

Thilo Rose

**Das Bildungssystem  
in der föderalen Ordnung der  
Bundesrepublik Deutschland**

*Eine wohlfahrts- und politökonomische Analyse*

**A 257347**

---

**Verlag Dr. Kovač**

**Hamburg  
2009**

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	15
A)	Einleitung 17
1)	Problemstellung 17
2)	Ziele und Aufbau der Untersuchung 21
B)	Das Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland 23
1)	Die Kompetenzverteilung zur Rechtssetzung im deutschen Bildungssystem 23
1.1	Die grundgesetzliche Kompetenzverteilung im Bildungswesen 23
1.1.1	Bildung als Staatsaufgabe 23
1.1.2	Die Kulturhoheit der Länder 24
1.1.3	Die Kompetenzen des Bundes im Bildungssektor 25
1.2	Gesetzliche Grundlagen im Bildungssektor 26
1.2.1	Regelungen für den gesamten Bildungssektor 26
1.2.2	Vorschulische Bildung 26
1.2.3	Schulische Bildung 27
1.2.4	Hochschulbildung 28
1.3	Kooperation und Koordination im Bildungssektor 28
1.3.1	Bund-Länder-Kooperation 28
1.3.2	Kooperation zwischen den Ländern 29
1.3.3	Kooperation auf europäischer Ebene 31
2)	Verwaltung im Bildungsbereich 33
2.1	Bundesverwaltung 33
2.2	Länderverwaltung 34
2.3	Bildungsverwaltung vor Ort 36
3)	Aufbau und Struktur des deutschen Bildungssystems 36
3.1	Historischer Abriss des Bildungssystems Deutschlands seit 1800 36
3.1.1	Vom Zeitalter Napoléons bis zur Reichsgründung 36

3.1.2	Von der Reichsgründung bis zum Ende des Ersten Weltkrieges	38
3.1.3	Weimarer Republik und Nationalsozialismus	38
3.1.4	Die Entwicklung seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges	39
3.1.5	Fazit	39
3.2	Vorschulische Bildung	40
3.3	Schulische Bildung	41
3.3.1	Grundschule	41
3.3.2	Pflichtschule	41
3.3.3	Weiterführende Schulen	41
3.4	Hochschulbildung	42
3.4.1	Universitäten	42
3.4.2	Fachhochschulen	42
3.4.3	Weitere Hochschularten	43
3.5	Berufliche Bildung	43
3.5.1	Berufsschulen	43
3.5.2	Berufsaufbauschulen	43
3.5.3	Berufsfachschulen	44
3.5.4	Zur Studienberechtigung führende berufliche Schulen	44
3.6	Überblick über das Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland	45
C)	Der Staat als Anbieter von Bildungsleistungen	47
1)	Normative Begründung der Staatstätigkeit im Bildungssektor	47
1.1	Die multiple Theorie des öffentlichen Budgets	47
1.2	Marktversagen im Bildungssektor?	49
1.2.1	Externe Effekte von Humankapitalinvestitionen	49
1.2.1.1	Positive externe Effekte	49
1.2.1.2	Möglichkeiten zur Internalisierung von externen Effekten	55

1.2.2	Bildung als öffentliches Gut?	59
1.2.2.1	Die Offenlegung der Zahlungsbereitschaft und die Ausschließbarkeit von der Nutzung	59
1.2.2.2	Rivalität in der Nutzung von Bildungsleistungen	64
1.2.3	Nicht funktionierender Wettbewerb im Bildungssektor?	66
1.2.4	Informationsmängel bei Bildungsinvestitionen	69
1.2.4.1	Informationsmängel im Bildungsmarkt	69
1.2.4.2	Unvollkommene Kapitalmärkte zur Bildungsfinanzierung	74
1.2.5	Bildung als meritorisches Gut?	75
1.2.6	Fazit	75
1.3	Verteilungspolitische Zielsetzungen	76
1.3.1	Überblick über die Gerechtigkeitstheorien	76
1.3.2	Exogene Gerechtigkeitskonzeptionen	78
1.3.2.1	Ausstattungsfundierte Theorien	78
1.3.2.2	Utilitaristische Gerechtigkeitskonzeptionen	80
1.3.2.2.1	Überblick über den Utilitarismus	80
1.3.2.2.2	Das Pleasure-Kriterium	80
1.3.2.2.3	Das Preference-Kriterium	83
1.3.2.3	Ressourcentheorien	85
1.3.2.3.1	Bildung als Grundgut (Rawls)	85
1.3.2.3.2	Die modifizierte Grundgüterkonzeption (Dworkin)	88
1.3.2.4	Zusammenfassender Überblick über die Welfare- und die Ressourcentheorien	90
1.3.2.5	Die Fähigkeitentheorie	91
1.3.3	Endogene Gerechtigkeitskonzeptionen	92
1.3.3.1	Gerechtigkeit innerhalb von Regeln	92
1.3.3.2	Konstitutionelle Umverteilung (Umverteilung nach Meta-Regeln)	94
1.3.3.3	Umverteilung durch Mehrheitsbeschluss	95
1.3.3.4	Fazit	97
1.4	Die Begründung der Staatstätigkeit auf den einzelnen Bildungsstufen	97
1.4.1	Zusammenfassung der Begründungsansätze	97

