

Ein wettbewerblicher Entwurf für das deutsche Schulsystem

Prof. Dr. Ludger Wößmann (ifo Zentrum für Bildungsökonomik und Ludwig-Maximilians-Universität München)

Expertise im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft

12. Juni 2016

Einleitung	2
Warum wir ein leistungsfähiges Schulsystem benötigen	3
Bildung, Beschäftigung und Einkommen.....	4
Bildung und Wirtschaftswachstum: Das Wissenskapital der Nationen	6
Entwurf eines Wettbewerbsrahmens für das deutsche Schulsystem	7
Worum es geht.....	7
1. Vergleichbare Zwischen- und Abschlussprüfungen.....	9
2. Wahlfreiheit zwischen und Selbständigkeit für öffentliche Schulen.....	13
3. Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft.....	17
4. Verringerte Gliederung des Schulsystems.....	20
5. Wettbewerb der Bundesländer um die beste Politik.....	21
Wieviel Wohlstand würde eine wettbewerbliche Bildungsreform bringen?	23
Weiterführende Literatur.....	25
Über den Autor.....	29

Einleitung

Das System der Sozialen Marktwirtschaft ist in der aktuellen Debatte vor allem aus einer Richtung unter Beschuss geraten: Sie produziere zu große Ungleichheit in der Gesellschaft. Neben der Ungleichheit der Einkommen und Vermögen geht es dabei vor allem um eine fehlende Chancengleichheit. Diese ergebe sich insbesondere im Bildungssystem: In Deutschland sei die Chance auf eine gute Bildung zwischen Arm und Reich besonderes ungleich verteilt.

Ich halte dies für eine Fundamentalkritik an einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung. Auch wenn der Hype einer angeblich ständig steigenden Ungleichheit der Einkommen und Vermögen empirisch nur schwer zu untermauern ist, so gibt es doch viele Belege dafür, dass es im deutschen Bildungssystem mit der Chancengleichheit für Kinder aus unterschiedlichen sozialen Verhältnissen in der Tat nicht gut bestellt ist. Eine gute Bildung ist aber ein wesentlicher Bestimmungsfaktor der wirtschaftlichen Chancen jedes Einzelnen. Sie ist eine Investition, die die Menschen in die Lage versetzt, sich ertragreich in die Gesellschaft einzubringen. Deshalb hängt die Akzeptanz eines freiheitlichen Systems davon ab, ob es die Menschen in die Lage versetzt, von den Möglichkeiten der freien Wirtschaft zu profitieren.

Dazu müssen die Menschen zum Zeitpunkt, an dem sie beginnen selbständig über ihren Lebensweg zu entscheiden, möglichst gleiche Startchancen haben – ungeachtet der gesellschaftlichen Stellung ihrer Familie. Zu diesem Zeitpunkt sind aufgrund des bereits zurückgelegten Bildungsweges aber schon viele Weichen gestellt. Deshalb muss die Bildungspolitik – insbesondere die Phase bis zum Ende des allgemeinbildenden Schulsystems – ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken, wenn es darum geht, eine Gesellschaftsordnung zu schaffen und aufrechtzuerhalten, die zugleich freiheitlich und menschenwürdig ist. Als Instrument zur Herstellung gleicher Startchancen wird Bildungspolitik zur zentralen – und im Gedankengerüst der Sozialen Marktwirtschaft leider in der Tat allzu oft sträflich vernachlässigten – Säule einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung.

Was bedeutet das konkret für die Bildungspolitik? In der aktuellen Diskussion beschränken sich die Vorschläge zumeist auf Allgemeinplätze wie das Bildungssystem auszubauen oder mehr Geld für Bildung auszugeben. Solche Vorschläge basieren leider nicht auf Fakten und dem Stand der Wissenschaft auf diesem Gebiet. Es ist wiederholt belegt worden, dass eine Ausweitung des Bildungssystems – etwa die Expansion des Hochschulsystems in den 1970er/80er Jahren oder der Ausbau sogenannter zweiter Wege zur

Hochschulzugangsberechtigung – die Ungleichheit der Chancen sogar *vergrößern* kann. Denn wenn diese neuen Möglichkeiten (wie geschehen) vor allem von den Kindern der Bessergestellten und weniger von den Kindern aus benachteiligten Verhältnissen genutzt werden, dann ist die Ungleichheit des Bildungszugangs zwischen Arm und Reich nach dem Ausbau größer als vorher. Und wenn wir in der empirischen Bildungsforschung eines gelernt haben, dann dass eine einfache Erhöhung der Bildungsausgaben gerade nicht mit besseren Lernleistungen der Kinder und Jugendlichen einhergeht. Aber genau auf diese Bildungsergebnisse der SchülerInnen kommt es an, und nicht auf die eingesetzten Mittel oder die Dauer des Schulbesuchs. Wir benötigen Reformen, die sich an den tatsächlichen Ergebnissen orientieren.

