

Constitutional  
Economics  
Network

Working Paper  
Series  
ISSN No. 2193-7214

CEN Paper  
No. 03-2011

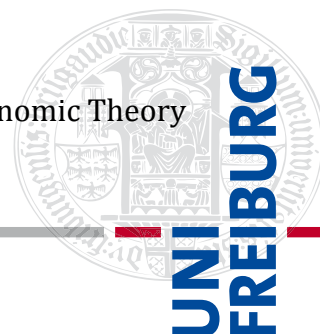
## *Der Bildungsmonitor 2011 – Ein Indikator für Bildungsgerechtigkeit?*

Robert Kappius

Department of Economic Policy and Constitutional Economic Theory,  
University of Freiburg, Germany. E-Mail: [robert.kappius@vwl.uni-freiburg.de](mailto:robert.kappius@vwl.uni-freiburg.de)

December 12, 2011

University of Freiburg  
Institute for Economic Research  
Department of Economic Policy and Constitutional Economic Theory  
Platz der Alten Synagoge / KG II D-79085 Freiburg  
[www.wipo.uni-freiburg.de](http://www.wipo.uni-freiburg.de)



## ***Der Bildungsmonitor 2011– ein Indikator für Bildungsgerechtigkeit?***

von Robert Kappius

12. Dezember 2011



Abstract (English)

A comparative analysis and benchmark of educational systems in the federal states of Germany, „Bildungsmonitor 2011“, aims at synthesizing „educational justice“ and traditional growth and efficiency concerns. Operationalizing justice adds to the difficulty of comparing complex systems. I argue that the monitor draws an undifferentiated picture of federal school systems which cannot lead to instructive policy implications. For the monitor, “educational justice” is traced from a restrained viewpoint only.

Zusammenfassung (Deutsch)

Dem Trend zu aggregierten Systembenchmarks folgend soll der Bildungsmonitor 2011 neben Wachstums- und Effizienzaspekten auch die „Bildungsgerechtigkeit“ in den Bildungssystemen der deutschen Bundesländer abbilden. Daher sieht er sich einer Kritik nicht nur der allgemeinen Sinnhaftigkeit und Durchführbarkeit von Vergleichen komplexer Systeme, sondern auch der Operationalisierung von Gerechtigkeit ausgesetzt. In dieser Stellungnahme wird argumentiert, dass die scheinbar aussagekräftigen Ergebnisse des vorliegenden Monitoring-Ansatz nur zulasten einer instruktiven Präzision und im Rahmen eines sehr defensiven Verständnisses von „Bildungsgerechtigkeit“ erreicht werden konnten.

# ***1. Einleitung***

„Welches Bundesland hat das beste Bildungssystem?“<sup>1</sup>: Diese Frage und das dazugehörige Ranking der Bundesländer stehen offenkundig im Zentrum der Studie „Bildungsmonitor 2011 – Fortschritte auf dem Weg zu mehr Wachstum und Gerechtigkeit“ von Erdmann et al. (2011) (im Folgenden: Bildungsmonitor 2011) und dominieren mediale Reaktionen zur Studie. Mit seinem Forschungsbericht hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln eine breite Öffentlichkeitswirkung erzielt, dabei allerdings auch ein geteiltes Echo erzeugt. Während Bayerns Kultusminister Dr. Spaenle im Ergebnis des Bildungsmonitors (Platz 4 für Bayern) „Bestätigung und Auftrag“<sup>2</sup> für das bayerische Bildungswesen sieht, erntet die Studie von der rheinland-pfälzischen Bildungs- und Wissenschaftsministerin Doris Ahnen (Platz 5 für Rheinland-Pfalz) auch methodische Kritik, der deutsche Lehrerverband bezeichnet sie gar als „irreführend und wissenschaftlich peinlich“ (Deutscher Lehrerverband 2011).<sup>3</sup> Solche kontroversen Stellungnahmen zum Bildungsmonitor im Allgemeinen lassen gerade bei Messung von „Bildungsgerechtigkeit“ in den Bundesländern aufhorchen, die Bestandteil des Benchmarks sein soll. Gerechtigkeit ist ein immerwährendes Thema der Bildungsforschung, das allerdings auf verschiedene Weisen interpretiert und operationalisiert wird. Der Bildungsmonitor basiert seine Indikatoren zu Bildungsgerechtigkeit auf Kriterien aus Anger et al. (2011). Im Folgenden möchte ich die bildungspolitische Aussagefähigkeit des Bildungsmonitors 2011 mit Blick auf „Bildungsgerechtigkeit“ charakterisieren. Zunächst ist festzuhalten, inwiefern das Benchmark im Allgemeinen bildungspolitisch relevante Qualitätsmerkmale abbilden kann (Kap. 2). Darauf aufbauend werden der Stellenwert von Bildungsgerechtigkeit im Monitoring-Ansatz, dessen normatives Fundament und Implikationen für Bildungspolitik kritisch hinterfragt (Kap. 3).

---

<sup>1</sup> (ISNM 2011)

<sup>2</sup> Pressemitteilung des bayerischen Kultusministers, Bayerische Staatsregierung (2011).

<sup>3</sup> Einen Überblick über Reaktionen findet sich auf Bildungsklick.de, 2011: <http://bildungsklick.de/pm/79925/bildungsmonitor-loest-freude-und-kritik-aus/>

## ***2. Konstruktion des Bildungsmonitor-Ansatzes***

Wurden in früheren Jahren Bildungssysteme hauptsächlich anhand einfacher Kennzahlen wie der Ausgabenpolitik beurteilt (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2007, S. 11), spiegeln neuere Ansätze die erweiterte Expertise in verschiedenen Bildungsbereichen mit umfangreicheren lokalen, nationalen und internationalen Studien wider (vgl. hierzu u.a. Stadt Köln 2011, Aktionsrat Bildung, 2011, OECD 2011). Der Bildungsmonitor 2011 steht in dieser Linie: Hier wird eine Breite unterschiedlichster Forschungsbereiche berücksichtigt, damit bildet die Perspektive die Komplexität des Bildungssystems angemessener ab. Entsprechend „werden die Zusammenhänge als ein komplexes Zusammenspiel aller Faktoren betrachtet, das in seiner systematischen Gesamtheit gesehen werden muss“ (S.193). Im Gegensatz zu oben erwähnten Studien zielt die Studie allerdings auf ein indikatorgestütztes Benchmarking ab, dass verschiedenste Dimensionen von Bildung berücksichtigen und dabei 111 Indikatoren als Repräsentanten aus 13 Handlungsfeldern auf eine einzelne aussagekräftige Zahl verdichten möchte, die die Leistungsfähigkeit der Bildungssysteme für mehr Wachstum und Gerechtigkeit ausdrücken soll. Kann es gelingen bzw. wünschenswert sein, ein komplexes Handlungsfeld wie die Bildung derart reduziert widerzugeben? Im Zuge dieses Vorhabens lassen sich an einigen Stellen Gefahren voreiliger Schlüsse identifizieren und kritisieren.

