

Schönig, Werner; Schleiermacher, Thomas

Article — Published Version

## Bildungspolitik als Verteilungspolitik: Bundesdeutsche Politikkonflikte in theoretischer Analyse

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schönig, Werner; Schleiermacher, Thomas (2002) : Bildungspolitik als Verteilungspolitik: Bundesdeutsche Politikkonflikte in theoretischer Analyse, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 82, Iss. 5, pp. 278-282

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/41292>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



Werner Schöning, Thomas Schleiermacher

# Bildungspolitik als Verteilungspolitik

## Bundesdeutsche Politikkonflikte in theoretischer Analyse

*Nicht erst seit der Pisa-Studie ist das bundesdeutsche Bildungssystem in der Diskussion. Aus ökonomischer Sicht interessiert die Möglichkeit einer gleichzeitigen Verwirklichung von Wachstums- und Verteilungszielen durch das öffentliche Bildungssystem. Welche Politikkonflikte lassen sich bei dieser doppelten Zielsetzung identifizieren?*

Verstärkte Anstrengungen in der Bildungspolitik sind zu einer Standardempfehlung sowohl der Wirtschafts- als auch der Sozialpolitik avanciert. Die Hoffnung, mit dem Ausbau und der Reform des Bildungssystems den Königsweg der Gesellschaftspolitik in Zeiten wirtschaftlichen Strukturwandels und gesellschaftlicher Modernisierung gefunden zu haben, prägt heute die politische Programmatik der Volksparteien in Europa, aber auch in anderen OECD-Staaten. Dabei beruht die herausragende Stellung dieser Strategie im politischen Raum auf der Erwartung, durch einen Ausbau der Bildungsinfrastruktur gleichzeitig mehr Effizienz (im Sinne von Wirtschaftswachstum) und mehr Gerechtigkeit (im Sinne von Chancengleichheit) realisieren zu können<sup>1</sup>.

Soviel Euphorie steht der Verdacht gegenüber, dass in der Schnittmenge dieser strategisch wichtigen Politikbereiche Zielkonflikte beachtet werden müssen, die in der öffentlichen Diskussion durch Unkenntnis der auftretenden Wirkungsmechanismen verkannt werden. Der folgende Beitrag untersucht die Grenzen einer Instrumentalisierung der Bildungspolitik als Verteilungspolitik vor dem Hintergrund des Lebenszyklusmodells.

### Randgebiet sozialökonomischer Forschung

Die Schnittmenge von Bildungs- und Verteilungspolitik hat nach wie vor den Status eines Randgebiets der sozialökonomischen Forschung. Folgt man den im deutschen Sprachraum verbreiteten verteilungsökonomischen Lehrbuchdarstellungen, so lassen sich folgende Kernaussagen identifizieren: Die Begabteren werden – als Folge ihrer höheren Lerneffizienz (definiert als Faktor der Humankapitalproduktionsfunktion) – von einer gleichmäßigen Streuung von Bildungsinvestitionen besonders profitieren. Werden hingegen

die Bildungsanstrengungen auf die weniger Begabten konzentriert und bei ihnen besonders subventioniert, so ergibt sich c.p. eine nivellierte Einkommensverteilung.

Das bildungspolitische Instrumentarium der Verteilungspolitik zielt darauf ab, dass jedem Bürger ein de jure und de facto gleicher Zugang zu Bildungseinrichtungen gewährleistet wird. Zum Zwecke eines Abbaus des Bildungsmonopols eines Teils der Bevölkerung können grundsätzlich a) institutionelle Zugangsbeschränkungen abgebaut und individuelle Auslesekriterien eingeführt, b) das Angebot an Bildungsgütern vergrößert und c) ein Teil der direkten oder indirekten Ausbildungskosten übernommen werden<sup>2</sup>. Der Großteil der praktischen Bildungspolitik kann als Kombination dieser Instrumentenbündel rekonstruiert werden.