Was also tun, um möglichst gute Bildungsleistungen für alle Kinder und Jugendlichen zu erreichen? Auf Basis der empirischen Evidenz ist zu erwarten, dass ein Wettbewerbsrahmen für das deutsche Schulsystem die Bildungsergebnisse deutlich verbessern könnte. Ein solcher Wettbewerbsrahmen hätte die folgenden Elemente:

1. Vergleichbare Zwischen- und Abschlussprüfungen
2. Wahlfreiheit zwischen und Selbständigkeit für öffentliche Schulen
3. Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft
4. Verringerte Gliederung des Schulsystems
5. Wettbewerb der Bundesländer um die beste Politik

Ein solches Schulsystem würde das Leistungsniveau anheben und käme – bei richtiger Ausgestaltung – besonders den im jetzigen System benachteiligten Kindern zugute. Neben dem Schulsystem würde insbesondere auch der Ausbau eines qualitativ hochwertigen frühkindlichen Bildungssystems für Kinder aus benachteiligten Verhältnissen zu größerer Chancengleichheit im deutschen Bildungssystem beitragen.

Im Folgenden wird zunächst dargelegt, warum wir mehr Wettbewerb im Bildungssystem benötigen. Im Anschluss daran werden die einzelnen Elemente des vorgeschlagenen Wettbewerbsrahmens für das Schulsystem näher erläutert.

Warum wir ein leistungsfähiges Schulsystem benötigen

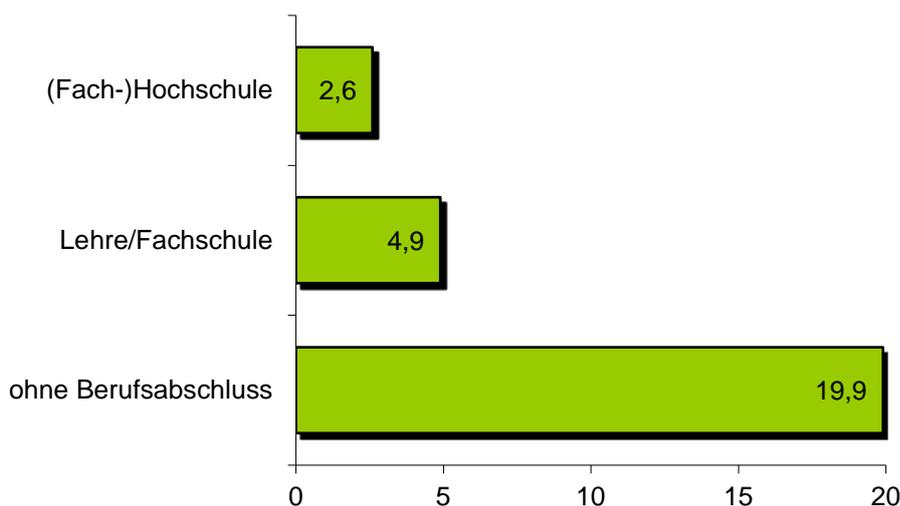
Gute Bildung befähigt die Menschen zu selbstverantwortlichem Handeln und zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Sie kann staatsbürgerliches Bewusstsein fördern und zu einem gemeinsamen Wertekanon und gesellschaftlichem Zusammenhalt beitragen. Sie kann die Gesundheit verbessern und die Kriminalität verringern.

Im Folgenden soll aber auf die große Bedeutung guter Bildung für den wirtschaftlichen Wohlstand des Einzelnen sowie der Gesellschaft insgesamt näher eingegangen werden. Bildung vermittelt den Menschen Wissen, Kompetenzen und Fähigkeiten, die sie bei ihrer Arbeit produktiver machen. Sie ermöglicht ihnen auch, neue Ideen zu entwickeln und anzuwenden, die wiederum Innovation und technologischen Fortschritt hervorbringen. So trägt die Bildung der Bevölkerung zu Erfolg am Arbeitsmarkt und gesamtwirtschaftlichem Wachstum bei. Dies gilt umso mehr in Anbetracht der großen Herausforderungen, vor die die Zuwanderung, der demografische Wandel, die Globalisierung und die Digitalisierung unseren Arbeitsmarkt und unsere Wirtschaft stellen.

Bildung, Beschäftigung und Einkommen

Die einfachste Art, die große Bedeutung von Bildung für wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe zu belegen, ist ein Blick auf die Arbeitslosigkeit je nach Bildungsabschluss (Abbildung 1). Auf dem heutigen deutschen Arbeitsmarkt sind 2,6% der Personen mit Hochschulabschluss und rund 5% der Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau (also etwa einer Berufsausbildung) arbeitslos. Unter den Personen ohne berufsqualifizierenden Bildungsabschluss liegt die Arbeitslosigkeit hingegen trotz der insgesamt guten aktuellen wirtschaftlichen Lage bei rund 20%.