Bei der Auswahl der einzelnen Indikatoren lässt das Benchmark abgesehen von seiner Einteilung in input-und outputorientierte Themenfelder keine übergreifende Systematik erkennen. Wird bei solchen Vorhaben laut Meyer (2004, S. 11, zitiert nach Bildungsmonitor 2011) „die Auswahl von Bildungsfaktoren grundsätzlich von der eigenen Zielsetzung bestimmt“, verlangt die Auswahl der Indikatoren dennoch eine Begründung. Es existiert in diesem Fall jedoch kein Modell, das Zusammenhänge – insbesondere zwischen bildungspolitischen Inputvariablen, Bildungsoutput und den Zielgrößen „Wachstum“ und „Gerechtigkeit“ – aufzeigt und die Zusammensetzung der Indikatoren kohärent begründet. Als Konglomerat verschiedener Indikatoren lässt es zwar Vergleiche zu, deren gemeinsame, übergreifende Interpretation („Was wird eigentlich verglichen?“) bleibt dann aber unscharf. Die Autoren begründen ihr Vorgehen, indem sie statt monokausaler Zusammenhänge

vielmehr „ein komplexes Zusammenspiel aller Faktoren [...], das in seiner systemischen Gesamtheit gesehen werden muss“ (Bildungsmonitor 2011, S. 193) zugrundelegen. Im Widerspruch dazu erhalten alle einzelnen Indikatoren jeweils ein Vorzeichen entsprechend ihrer vermuteten Wirkungsrichtung, die aus den Ergebnissen empirischer Studien abgeleitet werden, obwohl kausale Zusammenhänge sind in der empirischen Bildungsforschung in vielen Fällen umstritten sind oder sich methodisch nicht eindeutig erfassen lassen.<sup>4</sup> So beobachten die Autoren widersprüchliche Evidenz zum Einfluss der Klassengröße auf die Leistung von Schülern, legen sich dennoch auf einen negativen Zusammenhang für das Benchmarking fest. Damit wird die Unsicherheit in der Forschung, die sicherlich dem Forschungsgegenstand geschuldet ist, in der aggregierten Kennziffer verschleiert. Auch lässt sich die vermutete Wirkungsrichtung und mithin die Validität von Bildungsindikatoren hinterfragen. So wird der Messung vorgeworfen, dass sie bei positiv gewerteten Indikatoren wie der Akademisierung (gemessen via *Studienberechtigtenquoten*) vernachlässige, dass diese eine schlechtere Hochschulqualität (mit negativen Wachstumsfolgen) zur Folge haben könne (vgl. Lehrerverband 2011).

Ein weiteres Problem stellen Aggregation und Indexierung einzelner Indikatoren dar. Die Autoren nehmen hierbei weitgehend eine gleiche Gewichtung einzelner Indikatoren vor. Die einzelnen Ausprägungen werden dabei gleichmäßig normiert, indem die höchste bzw. niedrigste Ausprägung eines Indikators im Stützzeitraum der Jahre 1998 bis 2002 mit 100 bzw. 0 Punkten in die Rechnung einfließt. Die Gleichgewichtung wird vorgenommen, da „weder für die Hauptfrage des Bildungsmonitors – in welchem Umfang ein Bildungssystem gute Voraussetzungen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und Bildungsgerechtigkeit schafft – noch für jedes einzelne Handlungsfeld ein geschlossenes Modell formuliert werden kann, das eine Hilfestellung für die

---

<sup>4</sup> Hummelsheim und Timmermann (2010, S. 96) stellen hierzu fest: „Die empirische Evidenz zu den Bildungserträgen und -nutzen fällt insgesamt relativ bescheiden, z.T. sogar widersprüchlich aus, da eine Vielzahl an postulierter Wirkungen nur schwer oder garnicht messbar ist, darüber hinaus die Effekte nicht immer eindeutig bestimmten Bildungsaktivitäten zugeordnet werden können, weil andere Lernkontexte und informelle Lernprozesse an dem Bildungsergebnis beteiligt sind schließlich die meisten beobachtbaren Wirkungstypen bislang in erster Linie nur bei den Individuen oder der Gesellschaft und in deutlich geringerem Umfang bei den Institutionen erfasst worden sind.“

