bildung verbessert haben und an welchen Stellen des Bildungssystems Probleme beim Zugang bestehen. Der Begriff der Bildungsgerechtigkeit ist dabei noch zu definieren: Ist eine durch das Bildungssystem bewirkte absolut gleiche Zunahme an Fähigkeiten und Wissen gerecht oder eher eine proportional gleiche Zunahme oder ein gleich hoher Einsatz an Ressourcen für jedes Kind? Oder sind Veränderungen, welche die Bildungsergebnisse am unteren Ende der Kompetenzverteilung verbessern, ohne am oberen Ende zu Verschlechterungen zu führen, als Maßstab der Bildungsgerechtigkeit geeignet?

Um diese Kernfragen zu beantworten, wird in Kapitel 2 der Gerechtigkeitsbegriff zunächst definiert und als ökonomisches Thema eingeführt. Danach folgt eine Abgrenzung verschiedener Gerechtigkeitskonzepte. Auf der einen Seite wird das Konzept der Verteilungsgerechtigkeit betrachtet, das sich wiederum in verschiedene Prinzipien wie Gleichheit oder Leistungsgerechtigkeit unterteilen lässt. Auf der anderen Seite stehen die eher input-orientierten Konzepte der Chancen- oder prozeduralen Gerechtigkeit. Im Anschluss wird auf die Gerechtigkeitspsychologie eingegangen, die erklären kann, warum Experten und Laien beim Thema „Gerechtigkeit“ zu unter-

schiedlichen Bewertungen kommen. Abschließend wird in Kapitel 2 abgeleitet, welche Veränderungen der Bildungschancen im Rahmen der vorliegenden Analyse als gerecht bezeichnet werden sollen.

Kapitel 3 stellt den Bezug zwischen Bildung und Verteilungsgerechtigkeit her. Dabei stehen vor allem die Perspektiven von Mittelqualifizierten, Akademikern, Alleinerziehenden und Migranten im Mittelpunkt. Wenn Unterschiede bei Bildungsabschlüssen eng mit Unterschieden bei den Einkommensperspektiven verbunden sind, verschiebt sich die Gerechtigkeitsfrage auf den Zugang zu Bildung. Hier ist es von zentraler Bedeutung, ob Chancengerechtigkeit besteht, also ob die institutionellen Regelungen allen Menschen gleiche Chancen auf den Zugang zu Bildung ermöglichen. Kapitel 4 untersucht den Zugang zu mittleren Qualifikationen, Kapitel 5 den Zugang zu akademischen Qualifikationen. Am Ende jedes dieser Kapitel wird überprüft, inwieweit die Politik bereits zur Verbesserung der Gerechtigkeitsziele beiträgt und welche weiteren Reformen umgesetzt werden sollten. Die Analyse schließt in Kapitel 6 mit einer Zusammenfassung.

2

Gerechtigkeit: Chancen, Leistungen und Verteilung

2.1 Zum Begriff der Gerechtigkeit

Gerechtigkeit bezeichnet einen Idealzustand der sozialen Interaktion. In diesem Zustand gibt es einen angemessenen, unparteilichen und einforderebaren Ausgleich der Interessen und der Verteilung von Gütern und Chancen zwischen Individuen eines Kollektivs oder zwischen Kollektiven. Gerechtigkeit gilt als ein zentraler Aspekt des menschlichen Zusammenlebens. In nahezu allen sozialen Systemen, von der Familie über die Unternehmen bis hin zu Staaten, spielt Gerechtigkeit jeden Tag eine große Rolle. Dieses breite Interesse der Menschen an gerechtigkeitsrelevanten Themen findet sich in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung wieder. Philosophen, Psychologen, Soziologen, Anthropologen und Ökonomen widmen einen erheblichen Teil ihrer Arbeit der Erforschung von Aspekten der Gerechtigkeit.

Seit Aristoteles und seiner Nikomachischen Ethik beschäftigen sich die Menschen mit Fragen der Moral und Gerechtigkeit in systematischer Form. Evolutionäre Anthropologen und Psychologen erforschen darüber hinaus,

wie fest Gerechtigkeit in der Natur des Menschen begründet liegt. Viel mehr als diese Punkte interessiert die Menschen jedoch seit jeher, was objektiv als gerecht tituliert werden kann und was nicht. In diesem Bestreben gelangen Ethiker von der Antike bis zur Neuzeit, von Aristoteles über David Hume und Immanuel Kant bis hin zu John Rawls zu Gerechtigkeitsprinzipien, die dem Standard der Objektivität genügen sollen.