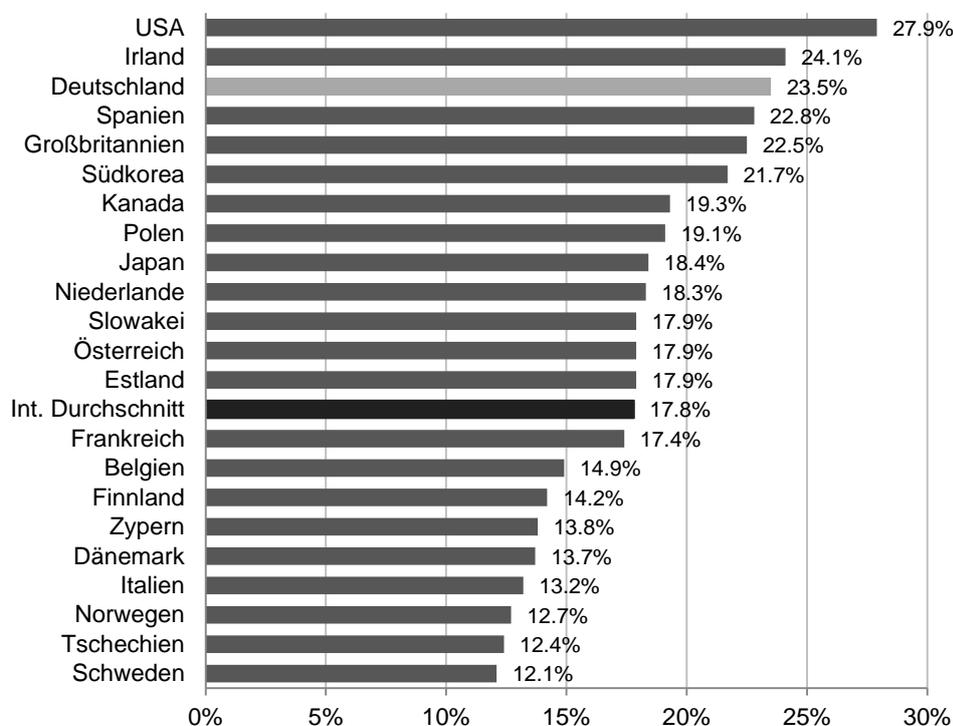
Abbildung 1: Bildung und Arbeitslosigkeit



Arbeitslosenrate nach höchstem Bildungsabschluss, in Prozent, 2014. Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten*, 4.12.2015.

Auch unter denen, die eine Beschäftigung haben, führt Bildung zu einem höheren Erfolg am Arbeitsmarkt. Im Durchschnitt geht jedes zusätzliche Jahr, das für einen Bildungsabschluss benötigt wird, am deutschen Arbeitsmarkt mit knapp 10% höheren Einkommen einher. Und in PIAAC, dem „Erwachsenen-PISA“, bei dem Lese- und alltagsmathematische Kompetenzen der Bevölkerung getestet wurden, zeigt sich, dass hierzulande jede der fünf Kompetenzstufen mit einem durchschnittlichen Mehrverdienst von fast einem Viertel einhergeht – das entspricht im Durchschnitt pro Stufe über 650 Euro im Monat. Gerade am deutschen Arbeitsmarkt hängen die erzielten Einkommen besonders stark von den individuellen Bildungskompetenzen ab (Abbildung 2).

Abbildung 2: Kompetenzen und Einkommen



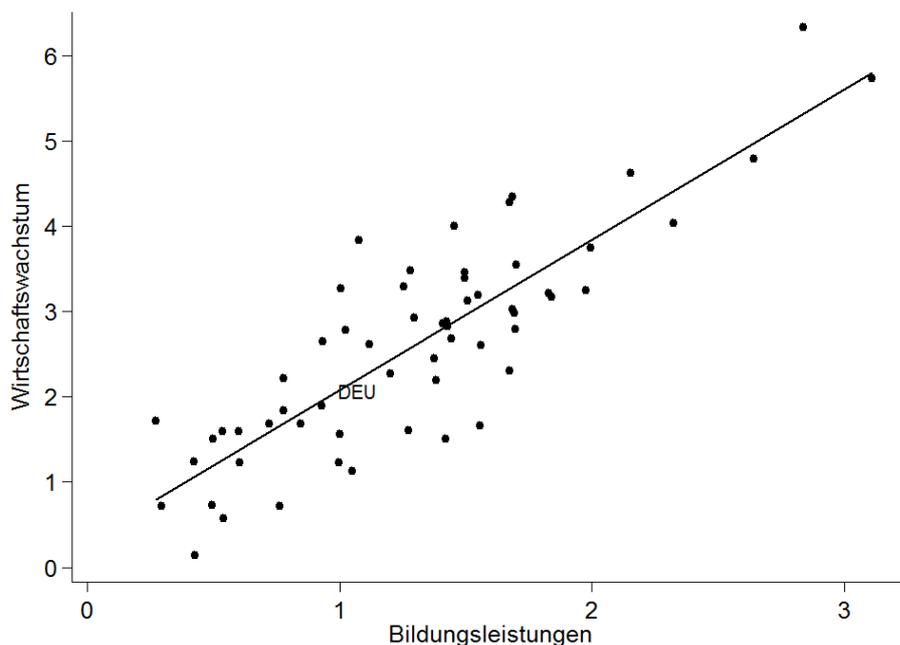
Durchschnittlicher Anstieg des Bruttoerwerbseinkommens je Arbeitsstunde (in Prozent) pro Anstieg der alltagsmathematischen PIAAC-Kompetenz um eine Standardabweichung (entspricht ungefähr einer Kompetenzstufe), nach Berücksichtigung des Einflusses von Erfahrung und Geschlecht, 35-bis-54-jährige abhängig Beschäftigte in Vollzeit. Quelle: Hanushek u.a., Returns to Skills around the World, *European Economic Review*, 2015.