Gewichtungsentscheidung bietet“ (Bildungsmonitor 2011, S.201). Allerdings bleibt die Gleichgewichtung eine ebenso willkürliche Lösung – warum sollte der Anteil von Gastwissenschaftlern an Hochschulen ebenso bedeutend für die Leistungsfähigkeit des Schulsystems sein wie die in grundlegenden Kompetenzen gemessene Schulqualität? Entsprechend erfährt dieses Vorgehen Kritik von anderen Wissenschaftlern. So kritisiert Klaus Klemm in einer Reaktion (vgl. Handler, 2011) die „vorgegaukelte Exaktheit“. Dabei erschwert die Interaktion zwischen einzelnen Indikatoren die Interpretation des gesamten Konstrukts zusätzlich. So können Bildungsausgaben und Ausgabeneffizienz als wichtige Bestimmungsfaktoren eines anderen Indikators, der Schulqualität, gesehen werden. Fließen alle drei Indikatoren in das Benchmark ein, tendiert dieses dazu, Schulqualität übergewichtend zu repräsentieren, sodass die Gleichgewichtung über die effektive Gewichtung dennoch im Unklaren lässt. Zudem suggeriert das Benchmark, dass Einigkeit über verschiedene (Teil-) Zielsetzungen in der Bildung bestünde. Länderspezifische Gewichtungen von verschiedenen Bildungszielen werden ebenso nicht ermöglicht wie individuelle Einstellungen gegenüber Bildungsqualität - es wird ein singuläres, wachstumsnahes Verständnis Bildung vorausgesetzt. Nachdem die Studie zunächst in großem Umfang den aktuellen wissenschaftlichen Diskurs zu einzelnen Themenfeldern berücksichtigt, wird durch die Aggregation der Indikatoren somit die Entmündigung ihres Adressatenkreises schließlich wieder vorangetrieben. Der Wunsch nach einer eindimensional verdichteten Aussage zur Leistungsfähigkeit föderaler Bildungssysteme kann nur auf Kosten impliziter positiver und normativer Annahmen zur Bildungspolitik geschehen, die entweder stillschweigend akzeptiert werden oder im Laufe konkreter Bildungspolitikgestaltung wieder umständlich entziffert werden müssen.

Abgesehen von der Schwierigkeit, das Bildungssystem als Ganzes in einem Benchmark abzubilden, lassen sich vom Ergebnis schließlich keine klaren Handlungsimplicationen für Bildungspolitik ablesen. Dies liegt daran, dass das Ranking (sofern die o.g. Kritikpunkte vernachlässigt werden) primär die Qualität der Bildung operationalisiert, nicht Qualität der Bildungspolitik. Letztere findet zwar im Rahmen der meisten Indikatoren Eingang, doch lassen sich die institutionellen

Handlungsoptionen in verschiedenen Bundesländern aufgrund unterschiedlicher Ausgangsbedingungen (Demographie, Migration, Stadt/Landverhältnis etc.) nur sehr eingeschränkt vergleichen. Hinsichtlich unterschiedlicher Migrationsverhältnisse bemerkt Klemm beispielsweise: "Durch die Studie könnte man den Eindruck gewinnen: Wenn ein Land möglichst wenig Kinder bekommt und wenig Migranten hat, hat es große Chancen, im Ranking nach vorne zu kommen. Das kann aber nicht das Ziel der Bildungspolitik sein."<sup>5</sup> Auch der deutsche Lehrerverband (2011) äußert sich hinsichtlich unterschiedlicher Migrationsprobleme skeptisch zur Aussagekraft von Integrationsindikatoren, da Bundesländer ohne große Migrationsanteile in der Bevölkerung bei der Integration vorne stünden. Bildungspolitisch informativ scheint daher allenfalls der intertemporale Vergleich innerhalb eines Bundeslandes. Doch auch hier lassen sich Handlungsfelder für einzelne bildungspolitische Bereiche und deren Stellenwert kaum ablesen, da kausale Zusammenhänge zwischen bildungspolischem Handeln und Bildungsqualität einer ungleich genaueren Analyse bedürfen.

Die präzisen Vergleichszahlen zwischen Bundesländern stehen einer undeutlichen und ungelenten Interpretation des Bildungsmonitorkonzepts gegenüber. Ob der Monitor die Frage nach „Bildungsgerechtigkeit“ beantworten kann, bedarf ferner einer genaueren Analyse der normativen Dimension der Studie, die bisher ausgeklammert wurde.

### ***3. Stellenwert von Bildungsgerechtigkeit im Bildungsmonitor***

Zu den oben erwähnten Schwierigkeiten eines Bildungssystem-Benchmarks gesellt sich zur Messung von „Gerechtigkeit“ der besondere Stellenwert wissenschaftlicher Werturteile. Bildungsgerechtigkeit in seiner vagen Formulierung ist ein allseits zustimmungsfähiger Begriff, doch wie lässt er sich messen? Während unterschiedlichste Methoden vorgeschlagen wurden und

---

<sup>5</sup> Vgl. Handler, 2011.

gegenwärtig angewendet werden<sup>6</sup>, besteht die unwiderlegte Vermutung, dass seine Bedeutung zu unterschiedlich verstanden sein könnte, als dass er sich mit wenigen Messgrößen erkennen ließe oder allseitige Zustimmung erfahre. Der Bildungsmonitor 2011 leitet seine Indikatoren aus einer Abwägung diverser Gerechtigkeitsnormen in Anger et al. (2011) ab. Daher erscheint es angebracht, sich gegenüber der Suche nach „Gerechtigkeit“ in unserem Bildungssystem im betrachteten Monitoring auf zwei Weisen nähern. Zunächst werde ich das Verständnis der Autoren von Bildungsgerechtigkeit zugrundelegen und fragen, inwiefern die berücksichtigten Indikatoren jenes Konstrukt auf geeignete Weise abbilden (3.1). In einem zweiten Schritt möchte ich das zugrundegelegte Gerechtigkeitsverständnis selbst zum Untersuchungsgegenstand machen (3.2).

### ***3.1 Verwendete Indikatoren zu „Bildungsgerechtigkeit“***

Zum zugrundegelegten Verständnis von Gerechtigkeit lässt sich in der Studie keine zentrale Begründung finden.<sup>7</sup> Vielmehr werden diverse Indikatoren mit „Bildungsgerechtigkeit“ in Verbindung gebracht. Dabei geben die Indikatoren der *Relation der Abschlussquoten von Ausländern und Nichtausländern*, der *Steigung des Sozialen Gradienten/ Varianzaufklärung*, der *Abbrecherquote* sowie der *Größe der Risikogruppe* in verschiedenen Bildungsbereichen wichtige Stoßrichtungen von Gerechtigkeit vor. Während letzere Messgrößen Mindeststandards für Ausbildungsniveaus anvisieren, zielen erstgenannte Indikatoren auf ungleiche Bildungsumstände verschiedener Bevölkerungsgruppen ab. Die Studie beschränkt sich damit nicht auf eine monistische Interpretation von Gerechtigkeit, sondern öffnet den Blick für verschiedene Dimensionen<sup>8</sup>. Allerdings erscheint die Integration zwischen Ausländern und Deutschen als Quotenmessung wenig differenziert und kaum aussagekräftig - hier werden die eigentlichen Problembereiche nicht hinreichend wiedergegeben. Sozioökonomische Forschung deutet ein differenziertes Bild zu den Ursachen ungleicher

---

<sup>6</sup> Die Messung von Bildungsgerechtigkeit in Form von „Chancengleichheit“ bemüht verschiedene, teils konträre Ansätze (vgl. hierzu u.a. Roemer 1998, van de Gaer 1993, Sen 1993).