Der verteilungspolitische Erfolg der bundesdeutschen Bildungspolitik gibt hierbei keinen Anlass zur Euphorie. Neuere empirische Hinweise zum Stand der Bildungspolitik als Verteilungspolitik in Deutschland finden sich im „Armut- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“, der auch für die neunziger Jahre in Deutschland für den Bildungsbereich das Bild einer „eindeutig schichtspezifischen Chancenverteilung“ zeigt<sup>3</sup>. Dies gilt sowohl hinsichtlich des Besuchs weiterführender Schulen als auch des Hochschulstudiums. Der Zugang zu höherwertigen Schul-, Berufs- und Hochschulabschlüssen ist dem Bericht zufolge nach wie vor stark von den Merkmalen ethnische Herkunft, Bildungsstand und berufliche Stellung der Eltern bestimmt. Jene Bildungsselbstrekrutierungseffekte – sichtbar an der schichtspezifischen Konstanz der Bil-

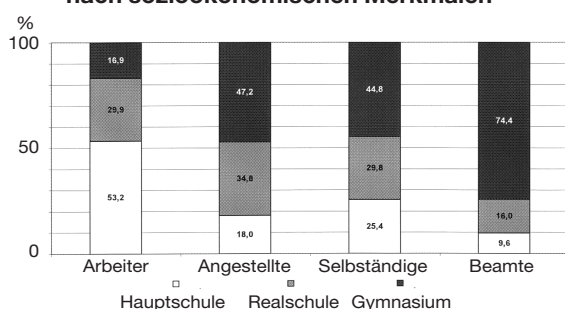
<sup>1</sup> Vgl. W. Schöning: Gibt es einen Reformtrend der Sozialordnungen in der EU? Skizze einer Typologie zur Diskussion um einen neuen dritten Weg, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik/Journal of Economics and Statistics, Bd. 221/4 (2001), S. 404 – 417.

<sup>2</sup> Vgl. B. Külp: Verteilung: Theorie und Politik, 3. Auflage, Jena, Stuttgart 1994, S. 373.

<sup>3</sup> Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berichtsband, Berlin 2001, S. 121.

*Dr. Werner Schöning, 35, ist Privatdozent am Forschungsinstitut für Sozialpolitik der Universität zu Köln; Thomas Schleiermacher, 27, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am selben Institut.*

**Verteilung der Schüler (14 Jahre alt) 1986 - 1996 nach sozioökonomischen Merkmalen<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Früheres Bundesgebiet.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, a.a.O., S. 121.

dungsanteile – bestehen parallel zur Anhebung des Bildungsniveaus aller Bevölkerungsschichten.

Die Abbildung illustriert den Übergang der Schüler in die verschiedenen Schularten des Sekundarbereichs. Im Alter von 14 Jahren ist offenbar eine erste Stufe der Bildungsselektion erfolgt, deren Ergebnis primär auf die Entscheidung der Eltern zurückzuführen ist. Diese Entscheidung steckt den zukünftigen Handlungsspielraum der Kinder beim Übergang in die berufliche oder Hochschulausbildung ab. Bei dieser zweiten Stufe der Bildungsselektion wirkt erneut die schichtspezifische Selektion, was im Ergebnis zu einer weiteren Erhöhung der Disparität der Bildungsabschlüsse führt.

Verteilungspolitische Fortschritte, die sich vor allem an einer Durchbrechung der Bildungsselbstrekrutierungseffekte festmachen ließen, sind kaum zu erkennen. Im allgemeinen „Bildungsreichtum“ der bundesdeutschen Gesellschaft ist – insbesondere bei den politisch maßgebenden Bevölkerungsgruppen – die anhaltende „Bildungsarmut“ weitgehend aus dem Blick geraten<sup>4</sup>.

Diese Feststellungen spiegeln den seit Jahren bestätigten Erkenntnisstand der bundesdeutschen Bildungsforschung wider. Sie erhalten durch die jüngste Veröffentlichung des PISA-Berichtes für die OECD eine besondere politische Brisanz<sup>5</sup>. Dem Bericht zufolge weisen - im Vergleich mit dem Durchschnitt der OECD-Staaten - bundesdeutsche Schüler im Alter

<sup>4</sup> Von den Schulabgängern des Jahres 1997 waren in den alten Bundesländern 7,8 % ohne Hauptschulabschluss und 27,3 mit Hauptschulabschluss. Für die neuen Bundesländern weisen die Daten des Statistischen Bundesamtes 9,5 bzw. 16,1% aus (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, a.a.O., S. 122). Über ein Drittel bzw. ein Viertel der Schulabgänger wird somit erhebliche Wettbewerbsnachteile bei der Lehrstellensuche haben und nur in geringem Ausmaß von beruflichen Weiterbildungsangeboten profitieren können.