1.4.2	Besonderheiten auf den einzelnen Bildungsstufen	100
1.4.2.1	Vorschulische Bildung (Elementarstufe)	100
1.4.2.2	Primarstufe	101
1.4.2.3	Sekundarbereich	102
1.4.2.4	Tertiärstufe (Hochschulbildung)	103
1.4.2.5	Berufliche Bildung	103
1.4.3	Synoptische Darstellung der Begründungsansätze staatlichen Handelns im Bildungsbereich	104
1.5	Delegation der Bildungsproduktion an den privaten Sektor?	106
2)	Die Theorie des Fiskalföderalismus im Bildungssystem	109
2.1	Die Bereitstellungsproblematik von Bildungsleistungen	109
2.1.1	Die Zuordnung der Allokationsfunktion im Bildungssystem	109
2.1.1.1	Fiskalische Äquivalenz bei der Bereitstellung von Bildungsleistungen	110
2.1.1.2	Die ökonomische Theorie der Zentralisierung im Bildungssektor	114
2.1.1.3	Die ökonomische Theorie der Dezentralisierung im Bildungssystem	115
2.1.1.4	FOCJ im Bildungssektor	122
2.1.1.5	Die Bedeutung von Bildungsstandards in föderalen Staaten	125
2.1.2	Die Zuordnung der Distributionsfunktion im Bildungssystem	127
2.1.2.1	Die Zentralisierung der Distributionsfunktion im Bildungssystem	127
2.1.2.2	Dezentralisierung der Distributionsfunktion	128
2.1.3	Die Zuordnung der Bereitstellungskompetenz auf den einzelnen Bildungsstufen	129
2.1.3.1	Vorschulische Bildung (Elementarstufe)	129
2.1.3.2	Primarstufe	129
2.1.3.3	Sekundarstufe	130
2.1.3.4	Tertiärstufe (Hochschulbildung)	130

2.1.3.5	Berufliche Bildung	131
2.2	Die Zuordnung der Finanzierungskompetenz	131
2.2.1	Die Zuordnung der Einnahmenkompetenz für Bildungsleistungen	131
2.2.2	Finanzausgleich zur Bildungsfinanzierung	133
D)	Empirische Betrachtung des Bildungssystems in der Bundesrepublik Deutschland	135
1)	Konzepte zur Erhebung	135
1.1	Bildungserträge und Bildungseffizienz	135
1.1.1	Mikroökonomische Ertragsmaße	135
1.1.1.1	Das Konzept der Bildungsrenditen	135
1.1.1.2	Private Erträge von Bildungsinvestitionen	137
1.1.1.3	Gesellschaftliche Erträge von Bildungsinvestitionen	138
1.1.2	Humankapital und Wirtschaftswachstum	139
1.1.2.1	Der neoklassische Ansatz	139
1.1.2.2	Der Ansatz der neuen Wachstumstheorie	141
1.1.2.3	Der neoinstitutionalistische Ansatz	143
1.1.3	Konzepte zur Messung der Effizienz im Bildungssektor	145
1.1.3.1	Die Produktivität im Bildungssektor	145
1.1.3.2	Die Ausbildungsadäquanz von Beschäftigten	147
1.2	Die Messung der Bildungspartizipation	149
1.3	Grenzen der empirischen Erhebung	150
1.3.1	Theorie des Marktversagens	150
1.3.2	Ökonomische Föderalismustheorie	151
2)	Empirische Ergebnisse für das deutsche Bildungssystem	153
2.1	Bildungsausgaben im Vergleich	153
2.1.1	Bildungsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland nach Mittelgebern und Bildungsbereichen	153
2.1.2	Bildungsausgaben pro Bildungsnachfrager und Bildungsstufe im internationalen Vergleich	155
2.1.3	Bildungsausgaben in Prozent des BIP im internationalen Vergleich	160