<sup>7</sup> Die Autoren verweisen lediglich auf verschiedene Gerechtigkeitsprinzipien in Anger et al. (2011).

<sup>8</sup> Walzer (1983) spricht in diesem Zusammenhang von „Sphären der Gerechtigkeit“.



Bildungserfolge an.<sup>9</sup> Zudem werden die eigentlichen Ursachen, die während früher Bildungsprozesse auftauchen, durch die Messung von Quoten am Ende der Schulzeit bzw. zu Beginn der Studienzeit nicht hinreichend abgebildet – mit der Folge einer übermäßigen Verantwortung für Folgen seitens des Staates, der für absolute Gleichheit in der späten Bildungsbeteiligung sorgen soll. In dieser Hinsicht ist es fraglich, ob zur ausgeglichenen *Studienberechtigtenquote* gleichermaßen wie zur ausgeglichenen *Grundschulquote* ein allgemeiner Konsens gegeben ist.

Abgesehen von diesen „klassischen“ Größen der Bildungsgerechtigkeit nehmen die Autoren große Mühen auf sich, auch andere Indikatoren, die primär Schulqualität und – Effizienz abbilden, mit Bildungsgerechtigkeit in Verbindung zu bringen. Ein wichtiger Faktor wird in Fördermaßnahmen gesehen. Ein breiter wissenschaftlicher Konsens bestätigt die Wirkung von Fördermaßnahmen gerade im frühkindlichen Alter (siehe hierzu u.a. Fritschi/Oesch 2008, OECD 2008, zitiert nach Bildungsmonitor 2011). Vermutet wird seitens der Autoren, dass eine stärkere Beteiligung von Kindern aus bildungsfernen Schichten den Einfluss sogenannter primärer Effekte<sup>10</sup> der Bildungsungleichheit verringert. Als Indikator sieht sich die *Quote der gesamtgesellschaftlichen Nutzung frühkindlicher Institutionen* allerdings der Kritik ausgesetzt, dass seine Wirkung entscheidend davon abhängt, wer die frühkindliche Bildung wahrnimmt. Eine Berechnung der Autoren auf Basis der PISA 2003 / 2009 Untersuchungen legt allenfalls leichte Annäherung der Beteiligungsquoten nahe (Bildungsmonitor 2011, Tabelle 3, S.17). Diesen Unsicherheiten zufolge wären eine *Beteiligungsquote mit Migrationshintergrund* oder Quoten zu differenzierteren sozioökonomischen Daten verlässlichere Indikatoren, um die Teilhabe benachteiligter direkt zu messen. Hinzu kommt, dass die besondere Bedeutung frühkindlicher Bildung durch andere Indikatoren konterkariert wird – beim Themenfeld *Ausgabenpriorisierung* verschiedener Schultypen wird frühkindliche Bildung nicht stärker gewichtet. Ähnliches gilt für die *Quote von*

---

<sup>9</sup> Messungsansätze zur „Bildungschancengleichheit“ bemühen in der Regel differenzierte Indikatoren zum familiären Hintergrund wie Bildungsniveau der Eltern, Konfession, Geschlecht und Region (vgl. Allmendinger et al. 2009).

<sup>10</sup> Gemeint ist der direkte Einfluss des sozialen Umfeldes eines Schülers auf seine Leistung. Abzugrenzen ist dies vom Einfluss sozialisations- bzw. schichtspezifischer Bildungsentscheidungen. Die Unterscheidung geht zurück auf Boudon (1974).

*Ganztagsschulunterricht*. Steht hier zwar die These im Raum, dass Ganztagschulen den elterlichen Einfluss mindern würden und damit benachteiligten Schülern besonders zugute kämen, doch gibt es widersprüchliche Evidenz zu den Teilnahmequoten von Schülern mit Migrationshintergrund (vgl. Holtappels et al., 2007; StEG-Konsortium, 2010; zitiert nach Bildungsmonitor 2011). Auch hier wäre der Anteil von Schülern mit Migrationshintergrund besser als Grundlage eines Indikators geeignet. Schließlich lässt auch das *Schüler-Lehrerverhältnis* zwar die Begründung zu, bessere individuelle Förderung speziell von benachteiligten Schülern zu ermöglichen, doch auch hier lassen Studien an der Kausalität zumindest zweifeln, wenn besonders die Leistungsstarken eher von kleinen Klassen profitieren als Leistungsschwache (Konstantopoulos 2007, zitiert nach Bildungsmonitor 2011). Die Studie erweckt auch an anderen Stellen den Eindruck, die Autoren seien sehr bestrebt, verschiedenen Indikatoren eine Gerechtigkeitsdimension nahezulegen. So werden eine Reihe von MINT<sup>11</sup>-Indikatoren, die die Bedeutung mathematisch-naturwissenschaftlicher Fächer in der Aus- und Weiterbildung messen, mit der ansprechenden These in Verbindung gebracht und empirisch unterstützt, dass MINT-Fächer Aufstiegschancen böten, die im Vergleich zu anderen Fächern am wenigsten vom elterlichen Bildungshintergrund abhängig seien (S. 12). Als Gründe lassen sich finanzielle Anreize und die geringe Bedeutung kulturellen Kapitals aus dem Elternhaus für die eigene Leistung nennen. Allerdings wird die Studie von Mühlenweg et al. (2010) zitiert, der zufolge im wesentlichen Ausländer asiatischer Herkunft überdurchschnittlich häufig in MINT-Studiengängen vertreten sind. Damit scheinen differenzierte Ursachen für die Fächerwahl vorzuliegen, die MINT Indikatoren nicht erklärend erscheinen lässt.