Der Königsweg aus der Ungleichheit am Arbeitsmarkt wäre also, allen Menschen eine möglichst gute Bildung zukommen zu lassen. Die beste Versicherung gegen Arbeitslosigkeit und Armut ist eine gute Bildung. Mit einer guten Bildung erhalten die Menschen die Startbedingungen, um von den Möglichkeiten einer freien Wirtschaft profitieren zu können.

Bildung und Wirtschaftswachstum: Das Wissenskapital der Nationen

Auch für die Volkswirtschaft insgesamt zahlt sich bessere Bildung aus. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ist die Bildung der Bevölkerung eine wichtige – wenn nicht die wichtigste – Ursache wirtschaftlichen Wachstums. Dies gilt besonders, wenn sie nicht einfach mit der Bildungsdauer, sondern mit den tatsächlich erlernten Fähigkeiten gemessen wird, wie sie sich im Durchschnitt der internationalen Schülerleistungstests seit den 1960er Jahren ergeben. Die so gemessenen Bildungsleistungen der Bevölkerung hängen sehr eng mit den langfristigen Wachstumsraten der Länder zusammen (Abbildung 3). Ein Anstieg der Bildungsleistungen um 50 PISA-Punkte überträgt sich in der langen Frist in eine um einen Prozentpunkt höhere wirtschaftliche Wachstumsrate. Die Kompetenzen und Fähigkeiten der Menschen stellen also das „Wissenskapital“ einer jeden Nation dar, von dem ihr Wohlstand abhängt.

Abbildung 3: Bildungsleistungen und volkswirtschaftliches Wachstum



Zusammenhang zwischen Schülerleistungen (äquivalent zu PISA-Testpunkten, exponenziert) und durchschnittlicher jährlicher Pro-Kopf-Wirtschaftswachstum (1960 bis 2000, in Prozent) nach Herausrechnung weiterer Einflussfaktoren. Jeder Punkt steht für ein Land, DEU = Deutschland. Quelle: basierend auf Hanushek/Wößmann, *The Knowledge Capital of Nations*, 2015.

Auf der Basis dieser empirischen Befunde lassen sich auch Projektionen durchführen, wie sich die deutsche Volkswirtschaft entwickeln würde, wenn die Bildungsleistungen der Bevölkerung durch eine erfolgreiche Bildungsreform verbessert würden. Dies ist allerdings

ein sehr langfristiger Prozess: Zunächst müssen die Veränderungen im Bildungssystem wirken, dann müssen die Kinder und Jugendlichen ihre Bildung abschließen und in den Arbeitsmarkt eintreten, und auch danach wird es noch rund 40 Jahre dauern, bis sich die gesamte Arbeiterschaft ausgetauscht hat und komplett mit dem höheren Kompetenzniveau ausgestattet ist. Aber wenn man bereit ist, eine langfristige Perspektive einzunehmen – etwa die erwartete Lebensspanne eines heute geborenen Kindes von rund 80 Jahren – dann summieren sich die volkswirtschaftlichen Gewinne durch die verbesserten Bildungsleistungen auf enorme Beträge.

So lassen sich etwa die zukünftigen Erträge einer Reform simulieren, die die Schülerleistungen um 25 PISA-Punkte erhöhen würde. Das ist eine durchaus starke, aber auch nicht unplausible Verbesserung: Die deutschen SchülerInnen haben das in PISA zwischen 2000 und 2012 bereits einmal geschafft. Laut den Projektionen betragen die zukünftigen Erträge einer solchen Verbesserung der Schülerleistungen für Deutschland rund 14 Billionen Euro. Dies entspricht mehr als dem Dreifachen des gesamten heutigen jährlichen Bruttoinlandprodukts. Im Verhältnis zum Wert der gesamten abgezinnten Wirtschaftsleistung über denselben Zeitraum entspricht dieser Effekt einem Anstieg um 7,3%.

Entwurf eines Wettbewerbsrahmens für das deutsche Schulsystem

Wie müsste ein Schulsystem gestaltet sein, um möglichst umfassend Wohlstand für die Bevölkerung sicherzustellen? Welche Reformen würde das deutsche Schulsystem benötigen, um die Grundlage dafür zu legen, dass die Menschen selbstbestimmt am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilhaben können?

Worum es geht

Als Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen nehme ich es als gegeben an, dass der Staat zwei generelle politische Ziele verfolgt: zum einen das Ziel, das Niveau des Wohlstands der Bevölkerung insgesamt zu mehren, was hohe Beschäftigung und nachhaltiges Wirtschaftswachstum beinhaltet, und zum anderen das verteilungspolitische Ziel, für soziale Absicherung, eine gerechte Einkommensverteilung und gesellschaftlichen Zusammenhalt zu sorgen. Aufgrund der großen wirtschaftlichen Bedeutung guter Bildung für den Einzelnen wie für die Gesellschaft insgesamt ergeben sich daraus zwei generelle Ziele für die Gestaltung des Bildungssystems: erstens ein möglichst hohes Niveau an Bildungsleistungen und zweitens

gute Chancen für alle Kinder – möglichst unabhängig vom sozialen und wirtschaftlichen Hintergrund ihrer Familie.