<sup>5</sup> Vgl. J. Baumert u.a.: PISA 2000. Schülerleistungen im internationalen Vergleich. Herausgegeben im Auftrag der OECD, der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin 2001.

von 15 Jahren erstens unterdurchschnittliche Ausprägungen der Basiskompetenzen auf, wobei zweitens der individuelle Erwerb der Kompetenzen besonders stark von der sozialen Stellung der Eltern abhängt. Gemäß dieser Ergebnisse wird der bundesdeutschen Bildungspolitik auch unter verteilungspolitischen Aspekten ein denkbar schlechtes Zeugnis ausgestellt.

### **Effekte von Bildungsinvestitionen im Lebenszyklusmodell**

Die neuere verteilungstheoretische Forschung konzentriert sich vornehmlich auf die Betrachtung der Lebensarbeitseinkommen. Einkommen eines kürzeren Zeitraums können ein falsches Bild der Verteilung sozialer Lagen ergeben, während umgekehrt aus den Profilen jederzeit die Verteilung für eine kürzere Periode bestimmt werden kann<sup>6</sup>.

Ein einfaches Modell zur endogenen mikroökonomischen Modellierung von individuellen Humankapitalinvestitionen im Lebenszyklus und der daraus resultierenden Einkommensverteilung hat v. Weizsäcker vorgelegt. Auf dieser Grundlage kann „ein struktureller Verteilungsansatz entwickelt werden [...], der eine explizite Behandlung wesentlicher Aspekte des Zusammenspiels zwischen Bildung und Lebensinkommen erlaubt“<sup>7</sup> und auf dessen Grundlage elementare Zielkonflikte von Bildungspolitik und Verteilungspolitik identifiziert werden können.

Bei perfekten Kapitalmärkten, reiner Einkommensorientierung der Investitionsentscheidung, homogenem Humankapitalstock, unterschiedlicher Lerneffizienz und konstanten, exogenen Faktorpreisen vergleicht das Individuum die Grenzkosten einer Humankapitalinvestition mit den Grenzerträgen der zukünftigen abdiskontierten Arbeitseinkommen. Dieses individuelle Gewinnmaximierungsprinzip gilt sowohl für die Entscheidung über den Zeitpunkt des Übergangs von der Grundausbildungsphase (keine Einkommenserzielung, es fallen nur Opportunitätskosten an) in die Erwerbstätigkeit, als auch für die Entscheidung der Tätigkeit einer Humankapitalinvestition im Erwerbsleben. Es ergeben sich aus diesem zweistufigen rekursiven Optimierungsmodell die folgenden theoretischen Schlussfolgerungen:

- *Eine höhere Lerneffizienz führt zu einer Verkürzung der Grundausbildungsphase.* Bei Individuen mit hoher Lerneffizienz sind die Opportunitätskosten eines c.p. verzögerten Eintritts in das Erwerbsleben durch eine längere Phase der Grundausbildung im Vergleich zu den dadurch realisierbaren höheren Arbeitseinkommen im Anschluss an die verlängerte Grundausbildung relativ hoch. Es kann gezeigt wer-

den, dass ein Individuum mit höherer Lerneffizienz höhere Humankapitalinvestitionen während der Phase des Erwerbslebens durchführt, was c.p. relativ höhere Einkommen in jeder folgenden Periode des Erwerbslebens bedeutet. Trotz einer verkürzten Grundausbildungsphase und in den ersten Jahren des Erwerbslebens geringeren Erwerbseinkommen als das Individuum mit geringerer Lerneffizienz erhält das Individuum mit der höheren Lerneffizienz insgesamt ein höheres Lebenseinkommen.