Die von der Studie suggerierte Bedeutung von Gerechtigkeit im Benchmarking lässt sich somit in vielen Fällen anhand eigens zitierter Studien nicht oder nicht zwingend nachvollziehen. Um Gerechtigkeitskonzepte zu messen, erscheinen oftmals andere Indikatoren naheliegender. Die Verbindung zwischen „Gerechtigkeit“ und Indikator beruht teils auf Zusatzannahmen bzw. lose verbundenen Studien zu Gerechtigkeitszusammenhängen, die weitere Fehlerquellen sein können.

---

<sup>11</sup> Gemeint sind die Fachbereiche Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik.

Somit reduziert sich der Impetus von Gerechtigkeitswerten auf wenige Messgrößen, die jedoch ebenfalls angreifbar sind. Wenn Gleichheit der einen oder anderen Form als Gegenstand jeglicher Gerechtigkeitsnorm aufgefasst werden kann (vgl. Sen, 1980), gelingt es dem Bildungsmonitor nicht, relevante Ungleichheiten im Bildungssystem direkt zu messen, sondern er beschränkt sich meist auf fehleranfällige, korrelierte Indikatoren. Hier stellt sich die Frage, warum die Autoren nicht konkreter auf genauer lokalisierte Ungerechtigkeiten eingehen. Im folgenden Abschnitt möchte ich der These nachgehen, dass jene Auswahl an Indikatoren zu „Gerechtigkeit“ in einem sehr zurückhaltenden und intransparent hergeleiteten Gerechtigkeitsanspruch gemäß Anger et al. (2011) begründet liegt.

### ***3.2 Zugrunde liegendes Verständnis von „Bildungsgerechtigkeit“***

Die empirische Messung von Gerechtigkeitsindikatoren verweist – explizit oder implizit – auf zugrundegelegte Gerechtigkeitsvorstellungen. Die Auswahl der sowohl direkt als auch indirekt gemessenen Gerechtigkeitskonstrukte im Bildungsmonitor lässt sich auf Anger et al. (2011) zurückführen. Dort wird zunächst ein breites, differenziertes Bild von Gerechtigkeit eingeführt, das Gerechtigkeitskonzepte und Gerechtigkeitsurteile gleichsam berücksichtigt. So stellen die Autoren Bedürfnis-, Leistungs-, Anrechtsgerechtigkeit und Gleichheit als Spielarten der Verteilungsgerechtigkeit der prozeduralen Gerechtigkeit und Chancengerechtigkeit<sup>12</sup> gegenüber. Als ein Auswahlkriterium zwischen konkurrierenden Prinzipien werden soziale Beziehungen identifiziert (vgl. Fiske, 1993). Während Familien und Gruppen gemeinsamer Herkunft vom Solidargedanken geprägt seien und daher das Bedürfnisprinzip häufig angewendet würde, sei in Organisationen das Anrechtsprinzip, in peer groups Gleichheit und in der marktbasierter Austauschbeziehung zwischen Fremden das Leistungsprinzip prävalent (vgl. Anger et al., S. 11). Neben diesen objektiven Kriterien bemühen die Autoren auch Forschung zu subjektiven Gerechtigkeitsurteilen. Hierbei dienen Erkenntnisse über tatsächliche Urteilsheuristiken als Prüfstein für die Akzeptanz von Bildungspolitik, die nach Gerechtigkeit strebt (vgl. ebd., S. 15). Darauf aufbauend „soll eine Bildungspolitik skizziert

---

<sup>12</sup> Später relativieren die Autoren jedoch die Aussagefähigkeit von Chancengerechtigkeit, da hier wiederum Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit infrage kämen (vgl. Anger et al, 2011, S. 18).

werden, die sowohl den Gerechtigkeitsprinzipien genügt als auch grundlegende Mechanismen der Urteilsbildung im Bereich Gerechtigkeit berücksichtigt.“ (vgl. ebd., S. 17)

Doch wie sollen theoretische Ansprüche und empirische Erkenntnisse zu „Gerechtigkeit“ zusammengeführt werden? Die Unstimmigkeit konkurrierender Zugänge zu Gerechtigkeit stellt vor ungelöste Konflikte. Horn und Scarano (2002) identifizieren mit dem Egalitarismusproblem, dem Positivitätsproblem und dem Dissensproblem zentrale Problembereiche zu Gerechtigkeit. Während das erstgenannte Problem, die Frage nach dem Stellenwert von Gleichheit<sup>13</sup>, bei Anger et al. (2011) durch die Gegenüberstellung verschiedener Gerechtigkeitskonzepte pragmatische Berücksichtigung findet, bleibt das Positivitätsproblem - die Frage, wie die normative Idee der Gerechtigkeit mit existierenden gesellschaftlichen Institutionen und individuellen Normen vereinbar sein kann – ungelöst. Da dieses Spannungsfeld in der Gerechtigkeitsforschung ungenau nachgezeichnet wird – beispielsweise stellen Liebig und Lengfeld (2002, S.11) das Begriffspaar empirischer und normativer Gerechtigkeitsforschung gegenüber – möchte ich eine genauere Differenzierung verschiedener Zugänge zu Gerechtigkeit in normative und positive Gerechtigkeitsforschung einerseits, subjektbezogene und „objektive“ Forschung andererseits, vornehmen und die zentralen Unterschiede hervorheben.