Die Frage ist nun, mit welcher Ausgestaltung des Bildungssystems diese Ziele am besten erreicht werden können. Ist es die aktuelle Situation, in der 91% der SchülerInnen auf Schulen gehen, deren Trägerschaft in staatlichen Händen liegt, diese Schulen ihre Lehrkräfte zumeist von zentralen Stellen zugewiesen bekommen und die Eltern selten echte Alternativen bei der Schulwahl haben? Ist es die derzeitige Lage, in der die Bevölkerung wenig darüber weiß, wie gut oder schlecht es den einzelnen Schulen oder auch nur den Bundesländern gelingt, den Kindern und Jugendlichen tatsächlich gute Bildungsleistungen zu vermitteln?

Ich denke, dass das nicht das beste Bildungssystem sein kann. Stattdessen möchte ich Elemente eines alternativen Entwurfs vorstellen, der dem Bildungssystem einen Wettbewerbsrahmen gibt. Es geht darum, dass die Familien Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Schulen haben und dass diese Schulen in der Lage sind, Dinge selbst zu entscheiden. Dann kann es zu einem fruchtbaren Wettbewerb unter den Schulen kommen, den Eltern und SchülerInnen die beste Bildung bieten zu können. Auch zwischen den Bundesländern könnte ein Wettbewerb um die beste Bildungspolitik entstehen. Worum es nicht geht, ist ein Wettbewerb zwischen den Kindern; die Kinder sind die Nachfrager, die von einem reichhaltigeren und qualitativ hochwertigeren Bildungsangebot profitieren könnten.

Die empirische Evidenz ist dabei ganz auf der Seite dieses alternativen Entwurfes: Im internationalen Vergleich gehen Elemente eines Schulsystems mit Wettbewerbsrahmen wie nichtstaatliche Trägerschaft, Schulautonomie und externe Prüfungen mit deutlich besseren Leistungen etwa im PISA-Test einher. Im Gegensatz zu diesen institutionellen Rahmenbedingungen kommt es dagegen nicht so sehr auf das Niveau der Ausgaben oder die Größe der Schulklassen an. Ein Wettbewerbsrahmen ist der erfolgversprechendste Hebel zur Verbesserung der Bildungsleistungen.

Wettbewerb im Schulsystem heißt aber nicht, dass der Staat keine Rolle zu spielen hätte. Ganz im Gegenteil: Er muss den Rahmen sicherstellen, damit tatsächlicher Wettbewerb zum Wohle der Kinder und Jugendlichen entsteht. Denn ein reines Spiel der „Markt“kräfte kann auch schlecht ausgehen. So würde das Ziel der Chancengleichheit sicherlich leiden, wenn Familien einen großen Teil der Ausgaben für den Besuch von privat geleiteten Schulen selbst zahlen müssten, denn dann wären Kinder aus Familien mit niedrigen Einkommen im Nachteil. Hier kommt es auf die konkrete Ausgestaltung der Rahmenbedingungen durch den Staat an. Dies betrifft beispielsweise die Fragen, ob staatlich finanzierte Schulen zusätzliche

Schulgelder erheben dürfen oder wie über den Zugang entschieden wird, wenn es bei einer Schule mehr Bewerber als Plätze gibt. An solchen Regelungen hängt es auch, ob es dazu kommen kann, dass sich Schulen in besseren Gegenden die besten SchülerInnen herauspicken können, was ebenfalls die Chancengleichheit verringern könnte. Es gibt viele empirisch belegte Beispiele dafür, dass freie Schulwahl für Eltern und private Trägerschaft nicht automatisch zu positiven Ergebnissen führen müssen. Dies scheint vor allem auch dann der Fall zu sein, wenn Informationen über die tatsächliche Qualität der Schulen fehlen, anhand derer die Eltern sich für die besseren Alternativen entscheiden könnten. Daher ist der erste Punkt des Wettbewerbsrahmens, dass man Vergleichsmaßstäbe über die tatsächlich erzielten Leistungen benötigt, damit Wettbewerb im Schulsystem funktionieren kann.

1. Vergleichbare Zwischen- und Abschlussprüfungen

Um sinnvoll zwischen verschiedenen Schulen auswählen zu können, müssen Eltern Informationen über die Qualität der Schulen haben. Das ist in Deutschland nicht wirklich der Fall. Gerade in Bezug auf die fachlichen Lernleistungen ist den Eltern eigentlich nichts bekannt. So können sie – wenn sie denn überhaupt eine Wahl haben – nur aufgrund von anderen Kriterien entscheiden, etwa der Länge des Schulwegs, der Schönheit der Turnhalle oder des Angebots an Theater-, Garten- oder Computer-AGs. Damit ein Wettbewerb der Schulen um die besten Lernergebnisse entstehen kann, bedarf es aber einer Orientierung an den erzielten schulischen Leistungen. Um informierte Wahlentscheidungen treffen zu können, benötigen die Eltern also Informationen über die an den Schulen erzielten schulischen Ergebnisse, die einen Vergleich mit anderen Schulen erlauben. Hier könnten in Deutschland zwei Vorschläge für Abhilfe sorgen.