- *Die Investitionen in Humankapital nehmen mit zunehmendem Alter ab und damit auch die Zuwachsraten des Einkommens im Lebenszyklus.* Mit zunehmendem Alter des Individuums nehmen die Grenzerträge einer Humankapitalinvestition während der Phase des Erwerbslebens ab. Die abnehmenden Grenzerträge von Humankapitalinvestitionen gehen dabei auf den „end-of-horizon“-Effekt zurück. Je länger das Individuum schon im Erwerbsleben steht, desto geringer sind die auf die restliche Erwerbsarbeitszeit abdiskontierten zusätzlichen Erträge einer Humankapitalinvestition. Die Kosten der Investition in Humankapital bleiben annahmegemäß exogen und konstant.
- *Eine Änderung der exogenen Politikparameter (dazu zählen der Preis von Bildungsgütern, der Zinssatz, mit dem das Arbeitseinkommen abdiskontiert wird, und der Humankapitalpreis) führt c.p. zu einer Änderung der Lebenseinkommensprofile.* Wird etwa der Preis für Bildungsgüter und -dienstleistungen im Bereich der weiterführenden Bildung erhöht, so verteuern sich die Weiterbildungsinvestitionen in der Erwerbsphase. Ein Individuum wird mehr Investitionen in Humankapital in der Grundausbildungsphase vornehmen und somit den Eintritt in das Erwerbsleben hinauszögern. Mit dieser individuellen Optimierungsentscheidung geht ein höheres Einkommen in der Anfangsphase des Erwerbslebens einher und gleichzeitig - aufgrund der geringeren Humankapitalinvestitionen in der Erwerbsphase - eine Verringerung der Steigerung der Arbeitseinkommen aller folgenden Perioden. Das Alters-Einkommensprofil weist einen flacheren Verlauf auf. Wird umgekehrt der Preis für weiterführende Bildung durch Bildungssubventionen herabgesetzt, so werden die Dauer der Grundausbil-

dungsphase herabgesetzt, die Erwerbseinkommen in den ersten aktiven Erwerbsjahren gemindert und gleichzeitig durch eine vermehrte Humankapitalinvestition in der Erwerbsphase ein steilerer Anstieg der Erwerbseinkommen während der Erwerbsphase erreicht.

Diese wenigen Anmerkungen umgreifen die Methode und Kernaussagen der Lebenseinkommensperspektive, die sich in ähnlicher Form auch in vergleichbaren Modellen finden und die zudem empirisch auch für die Bundesrepublik recht gut abgesichert sind<sup>6</sup>.

### Theoretische Politikkonflikte

Für den vorliegenden Beitrag ist von besonderem Interesse, aus diesen Ergebnissen der Modellanalyse theoretische Zielkonflikte abzuleiten, denen sich Politiker gegenübersehen, wenn sie Bildungspolitik als Verteilungspolitik betreiben wollen. Diese Wirkungen ergeben sich – dies sei hier nochmals betont – modellendogen bei Variation der Politikparameter.

Der erste potentielle Politikkonflikt besteht darin, dass ein höherer allgemeiner Lebensstandard mit einer Nivellierung der Einkommensdisparitäten unvereinbar ist. Zwar kann der Staat durch Variation der drei Politikparameter des Modells Anreize zur individuellen Investition in Humankapital geben. Die Humankapitalbildung bei den Individuen ist jedoch von der individuellen Lerneffizienz abhängig. Eine staatliche Förderung der Humankapitalbildung und individuell unterschiedliche Lerneffizienzen führen zusammengenommen zu einem allgemein höheren Niveau bei gleichzeitig vergrößerter Disparität sowohl des Humankapitals als auch des daraus resultierenden Einkommens.

Der zweite potentielle Politikkonflikt beschreibt, dass kurz- und langfristige Verteilungswirkungen entgegengesetzt verlaufen. Aufgrund der modellendogen erklärten konkaven Lebenseinkommensverläufe wird das Einkommen in jedem Zeitpunkt maßgeblich vom Alter des Individuums bestimmt. Eine Querschnittsanalyse aller Kohorten zeigt daher eine Einkommensdisparität, die primär auf unterschiedlichen Lebensphasen (und damit Verdienstmöglichkeiten) der Individuen beruht. Würden im Querschnitt die Einkommen nivelliert, so wäre eine höhere Disparität der Lebenseinkommensverläufe die Folge.

<sup>6</sup> G. Weißhuhn, F. Büchel: Bildungsexpansion der Arbeitseinkommen: Eine theoretisch-empirische Analyse mit Längsschnittdaten aus der Beschäftigtenstatistik, in: R. Lüdeke: Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung I, Berlin 1993, S. 107 – 125; A.B. Atkinson: The Changing Distribution of Income: Evidence and Perspectives, in: German Economic Review 1(2000), S. 3 – 38.