Normative und positive Forschungsansätze unterscheiden sich darin, inwiefern sie bei der Erforschung von Werturteilen selbst wiederum Werturteile zugrunde legen. Positive Gerechtigkeitsforschung behandelt Gerechtigkeit, wie sie vorgefunden wird bzw. beobachtet werden kann. Hierzu zählen die (Bedingungen der) Genese, Existenz und Persistenz von Gerechtigkeitsnormen. Normative Forschung legt demgegenüber selbst Werturteile für das, was gerecht zu sein hat, zugrunde. Normative Ideale, wie z.B. metaphysische Gerechtigkeitskonzepte oder normativ geleitete empirische Forschungsansätze zur Ungleichheit stehen damit im Kontrast zur positiven Umsetzung bzw. den Bedingungen von Gerechtigkeit, wie sie beispielsweise anhand von

---

<sup>13</sup> Sen (1980) interpretiert Gleichheit als notwendigen Bestandteil jeglicher Gerechtigkeitsnorm, jedoch sei ungeklärt, worauf sich diese Gleichheit beziehe.

spieltheoretischen Methoden oder in der Erforschung von normativen Einstellungen und Urteilen analysiert werden. Positive Gerechtigkeitsforschung sieht sich der Kritik des naturalistischen Fehlschlusses ausgesetzt, indem von tatsächlichen Beobachtungen normative Implikationen abgeleitet werden. So lässt die Existenz heuristischer Voreingenommenheit in Gerechtigkeitsfragen nicht als notwendigen Schluss zu, dass jene Verhaltensweisen einen normativen Maßstab darstellten. Ebenso ist die rein deskriptiv orientierte Forschung anfällig für Diskurseinflüsse. So stellt Mau (2005, S. 181) fest: „Für Empiriker ist es oft frappierend, wie wenig genaues Wissen die Menschen über die Ungleichheitsverhältnisse haben, in denen sie leben, und wie viele Formen sozialer Benachteiligung unterhalb der Wahrnehmungsschwelle verbleiben.“ Mau schlussfolgert, dass auf es auf diese Weise zu einer Legitimation bestehender Ungleichheitsverhältnisse kommen könne (vgl. ebd., S. 182). Schließlich haben positive Theorien ebenfalls normative Erkenntnisse zu berücksichtigen, damit ein Handlungsspielraum für die Neugestaltung von gesellschaftlichen Institutionen überhaupt erst entstehen kann. Der normative Theoretiker wird generell dahingehend kritisierbar sein, ein irreales, nicht auf menschliche Eigenheiten anwendbares Gerechtigkeitsmodell entworfen zu haben. Die Kritik gründet im Anspruch normativer Theorien, diese gingen „[...]davon aus, dass sich normativ geregelte soziale Beziehungen prinzipiell von natürlichen Zusammenhängen unterscheiden, und daher auch mit einem anderen Erkenntnisinteresse erforscht werden sollten.“<sup>14</sup>

Zu diesem Gegensatzpaar, das insbesondere in der Forschung zu Werturteilen fundamentale Konflikte erzeugt, tritt das Spannungsfeld zwischen subjektbezogenem und objektivem Zugang als grundsätzliches Forschungsproblem hinzu. Subjektive Gerechtigkeitsforschung stellt das individuelle Urteil – sei es in einer Befragung, einem Experiment oder hinter dem normativen Konstrukt eines Schleiers der Ungewissheit (Rawls, 1971) – in den Mittelpunkt. Je ungefilterter individuelle Gerechtigkeitsurteile in wissenschaftliche Imperative münden, desto eindringlicher schlägt Kritik an individueller Unaufgeklärtheit sowie dem Einfluss des herrschenden Diskurses zu Buche. Es ist zudem ungeklärt, wie aus individuellen Gerechtigkeitsurteilen allgemeine Gesetzmäßigkeiten abgeleitet

---

<sup>14</sup> Haase 2002, S.75 .

werden sollen, sofern interindividuelle Differenzen bestehen. Im anderen Extrem geht die „objektive“ Erforschung von Gerechtigkeit von bestehenden Gesetzmäßigkeiten aus, die diesen im Zweifelsfall den Vorrang vor individuellen Urteilen gibt. Doch wie soll eine allgemeingültige Perspektive zu Gerechtigkeitsfragen gefunden werden, wenn jede eingenommene Sichtweise wiederum normativer Vorannahmen bedarf? An diesem Gegensatzpaar wird insbesondere der Konflikt zwischen faktischem und aufgeklärtem Werturteil ersichtlich. Zählt die empirisch gemessene Tatsache oder die Güte zugrundegelegter „Aufgeklärtheit“? Wie ist beispielsweise mit den systematisch abweichenden Gerechtigkeitsurteilen von Experten und der Bevölkerung (vgl. u.a. Haferkamp et al., 2009) umzugehen, wenn dies auf Urteilsprozesse zurückzuführen ist? Kann hieraus eine gemeinsame Theorie der Gerechtigkeit abgeleitet werden, wenn Individuen nur einzelne Bestandteile nachvollziehen können? In welchem Verhältnis stehen inkonsistente Werturteile von Individuen und die theoretischen Erfordernisse der Verallgemeinerbarkeit und Kohärenz?

Die Autoren bleiben in beiden Fragen eine Antwort schuldig. Zwar verstehen sie es, anhand objektiver Gerechtigkeitskonzepte und subjektiver Gerechtigkeitsurteile das Spannungsfeld anzudeuten, in dem sich Debatten um Gerechtigkeit befinden. Doch wird weder der Stellenwert beider Forschungsrichtungen diskutiert noch werden die eigenen Kriterien der Bildungsgerechtigkeit – ein Anspruch, grundlegende Bildungsbedürfnisse zu befriedigen und das Recht auf Bildung unabhängig vom sozioökonomischen Status – nachvollziehbar abgeleitet.

Im Zusammenhang mit dem dritten zentralen Problem von Gerechtigkeit nach Horn und Scarano (2002), dem Dissensproblem, lässt sich die Suche nach konsensualen Gerechtigkeitskriterien im Bildungsmonitor (vgl. hierzu Anger et al., 2011, S. 18 – 19) als Reaktion auf unterschiedliche und widersprüchliche Forschungsergebnisse deuten. Das Dissensproblem behandelt die Frage, wie Differenzen innerhalb und zwischen Gesellschaften mit dem Anspruch eines zugrundeliegenden Prinzips vereinbart werden können. Anger et al. (2011), indem sie zu den Prinzipien „Bedürftigkeit“ und „Anspruch“ im Bildungskontext „einen erhöhten politischen und gesellschaftlichen Konsens

erwarten“ lassen (vgl. ebd., S. 18), beziehen sich weder auf die Einigung aller Individuen, noch auf einen herrschaftsfreien Diskurs. Insbesondere der heutige Pluralismus individueller Lebensweisen stellt die Konsensfindung zu Gerechtigkeit jedoch vor Schwierigkeiten, „[d]enn in dem Maße, in dem ein solcher Pluralismus der moralisch-politischen Haltungen – kurz: ein moralischer Pluralismus – Platz greift, scheint es auch zunehmend schwieriger, einen Konsens über eine gerechte und allgemein vorteilhafte Regelung der sozialen Verhältnisse zu erzielen“(Koller, 2004, S. 57).<sup>15</sup>