2.2 Gerechtigkeit als Thema in der Ökonomik

Das Thema „Gerechtigkeit“ stand in der traditionellen Ökonomik lange Zeit nicht im Mittelpunkt. Während die Gründerväter der Ökonomik noch zugleich Philosophen waren und zur Gerechtigkeit ausführlich Stellung nahmen – zum Beispiel Adam Smith (1759) –, begnügten sich Ökonomen danach meist mit einem einfachen, aber konsequenten Menschenbild. Der Mensch handelt demnach als Homo oeconomicus streng rational und ist ausschließlich motiviert durch den Eigennutz, den er maximiert. Dieses Menschenbild war ziemlich praktisch, da durch diese einfachen Annahmen die Wissenschaft mathematisierbar war. Die Folge waren klare Handlungsanweisungen an die Politik und quantifizierbare Effekte einzelner Maßnahmen. Das erklärt zum Teil den Erfolg, mit dem sich Ökonomen als Ratgeber für Politikmaßnahmen anbieten konnten. Im ökonomischen Modell der Politik (Rational Choice) waren zudem auch die Politiker rational. Sie orientierten sich mit dem Ziel des Machterhalts am rationalen Wähler.

In der Ökonomik fand jedoch in den vergangenen Jahrzehnten ein Paradigmenwechsel hin zur verhaltenswissenschaftlich fundierten Forschung statt. Hier finden Moral und Gerechtigkeit wieder mehr Platz. Während zunächst die Rationalitätsannahme infrage gestellt und durch ein Konzept begrenzter Rationalität ersetzt wurde (zum Beispiel Simon, 1959), gelang später auch eine Kritik in Bezug auf das Eigennutzaxiom (Bolton/Ockenfels, 2000; Fehr/Schmidt, 1999; Charness/Rabin, 2002). Der Spieltheoretiker Herbert Simon wurde bereits mit dem Wirtschaftsnobelpreis ausgezeichnet. Auch die Fairnessforschung gilt inzwischen als wichtiges Feld der Ökonomik. Man kann daher den Schluss ziehen, dass Themen wie Gerechtigkeit und Fairness in der Ökonomik ihre Renaissance feiern.

Den (Verhaltens-)Ökonomen ist gemein, dass sie ihre Erkenntnisse in erster Linie aus spieltheoretisch abgeleiteten Situationen ziehen, die sie experimentell oder empirisch testen. Die experimentelle Wirtschaftsforschung gewinnt stetig an Relevanz (Ockenfels/Sadrieh, 2010). Gemeinsam mit Psychologen wird erforscht, welche Situationen und welche Persönlichkeitsvariablen be-

sonders häufig irrationales oder faires Verhalten zur Folge haben. Es wird untersucht, wann sich Menschen rational verhalten und wann nicht, wann sie egoistisch sind und wann sie sich altruistisch verhalten. Um diese neue Methodik der Wirtschaftswissenschaft anschaulich zu beschreiben, werden die berühmtesten experimentellen Spiele im Folgenden kurz erläutert.

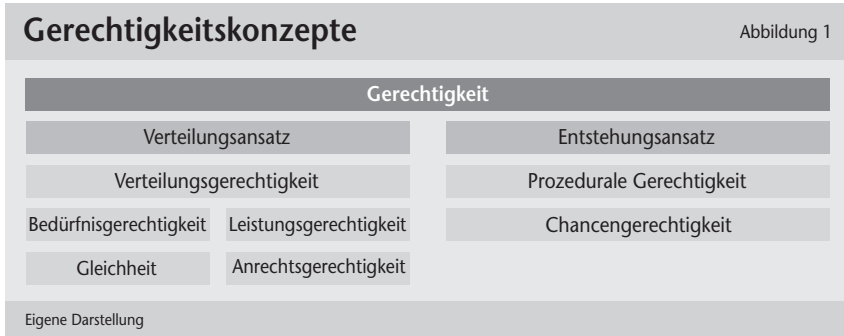
Im Ultimatumspiel treffen zwei Personen aufeinander. Person A erhält einen Betrag, zum Beispiel 10 Euro, und hat die Aufgabe, diesen Betrag auf sich und Person B aufzuteilen. Im Anschluss daran kann Person B der Verteilung zustimmen oder diese ablehnen. Stimmt Person B zu, wird die vorgeschlagene Verteilung real ausbezahlt. Lehnt sie ab, gehen beide leer aus. Es zeigt sich häufig, dass Person B unfaire Beträge (kleiner als 50 Prozent) nicht annimmt. Sie verzichtet lieber auf Geld, statt einer offensichtlichen Ungerechtigkeit zuzustimmen. Eine der zentralen Annahmen der Ökonomik über das Verhalten von Menschen scheint dadurch widerlegt. Als monetärer Eigennutzmaximierer gibt es für Person B keinen Grund, einen geringen Betrag abzulehnen, solange dieser größer als null ist. Moralische Empörung und empfundene Ungerechtigkeit provozieren Person B jedoch, allzu geringe Angebote zu sanktionieren (Güth et al., 1982).