<sup>7</sup> R. K. v. Weizsäcker: Bildung und Theorie der Lebenseinkommensverteilung, in: R. Lüdeke, a.a.O., S. 57 – 80, hier S. 58.

<sup>8</sup> Vgl. H.-P. Blossfeld, M.T. Hannan, K. Schömann: Die Bedeutung der Bildung im Arbeitseinkommensverlauf. Theoretische Ansätze im Lichte der Ergebnisse einer Längsschnittuntersuchung, in: R. Lüdeke, a.a.O., S. 81 – 106; L. Bellmann, A. Reinberg, M. Tessaring: Bildungsexpansion, Qualifikationsstruktur und Einkommensverteilung. Eine Analyse mit Daten des Mikrozensus und der Beschäftigtenstatistik, in: R. Lüdeke (Hrsg.): Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II, Berlin 1994, S. 9 – 37.

Wie von Weizsäcker selbst betont, ist die Hervorhebung obiger Politikkonflikte als Warnung an praktisch tätige Politiker zu verstehen, diese Konfliktfelder bei der Formulierung politischer Programme zu beachten. Das Vorliegen grundlegender und nicht ausgetragener Zielkonflikte kann im Bereich der praktischen Politik zu Handlungsblockaden führen.

### **Politische Konfliktbeherrschung**

Es fragt sich daher zunächst – wenn schon Warnlampen aufgestellt werden – ob diese richtig postiert sind. Unsere These besagt, dass die oben skizzierten, aus dem theoretischen Modell abgeleiteten Konfliktfelder praktisch irrelevant sind. Sie können von der praktischen Politik durch Kommunikation politischer Inhalte überwunden werden, was in den letzten Jahren bereits weitgehend geschehen ist. Unbeachtet bleiben hingegen andere Konfliktfelder und Problembereiche einer Bildungspolitik als Verteilungspolitik, denen die praktische Politik weitgehend ausweicht.

Der erste Politikkonflikt ist eng mit den Begriffen der Gerechtigkeit und Gleichheit verknüpft. Wird Gerechtigkeit als Fairness und Gleichheit als Chancengleichheit interpretiert, dann wird eine durch Unterschiede in der individuellen Lerneffizienz determinierte Spreizung der Lebenseinkommenspfade akzeptiert. Ungleichheit der Einkommensverteilung (sieht man von Armutslagen ab) ist damit bei restriktiver Verwendung des Begriffspaars Gerechtigkeit und Einkommen nur dann ein politisches Problem, wenn sie aufgrund unfairer Wettbewerbsbedingungen zustande gekommen ist. Durch diese Neuinterpretation des Gerechtigkeitsbegriffs sowohl in der bürgerlich-konservativen als auch der sozialdemokratischen Programmatik besteht der erstgenannte Politikkonflikt nicht mehr.

Der zweite Politikkonflikt verliert an politischer Brisanz, wenn sich der Akzent der politischen Diskussion in Richtung Lebenszyklusperspektive verschiebt. Indiz einer Akzentverschiebung in Richtung eines längerfristigen Zeithorizonts ist die Diskussion um die wirtschafts- und sozialpolitischen Folgen des demographischen Wandels. Zudem hat im Zuge der gesellschaftlichen Modernisierung der traditionelle Schichtenbegriff an politischer Integrationskraft verloren, so dass einfache Querschnittsanalysen in der öffentlichen Diskussion methodisch in Frage gestellt werden. Die Inkompatibilität von Quer- und Längsschnittperspektiven scheint durch eine Akzentuierung der Längsschnittbetrachtung entschieden.

<sup>9</sup> Vgl. etwa die empirische Untersuchung des Zusammenhangs von Qualifikation und Arbeitslosigkeit von F. Pfeiffer, M. Falk: Der Faktor Humankapital in der Volkswirtschaft, Baden-Baden 1999, S. 40 ff.