Abgesehen von ungeeigneten Ausgangsbedingungen wird Gerechtigkeit stattdessen weitgehend thematisiert, soweit keine Verlierer erzeugt werden. So sprechen die Autoren von einer „Zielharmonie von Bildungsgerechtigkeit und Wachstum“ (Bildungsmonitor 2011, S. 9). Gerechtigkeit herrscht demnach dann, wenn bildungsfernere Schichten aufholen, ohne dass stärkere an Kompetenz verlieren. Damit wird gesellschaftlichen Verteilungskonflikten aus dem Weg gegangen. Beispielsweise profitierten alle davon, die Fachkräftelücke bei MINT-Akademikern zu schließen, daher sei auch höhere Bildungsbeteiligung akzeptabel: „Bildungsaufsteiger sind dabei aus Sicht der besonderen Qualifikationsbedarfe des Geschäftsmodells Deutschland von hoher Bedeutung“ (ebd., S. 12).

Bei vielen oben genannten Messgrößen, die mit Gerechtigkeit korreliert werden, können vielmehr Wohlfahrt und Wachstum – nicht zuletzt anhand zitierter Studien – als Hauptaugenmerk identifiziert werden: „Fortschritte bei Bildungsgerechtigkeit haben folglich starke Auswirkungen auf die Wachstumsdynamik.“(ebd., S.13) Indikatoren wie die *Quote der gesamtgesellschaftlichen Nutzung frühkindlicher Institutionen*, die Wachstumsargumenten in die Hände spielen, da sie auch Ineffizienzen ansprechen, werden gegenüber solchen Indikatoren wie *Beteiligungsquoten*

---

<sup>15</sup> Koller (2004) unterscheidet zwei Formen des moralischen Pluralismus: „Eine Form des moralischen Pluralismus ist moralische Differenzierung, die andere moralischer Dissens.“<sup>15</sup> Erstere Form bezeichnet die Möglichkeit, verschiedene moralische Maßstäbe in verschiedenen Zusammenhängen zur Geltung kommen zu lassen (hierzu: Walzer, Sen, positiv: Elster), letztere verdeutlicht, dass Menschen voneinander abweichende Einstellungen und Überzeugungen über moralisches Verhalten haben können. Während Walzer moralischen Dissens zwischen Gesellschaften betont, vernachlässigt er dieses Potential innerhalb einer Gesellschaft (vgl. Koller 2004, S. 60).

*benachteiligter Bevölkerungsteile* bevorzugt, die stärker auf das tatsächliche Gerechtigkeitskonstrukt eingehen.

Der Monitor geht somit Konflikten aus dem Weg. Es lässt sich ein implizites Pareto-Kriterium konstruieren, das den status Quo der Bildungslandschaft als Ausgangspunkt für Reformen sieht, die keinen Bevölkerungsteilen Nachteile bereiten. So lässt sich auch der geringe Stellenwert von Gerechtigkeit bei den direkt gemessenen Indikatoren der Ungleichheit erklären: Von 111 Indikatoren lassen sich nur 17 den beiden ungleichheitssensitiven Bereichen der Bildungsarmut und Integration zuordnen. Jene Indikatoren dringen hingegen i.A. nicht zu den eigentlichen Bereichen der Ungerechtigkeit vor.

#### **4. Fazit**

Dass sich der Bildungsmonitor 2011 die Messung von „Bildungsgerechtigkeit“ auf die Fahne schreibt, ist schmeichelhaft. Zum einen messen viele Indikatoren Gerechtigkeitskonstrukte nur sehr eingeschränkt, zum anderen sind die betrachteten Indikatoren nur sehr defensive Interpretationen von „Gerechtigkeit“, denen ein deutliches gerechtigkeitstheoretisches Fundament fehlt. Die Studie kann den Eindruck nicht verwehren, dass Wachstumsfolgen im Zweifel von dominanterem Interesse sind. Damit bleibt die Studie in ihrer Aussagefähigkeit einen Schritt hinter anderen Studien zum Thema zurück, indem Bildung primär als Indikator für künftiges Wachstum statt als ergänzender gesellschaftlicher Indikator gesehen wird (vgl. hierzu Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2001, S.5).

Wem dient der Zahlenvergleich – und wofür? Ein Ranking von Bundesländern kann im komplexen Themenfeld der Bildung keine bildungspolitischen Implikationen liefern. Dem Wettbewerb zwischen den Ländern dient sie ebenfalls nicht – weder beschränkt sich Studie auf schlichte Leistungsvergleiche, noch belässt sie es dabei, über verschiedene Leistungsdimensionen der Bildung aufzuklären, deren Gewichtungen den Ländern und den Bürgern selbst überlassen werden könnten.



Die Initiatoren betonen ein Interesse, den bildungspolitischen Wettbewerb zwischen Bundesländern stärken zu wollen. Die vorangegangene Kritik erhärtet jedoch den Verdacht, dass das Benchmark über Neugier zu genaueren Nachforschungen und grobe allgemeine Tendenzen der Bildungsqualität hinaus kaum bildungspolitische Handlungsempfehlungen geben kann und zudem die Tauglichkeit des Bildungssystems primär aus dem eingengten Blickwinkel von Wachstumsinteressen beurteilen möchte. Andere Bedeutungen, die Bildung erfahren kann, werden vernachlässigt und machen den Bildungsmonitor nur zu einem eingeschränkt informativen Konstrukt.