Im Diktatorspiel ist dies anders. Hier hat Person B keine Möglichkeit des Annehmens oder des Ablehnens des Betrags. Ohne eine Entscheidung von Person B kann Person A die Auszahlung frei bestimmen. In diesem Fall wird deutlich, dass eine strategische Abwägung nicht der Grund für Fairness sein kann. Das oft beobachtbare Ergebnis des Übersendens von 50 Prozent – im Beispiel 5 Euro – ist also primär das Resultat von Präferenzen für Fairness. Das ist eins der zentralen Ergebnisse der experimentellen Wirtschaftsforschung.

Diese einfachen Experimente lassen sich in ihrer Komplexität beliebig erhöhen. Immer mehr Ökonomen nutzen sie, um mehr über das Verhalten von Menschen in Märkten zu lernen. Neben der Anwendung in Arbeitsmärkten, Auktionsmärkten und Finanzmärkten lassen sich viele Erkenntnisse auch auf Probleme in der Bildungspolitik übertragen. Das Thema „Bildungsgerechtigkeit“ kann somit auch ökonomisch behandelt werden, und zwar in Form einer Analyse, wie Menschen (in diesem Fall Bildungsobjekte, also Schüler, Studierende und Auszubildende) auf Zustände reagieren, die als mehr oder weniger gerecht wahrgenommen werden. Für ein weiteres Verständnis von Gerechtigkeit in der Bildung ist es zunächst wichtig, verschiedene Gerechtigkeitskonzepte zu diskutieren und diese dann inhaltlich auf die Thematik zu übertragen.

2.3 Abgrenzung verschiedener Gerechtigkeitskonzepte

Grundsätzlich können verschiedene Prinzipien des Konzepts der Verteilungsgerechtigkeit dem Konzept der prozeduralen Gerechtigkeit sowie dem Konzept der Chancengerechtigkeit gegenübergestellt werden (Abbildung 1). Im Folgenden wird abgeleitet, was unter den verschiedenen Konzepten als gerecht eingeschätzt wird.



Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit

Gerechtigkeit unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit thematisiert die Aufteilung von Gütern und Lasten. Bei der Entscheidung, nach welchen Kriterien eine Verteilung als gerecht anzusehen ist, werden häufig mehrere Prinzipien genannt: das Bedürfnisprinzip, das Leistungsprinzip, das Gleichheitsprinzip und das Anrechtsprinzip (Fetchenhauer, 2010; Liebig, 2010).

Bedürfnisprinzip. Laut Bedürfnisprinzip gilt eine Verteilung von Gütern und Lasten als gerecht, wenn jedes Individuum eines Kollektivs genau das erhält, was es braucht. Entscheidend für das Gerechtigkeitsurteil ist somit das individuelle Bedürfnis.

Leistungsprinzip. Nach dem Leistungsprinzip wird es als gerecht angesehen, wenn jedes Individuum eines Kollektivs genau das erhält, was es zur Entstehung des Guts oder der Last beigetragen hat. Maßgeblich sind also der individuell geleistete Input und die Relation zum Output.

Gleichheitsprinzip. Wird das Gleichheitsprinzip zum Maßstab erhoben, gilt eine Verteilung von Gütern und Lasten als gerecht, wenn jedes Individuum eines Kollektivs genau den gleichen Anteil erhält. Es geht also um die absolute Gleichheit der Verteilung von Gütern und Lasten.

Anrechtsprinzip. Beim Anrechtsprinzip wird eine Verteilung von Gütern und Lasten als gerecht betrachtet, wenn sich diese aus a priori definierten und zugeschrieben oder in der Vergangenheit erworbenen Anrechten oder