Erstens sollten in den wichtigsten Fächern in einzelnen Klassenstufen deutschlandweit vergleichbare Klassenarbeiten eingeführt werden. So könnte beispielsweise jeweils eine Klassenarbeit in Deutsch, Mathematik und Englisch in der dritten (kein Englisch), siebten und zehnten Klasse durch einen deutschlandweit einheitlichen Vergleichstest ersetzt werden. Damit es sich für die SchülerInnen lohnt, sich dafür anzustrengen, sollte das Ergebnis dieser Arbeiten bei allen SchülerInnen in die Schulnote einfließen. Durch einen Vergleich des Leistungsniveaus verschiedener Schulen oder auch einer Schule mit den durchschnittlichen Ergebnissen im Landkreis, Bundesland oder auf Bundesebene könnten die Eltern so das Leistungsniveau der Schulen abschätzen. Dies würde wiederum Anreize für die Schulen schaffen, sich für möglichst gute Ergebnisse einzusetzen.

Zweitens sollten in ganz Deutschland in allen Schulabschlüssen vergleichbare Abschlussprüfungen eingeführt werden. Bis 2004 hatten nur sieben der 16 Bundesländer ein jeweils landesweites Zentralabitur, seit 2008 sind es alle Länder außer Rheinland-Pfalz (wobei allerdings große Unterschiede im Ausmaß und der Ausweichbarkeit der Zentralität bestehen). Eine Vergleichbarkeit zwischen den Ländern ist aber nicht gegeben. Zumindest in den Kernfächern – Deutsch, Mathematik und Englisch – sollten jeweils in allen Schulabschlüssen deutschlandweit an einem Tag dieselben Prüfungen geschrieben werden. Diese würden nur einen gewissen Teil der gesamten Abschlussnote ausmachen. Aber sie würden im Rahmen dieser Teilprüfungen eine Vergleichbarkeit einführen, die es den SchülerInnen und Eltern erlaubt, die Ergebnisse mit denen anderer Schulen zu vergleichen.

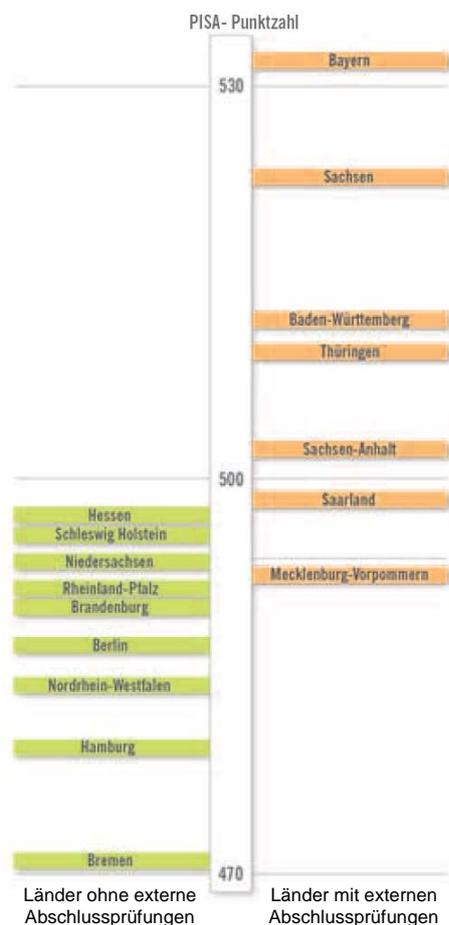
Als Beispiel für die Abiturprüfungen hat der Aktionsrat Bildung 2011 das Konzept eines Gemeinsamen Kernabiturs vorgeschlagen. In den drei Kernfächern Deutsch, Mathematik und Englisch könnte eine länderübergreifende Abiturkomponente auf Basis der nationalen Bildungsstandards durchgeführt werden. Diese würde 10% der Abiturgesamtnote bzw. 30% der Abiturprüfung ausmachen. Der Vorschlag ist so angelegt, dass er sich leicht in das bestehende System der Abiturprüfungen einbinden lässt und den Ländern ein hohes Maß an Flexibilität erhält.

In der Tat haben sich die Bundesländer seit dem Vorschlag auf eine größere Vergleichbarkeit der Abiturprüfungen zubewegt. Im Oktober 2012 hat die Kultusministerkonferenz einheitliche Bildungsstandards für die Allgemeine Hochschulreife in den Fächern Deutsch, Mathematik und Englisch/Französisch (als erste Fremdsprache) beschlossen. Seit 2014 verwenden sechs Länder (Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein) gemeinsame Prüfungsaufgaben bzw. Aufgabenteile in den Fächern Deutsch, Mathematik und Englisch. Auch Brandenburg und Bremen haben sich mittlerweile fachspezifisch angeschlossen. Ab 2017 werden die Bundesländer erstmals einen gemeinsamen Aufgabenpool mit standardbasierten Prüfungsaufgaben für ihre eigenen Abiturprüfungen nutzen können, den das Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) bereitstellen wird. Dazu hat das IQB im Sommer 2015 erstmals eine beispielhafte Aufgabensammlung vorgelegt. Und für 2017 haben sich 14 Länder (alle außer Hessen und Rheinland-Pfalz) darauf geeinigt, ihre Abiturprüfungen in Mathematik am gleichen Tag mit Aufgaben aus dem Pool durchzuführen.