## ***Literaturhinweise***

- Aktionsrat Bildung, 2011, Jahresgutachten 2011, [http://www.aktionsrat-bildung.de/fileadmin/Bilder/Zukunft\\_D\\_22.03.2011/5. Jahresgutachten 2011.pdf](http://www.aktionsrat-bildung.de/fileadmin/Bilder/Zukunft_D_22.03.2011/5_Jahresgutachten_2011.pdf) (online am 13. September 2011)
- Allmendinger, J., Ebner, C., Nikolai, R., 2009, Soziologische Bildungsforschung, in: Rudolf Tippelt, Bernhard Schmidt (Hrsg.), Handbuch Bildungsforschung, Wiesbaden, S. 47 – 70.
- Anger, C., Lotz, S., Konegen-Grenier, C., 2011, Bildungsgerechtigkeit, erscheint in: IW-Analyse, 2011.
- Bayerische Staatsregierung, 2011, Pressemitteilung, <http://www.bayern.de/Pressemitteilungen-1255.10350896/index.htm> (online am 13. September 2011)
- Boudon, Raymond, 1974: Education, Opportunity, and Social Inequality. New York: Wiley.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2001, Gutachten zur Bildung in Deutschland, [http://www.bmbf.de/pub/gutachten\\_zur\\_bildung\\_in\\_deutschland.pdf](http://www.bmbf.de/pub/gutachten_zur_bildung_in_deutschland.pdf) (online am 13. September 2011)
- Deutscher Lehrerverband, 2011, „Bildungsmonitor ist irreführend und wissenschaftlich peinlich“, <http://bildungsklick.de/pm/79955/bildungsmonitor-ist-irrefuehrend-und-wissenschaftlich-peinlich> (online am 13. September 2011)
- Erdmann, V., Plünnecke, A., Riesen, I., Stettes, O., Bildungsmonitor 2011 – Fortschritte auf dem Weg zu mehr Wachstum und Gerechtigkeit, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, [http://www.iwkoeln.de/Portals/0/pdf/16082011\\_Bildungsmonitor\\_2011.pdf](http://www.iwkoeln.de/Portals/0/pdf/16082011_Bildungsmonitor_2011.pdf) (Online am 13. September 2011)
- Fritschi, T., Oesch, T., 2008, Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland, Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_23966\\_23968\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_23966_23968_2.pdf) (Online am 13. September 2011)

- Haase, K., 2002, Gerechtigkeit und Unparteilichkeit, Zum Verhältnis von normativen und empirischen Theorien der Gerechtigkeit, in: Liebig, S. und Lengfeld, H., Interdisziplinäre Gerechtigkeitsforschung, Frankfurt/ New York, S. 53-73.
- Handler, N., 2011, Experte hält Rangliste für "dummes Zeug", <http://www.stern.de/politik/deutschland/bildungsmonitor-2011-experte-haelt-rangliste-fuer-dummes-zeug-1717313.html> (online am 13. September 2011)
- Hummelsheim, S., Timmermann, D., 2010, Bildungsökonomie, in: Rudolf Tippelt, Bernhard Schmidt (Hrsg.), Handbuch Bildungsforschung, Wiesbaden, S. 93 – 134.
- ISNM, 2011, Wo stehen die Bundesländer beim Bildungscheck?, <http://www.insm-bildungsmonitor.de/> (Online am 13. September 2011)
- Koller, P., Gleichheit und Pluralismus in politikphilosophischer Perspektive, in: Berger, Schmidth (Hrsg.), Welche Gleichheit, Welche Ungleichheit? Wiesbaden, 2004, S. 49 – 72.
- Konstantopoulos, S., 2007, Do Small Classes Reduce the Achievement Gap between Low and High Achievers? Evidence from Project STAR, IZA Discussion Paper, No. 2904, Bonn.
- Liebig, S. und Lengfeld, H., 2002, Gerechtigkeitsforschung als interdisziplinäres Projekt, in: Liebig, S. und Lengfeld, H., Interdisziplinäre Gerechtigkeitsforschung, Frankfurt/ New York, S. 7 – 20.
- Mau, S: Moralökonomie: Eine konzeptionelle Bestimmung aus ungleichheitssoziologischer Sicht, in: Berger, Schmidt (Hrsg.) Welche Gleichheit, welche Ungleichheit?, Wiesbaden (2005), S. 165 – 190.
- Meyer, W., 2004, Indikatorenentwicklung: Eine praxisorientierte Einführung, CEval-Arbeitspapiere, Nr. 10, Saarbrücken, [http://www.ceval.de/typo3/fileadmin/user\\_upload/PDFs/workpaper10.pdf](http://www.ceval.de/typo3/fileadmin/user_upload/PDFs/workpaper10.pdf) (Online am 13. September 2011)
- Mühlenweg, A., Sprietsma, M., Horstschräer, J., 2010, Humankapitalpotenziale der gestuften Hochschulabschlüsse in Deutschland – Auswertungen zu Studienbeteiligung, Studienabbrüchen, Mobilität und Eingangsselektion, unter Mitarbeit von: Georg Camehl, ZEW, Studien zum deutschen Innovationssystem, Nr. 14-2010, Mannheim.
- OECD, 2008, OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland, Paris.
- OECD, 2011, Bildung auf einen Blick 2011: OECD-Indikatoren, <http://www.oecd.org/dataoecd/61/0/48631632.pdf> (Online am 13. September 2011)
- Roemer, J. 1998, Equality of opportunity, Cambridge.
- Rawls, J., 1971, A theory of justice, Cambridge.
- Sen, A. 1980, 'Equality of What', in S.M. McMurrin (ed.), The Tanner Lectures on Human Values, Salt Lake City/Cambridge, vol.1, S. 195-220.
- Sen, A. 1993, 'Capability and well-being', in M. Nussbaum & A. Sen (eds.), The quality of life: a study prepared for the World Institute for Development Economics Research (WIDER) of United Nations University, New York/Oxford, S. 30-53.
- Stadt Köln 2011, Integrierte Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung Köln 2011 Ziele, Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven für gerechte Bildungs- und Zukunftschancen, , [http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/jugendhilfebericht\\_2011.pdf](http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/jugendhilfebericht_2011.pdf). (Online am 13. September 2011).
- Van de Gaer, D. 1993, Equality of opportunity and investment in human capital, Unpublished Manuscript, Ph.D. paper, Faculty of Economics, K.U. Leuven.
- Walzer, M., 1983, Spheres of justice - a defense of pluralism and equality, New York.