2.2	Die Erträge von Bildung in Deutschland	162
2.2.1	Private und gesellschaftliche Erträge	162
2.2.2	Wachstumseffekte durch Humankapital	166
2.2.3	Räumliche Wirkungen von Wissen	167
2.3	Sozialer Hintergrund und Schulbesuch	169
3)	Probleme des Staatseinflusses im deutschen Bildungssystem	172
3.1	Die Effizienz des Bildungssystems	172
3.1.1	Empirische Evidenz	172
3.1.1.1	Ökonomische Größen	172
3.1.1.2	Die Ergebnisse internationaler Schülerleistungstests	176
3.1.2	Institutionelle Ineffizienzen im Bildungssektor	178
3.1.2.1	Die Problematik der geteilten Zuständigkeiten	178
3.1.2.2	Föderalismus als Mobilitätshemmnis im Bildungssektor?	179
3.2	Ansätze zur Steigerung der Qualität im Bildungssektor	181
3.2.1	Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse	181
3.2.2	Wirtschafts- und bildungspolitische Implikationen	183
E)	Das Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Neuen Politischen Ökonomie	185
1)	Bildungspolitik als Gegenstand der Politischen Ökonomie	185
1.1	Wesensmerkmale der Neuen Politischen Ökonomie	185
1.2	Die Spezifika des Politikfeldes ‚Bildung‘ aus ökonomischer Sicht	186
1.2.1	Die Besonderheiten des Bildungsprozesses	186
1.2.2	Die Besonderheiten bei den Bildungsergebnissen	187
2)	Die politische Ökonomie des Bildungssektors	188
2.1	Präferenzadäquate Bereitstellung von Bildung?	188
2.1.1	Das Idealmodell	188
2.1.2	Beschränkungen des Idealmodells	190
2.1.2.1	Intransitive Ergebnisse und Stimmentausch	190
2.1.2.2	Mangelnder bildungspolitischer Wettbewerb	192

2.1.2.3	Der Informationsstand der Bürger hinsichtlich Bildung/ Rationale Unwissenheit der Wähler	194
2.2	Mangelnde Effizienz bei der Bildungsbereitstellung – die Rolle der Bildungsbürokratie	197
2.2.1	Die doppelte Monopolstellung der Bildungsbürokratie	197
2.2.2	Probleme der Bürokratiekontrolle im Bildungssektor	200
2.3	Die Rolle von Interessengruppen im Bildungssektor der Bundesrepublik Deutschland	203
3)	Die politökonomische Föderalismustheorie im Bil- dungssektor der Bundesrepublik Deutschland	206
3.1	Föderalismus im Bildungssektor als Wettbewerbsmotor	206
3.1.1	Präferenzadäquate Bildungsbereitstellung durch födera- len Wettbewerb	206
3.1.2	Effizienzsteigerung durch dezentrale Bildungsbereit- stellung	209
3.1.3	Föderalismus und die Auswirkungen auf den Einfluss von Bildungslobbyisten	209
3.2	Wettbewerbshindernisse im föderalen Bildungswett- bewerb	212
3.2.1	Die Beschränkung des Leviathan durch Abwande- rungsmöglichkeiten	212
3.2.2	Die Beschränkung der Abwanderungsoptionen durch den Leviathan	214
F)	Reformansätze für das Bildungssystem der Bundesre- publik Deutschland	221
1)	Aktueller Stand der Reformdiskussion	221
1.1	In der Literatur diskutierte Handlungsfelder	221
1.1.1	Ineffizienzen und Verteilungsprobleme im bundesdeut- schen Bildungssystem	221
1.1.2	Handlungsfelder auf den einzelnen Bildungsstufen	225
1.2	Lösungsansätze	230
1.2.1	Paradigmenwechsel in der Bildungssteuerung: Nach- frageorientierte Bildungsfinanzierung	230



1.2.2	Lösungsansätze für die einzelnen Bildungsstufen	235
1.2.2.1	Vorschulische Bildung	235
1.2.2.2	Schulische Bildung	236
1.2.2.3	Hochschulbildung	237
2)	Reformansätze für das Bildungssystem in der föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland	243
2.1	Zusätzlicher Reformbedarf aufgrund der vorliegenden Arbeit	243
2.2	Reformansätze	245
2.3	Politökonomische Einschätzung des Reformbedarfs	248
2.4	Übersicht über konkrete Reformvorschläge	249
G)	Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse	251
Anlage 1:	Tabelle: Budget für Bildung, Forschung und Wissen- schaft in der Finanzierungsrechnung, 2004	255
Anlage 2:	Jährliche Ausgaben für Bildungseinrichtungen pro Bil- dungsnachfrager für alle Bildungsleistungen (2004)	256
Abbildungsverzeichnis		257
Tabellenverzeichnis		259
Literaturverzeichnis		261