### **Existenz von Mismatch-Arbeitslosigkeit**

In Zeiten eines fortschreitenden wirtschaftlichen Strukturwandels und hoher qualifikationsbedingter Mismatch-Arbeitslosigkeit verbessert eine c.p. höhere Ausstattung mit Humankapital die individuellen Arbeitsmarktchancen, d.h. sowohl den Zugang zur als auch die Einkommenshöhe aus der Erwerbstätigkeit<sup>9</sup>. Indem die Humankapitalausstattung schon den ersten Zugang zum Arbeitsmarkt determiniert, steht bei hoher Arbeitslosigkeit das Konzept der Chancengerechtigkeit in Frage. Wenn Erwerbspersonen mit geringer Qualifikation systematisch geringere Chancen haben, am Arbeitsmarkt zu partizipieren, so werden sie die erhofften Einkommenssteigerungen im Verlaufe des Erwerbslebens nicht realisieren können und letztlich eine untere Position in der Einkommenshierarchie einnehmen. Selbst wenn für diese Personen von einer rationalen Bildungsabstinenz ausgegangen wird, so sehen sie sich bei strukturell ungleich verteilter Arbeitslosigkeit einer Chancenungerechtigkeit ausgesetzt.

Mit anderen Worten: Die über alle gesellschaftliche Schichten geförderte Humankapitalbildung steht bei differierender individueller Lerneffizienz einer Angleichung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt entgegen. Nur bei einem Abbau von Mismatch-Arbeitslosigkeit kann legitim Gerechtigkeit als Verfahrensgerechtigkeit interpretiert werden. Angenommen werden muss in diesem Zusammenhang ein Verdrängungswettbewerb von weniger qualifizierten durch qualifiziertere Arbeitnehmer auf einem mittelfristig relativ unflexiblen Arbeitsmarkt. Diese Annahme scheint bei Betrachtung der bundesdeutschen Realität realistisch.

### **Fortbestand und Überwindung faktischer Zugangsbarrieren**

Wie oben dargestellt, ist verteilungspolitisch nicht mehr die Spreizung der Lebenseinkommenspfade von Relevanz, sondern was die Ursachen dieser Spreizung sind. Hier drängen die faktischen Zugangsbarrieren des Bildungssystems in den Mittelpunkt des Interesses. Der Zugang zu höherwertigen Schul-, Berufs- und Hochschulabschlüssen ist nach wie vor stark von den Merkmalen ethnische Herkunft, Bildungsstand und berufliche Stellung der Eltern bestimmt. Diese Bildungsselbstrekrutierungseffekte könnten nur durch weitreichende Reformen des Bildungssystems gemildert werden.

Mikroökonomisch betrachtet verweisen fortbestehende Zugangsbarrieren auf schichtspezifische Erwartungshaltungen, die an die Bildungskarriere herangetragen werden. Die schichtspezifische Skepsis oder aber die selbstverständliche Überzeugung über

den Nutzen individueller Bildungsinvestitionen ist eine höchst wirksame Nebenbedingung der Bildungspolitik. Bildungspolitik als Verteilungspolitik ist daher auch als eine Politik der Informationsverbreitung und der Schaffung niedrighschwelliger Bildungszugänge zu konzipieren. Schon durch hochwertige primäre Bildungseinrichtungen können Grundlagen geschaffen werden, Begabungen oder systematische Schwächen zu identifizieren und den Eltern eine gezielte Förderung nahe zu legen.

Nur wenn hier Erfolgserlebnisse vermittelt werden und sich eine positive Grundeinstellung verfestigt, kann verhindert werden, dass später Bildungskredite und Studiengebühren schichtspezifisch als Hürde für die Inanspruchnahme höherer Bildungszugänge wirken. Eine alleinige Beschränkung auf die bildungspolitischen Empfehlungen der Ökonomie – Studiengebühren plus differenzierte Bildungskredite – birgt die Gefahr, dass verteilungspolitische Aspekte im Sinne der Existenz psychologischer Zugangsschwellen zu wenig beachtet werden. Jene Schwellen werden vom Individuum (respektive der Eltern) schichtspezifisch sehr unterschiedlich wahrgenommen. Realtransfers und unbürokratische Zugangsmöglichkeiten<sup>10</sup> erweisen sich daher als effektivste und möglicherweise einzige Möglichkeit des Abbaus dieser Zugangsbarrieren.