All diese Entwicklungen sind sehr zu begrüßen. Die gewonnenen Erfahrungen sollten dazu genutzt werden, die gemeinsamen Prüfungen weiterzuentwickeln und zu verstetigen, so dass

es mittelfristig zu echten gemeinsamen Prüfungsaufgaben an einheitlichen Prüfungstagen in ganz Deutschland kommt. Ähnliche deutschlandweite Prüfungskomponenten sollten für alle Schulabschlüsse eingeführt werden.

Abbildung 4: Externe Abschlussprüfungen und Schülerleistungen im Vergleich der Bundesländer in PISA 2003



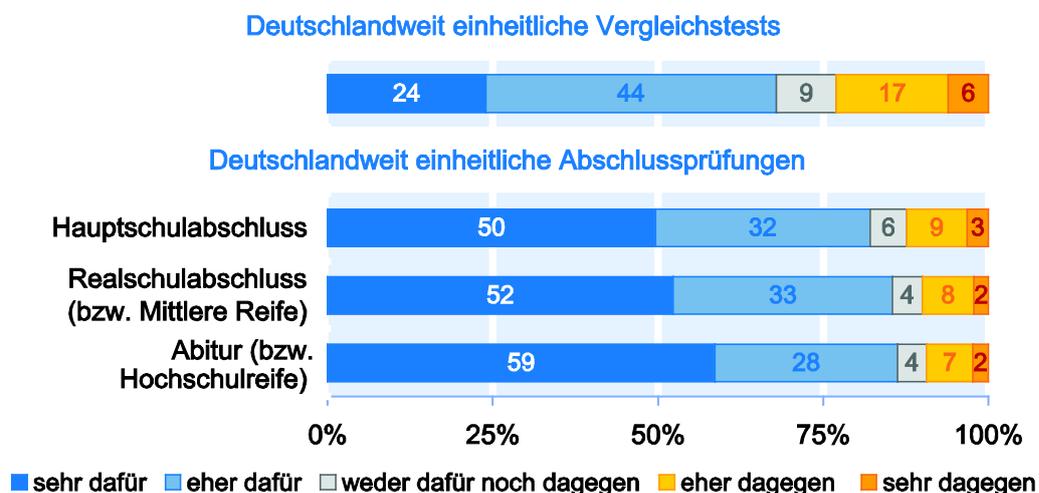
Leistungen im PISA-E-2003-Mathematiktest in Bundesländern mit und ohne externe Abschlussprüfungen (Zentralabitur).
Quelle: Wöbmann, *Letzte Chance für gute Schulen*, 2007.

Umfangreiche empirische Evidenz zeigt, dass solche externen Abschlussprüfungen mit deutlich besseren Schülerleistungen einhergehen. Beim PISA-Test 2003, als nur sieben Bundesländer externe Abschlussprüfungen in Form eines landesweiten Zentralabiturs und landesweiter Prüfungen in den anderen Abschlüssen hatten, haben die Länder mit externen Prüfungen mit nur einer Ausnahme alle besser abgeschnitten als das beste Land ohne externe Prüfungen (Abbildung 4). Der gleiche starke Zusammenhang findet sich im internationalen Vergleich. Auch jenseits des Bildungssystems wurde gezeigt, dass Abiturnoten aus externen Prüfungen deutlich enger mit dem späteren Einkommen zusammenhängen als Noten aus

lokalen Prüfungen. Externe Prüfungen scheinen die Akteure also für das Erreichte verantwortlich und Lernanstrengungen für andere sichtbar zu machen, so dass sie sich später am Arbeitsmarkt auszahlen.

Aber würde die deutsche Bevölkerung deutschlandweite Vergleichs- und Abschlussprüfungen akzeptieren? Mehr als das: In der repräsentativen Meinungsumfrage des ifo Bildungsbarometers sprechen sich mehr als zwei Drittel der Deutschen dafür aus, dass jeweils eine Klassenarbeit in Deutsch und Mathematik in bestimmten Jahrgangsstufen – zum Beispiel in der dritten, siebten und zehnten Klasse – durch einen deutschlandweit einheitlichen Vergleichstest ersetzt wird, der bei allen SchülerInnen in die Schulnote einfließt (Abbildung 5). Bei der Frage, ob bei den verschiedenen Schulabschlüssen – Hauptschulabschluss, Mittlere Reife und Abitur – deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen eingeführt werden sollten, liegen die Zustimmungsraten sogar bei 82%-87%. In der deutschen Bevölkerung herrscht also ein klarer Wunsch nach schulischen Vergleichstests und deutschlandweiten Abschlussprüfungen.