### Politische Reformhürden

Schließlich ist die Frage zu stellen, ob sich überhaupt politische Mehrheiten finden werden, die den Bildungsvorsprung der gehobenen Mittelschichten in Frage stellen wollen. Widerstand gegen eine Politik der konsequenten Verminderung von Selbstrekrutierungseffekten ist von jenen Bevölkerungsgruppen zu erwarten, die heute Hauptnutznießer des öffentlichen Bildungswesens sind. Jene Schichten weisen eine wesentlich höhere Wahlbeteiligung auf und sind zudem die Hauptfinanziers des Staates insgesamt<sup>11</sup>. Konsequenterweise wird sich ein politischer Unternehmer primär am bildungspolitischen Bedarf jener Bevölkerungsgruppen orientieren, die bereits heute eine überdurchschnittliche Inanspruchnahme aufweisen und die ihren relativen Bildungsstatus zukünftig auf ihre eigenen Kinder übertragen wollen.

<sup>10</sup> Vgl. I. Gottschalk: Meritorische Güter und Konsumentensouveränität – Aktualität einer konfliktreichen Beziehung, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 52, 2/2001, S. 152 – 170, hier S. 164 f.

<sup>11</sup> W. Schönig: Rationale Sozialpolitik - Die Produktion von Sicherheit und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften und ihre Implikationen für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Berlin 2001, S. 119 f.; M. Grömling: Ein humankapitaltheoretischer Ansatz zur Vermeidung von Einkommensarmut in entwickelten Volkswirtschaften, Frankfurt/M. 1996.

<sup>12</sup> W.E. Oates: Fiscal federalism, New York 1972, S. 35.

Umgekehrt weisen Personen mit einem unterdurchschnittlichen Einkommens- und Bildungsstatus auch eine unterdurchschnittliche Artikulationsfähigkeit auf. All dies sind denkbar schlechte Voraussetzung für die politische Durchsetzung einer Bildungspolitik, die systematisch auf eine Verminderung der Zugangsbarrieren zum Bildungssystem abstellt.

Hinzu kommt, dass laut Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland Bildungspolitik grundsätzlich Ländersache ist (Art. 70 Abs. 1 GG), wenngleich der Bund durch die Rahmengesetzgebung im Hochschulwesen, das Ausbildungsförderungsgesetz und die Forschungsförderung eine Erweiterung seiner Kompetenzen erfahren hat. Es bleibt jedoch die Dezentralisierung des Bildungswesens wesentliches Merkmal im bundesdeutschen Föderalismus. Jene faktische Dezentralisierung steht einer verteilungspolitisch wünschenswerten Zentralisierung in der Bildungspolitik nachhaltig entgegen<sup>12</sup>.

### Fazit

Die Analyse der Grenzen einer Bildungspolitik als Verteilungspolitik hat gezeigt, dass die Hoffnung seitens der praktischen Politik und Politikberatung in Deutschland, durch einen Ausbau der Bildungsinfrastruktur gleichzeitig mehr Effizienz (im Sinne von Wirtschaftswachstum) und mehr Gerechtigkeit (im Sinne von Chancengleichheit) realisieren zu können, trügerisch ist.

In empirischer Hinsicht ist gesichertes Ergebnis vorliegender Studien, dass das bundesdeutsche Bildungssystem kaum schichtspezifisch unterschiedliche Bildungskarrieren zu überwinden in der Lage ist. Es produziert Bildungsbarrieren, die wesentlich vom Bildungsniveau und der sozialen Stellung der Eltern bestimmt werden. Hinzu kommt, dass die modelltheoretische Lebenszyklusanalyse unlösbare Politikkonflikte konstatiert. Die realpolitische Analyse zeigte tatsächliche Politikkonflikte, die indes anders gelagert sind. Diese sind auf die Existenz struktureller Mismatch-Arbeitslosigkeit, den Fortbestand faktischer Zugangsbarrieren sowie auf politische Reformhürden zurückzuführen.

Zusammengenommen sind diese Rahmenbedingungen schlechte Voraussetzungen, Bildungspolitik unter verteilungspolitischen Zielen zu instrumentalisieren. Es bleibt zu hoffen, dass der Schock der heutigen Bildungsdiskussion tief genug sitzt, um die Politik zu einem Nachdenken über grundsätzliche Probleme und Handlungsoptionen in diesem zukunftsweisenden Politikfeld zu bewegen.