Abbildung 5: Überwältigende Mehrheit der Deutschen für bundesweit vergleichbare Prüfungen



Anteile in der repräsentativen Befragung des ifo Bildungsbarometer 2015. Wortlaut der Fragen: Deutschlandweit einheitliche Vergleichstests: „Sind sie dafür oder dagegen, dass jeweils eine Klassenarbeit (Schulaufgabe) in Deutsch und in Deutsch und Mathematik in bestimmten Jahrgangsstufen – zum Beispiel in der 3., 7. und 10. Klasse – durch einen deutschlandweit einheitlichen Vergleichstest ersetzt wird, der bei allen Schülerinnen und Schülern in die Schulnote einfließt?“ Deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen: „Sind Sie dafür oder dagegen, dass bei folgenden Schulabschlüssen deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen eingeführt werden?“ Quelle: Wößmann u.a. (2015), *ifo Schnelldienst* Nr. 17.

Vergleichbare Prüfungen können ihre Wirkung dadurch entfalten, dass Eltern die Leistungen des eigenen Kindes beispielsweise mit der Verteilung der Noten im Landkreis, im Bundesland oder in Deutschland vergleichen können. Eine offene Frage ist, ob die durchschnittlichen Schülerleistungen der Schulen veröffentlicht werden sollten. Dies ist etwa in den Niederlanden, Frankreich und England der Fall, wo die Durchschnittsleistungen der Schulen jährlich veröffentlicht werden. Dies könnte eine wichtige Ergänzung sein, um die Leistungen der Schulen einschätzen und vergleichen zu können. Dafür ist es aber von zentraler Bedeutung, dass das Leistungsniveau für den sozioökonomischen Hintergrund der Schülerschaft angepasst wird, was mit statistischen Methoden möglich ist. Ansonsten würden die Schulen nämlich möglicherweise nicht so sehr anhand des Leistungszuwachses, den ihre SchülerInnen bei ihnen vermittelt bekommen, bewertet, sondern anhand der Schülerschaft, die sie anziehen, was sehr stark von der sozioökonomischen Zusammensetzung des Einzugsgebiets abhängt. Schulen sollten für das verantwortlich gemacht werden, was sie selbst leisten, und das ist der Lernzuwachs, den sie ihren SchülerInnen vermitteln.

Ein wichtiger Aspekt vergleichbarer Prüfungen besteht darin, dass sie auch in solchen Gegenden ihre Wirkung entfalten, in denen aufgrund einer dünnen Besiedlung de facto gar keine Wahlmöglichkeiten bestehen. Sie schaffen Vergleichbarkeit, wenn es – wie in ländlichen Gebieten – lokal nur wenige oder gar keine alternativen Schulen gibt. Dann kann die Information darüber, wie vergleichbare Schulen anderswo abschneiden, ebenfalls Wettbewerbsdruck entfalten, indem Eltern von ihren Schulen vergleichbare Leistungen einfordern. Bei größerer Schuldichte kann aber der Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Schulen eine wichtige weitere Rolle zukommen.

2. Wahlfreiheit zwischen und Selbständigkeit für öffentliche Schulen

Über 90% der Schulen in Deutschland befinden sich in staatlicher Trägerschaft, werden also von der öffentlichen Hand geführt. Auch zwischen öffentlichen Schulen kann ein Wettbewerb um die besten Ideen entstehen. Dazu müsste aber eine Reihe von Voraussetzungen gegeben sein, die in Deutschland jeweils nur zum Teil gegeben sind: Eltern müssten zwischen den Schulen frei wählen können, die finanziellen Mittel müssten diesen Wahlentscheidungen an die präferierten Schulen folgen, und die Schulen müssten den Freiraum haben, Dinge zu verbessern.

Die Bundesländer haben unterschiedliche Regelungen, inwieweit Eltern unterschiedliche Schulen wählen können. In den meisten Bundesländern besteht – im Rahmen von

Kapazitätsgrenzen, die häufig nicht gelockert werden – Wahlfreiheit, welches Gymnasium ein Kind besucht. In den anderen Schularten ist das zumeist nicht der Fall. So entscheidet beispielsweise entsprechend der sogenannten Sprengelpflicht in den meisten Bundesländern der Wohnort der Familie, welche Grundschule ein Kind besucht. Eltern können in der Regel nicht frei entscheiden, in welche Grundschule ihr Kind geht.

Stattdessen sollte eine generelle Wahlfreiheit zwischen öffentlichen Schulen eingeführt werden. Dadurch könnten sich die Eltern unabhängig von ihrem Wohnviertel für ihre gewünschte Schule entscheiden. Wenn die Finanzmittel dann mit den Kindern an die präferierten Schulen wandern, schafft das Anreize für die Schulen, ein gutes Angebot und guten Unterricht bereitzustellen. Dazu ist es wichtig, dass präferierte Schulen wachsen und weniger präferierte Schulen schrumpfen können; so kann möglichst vielen Kindern eine gute Bildung geboten werden. Kapazitätsbeschränkungen sollten möglichst durch Ausbau überwunden werden. Wenn dies kurzfristig nicht möglich ist, muss eine Aufnahmeregelung festgelegt werden. Zumindest im Grundschulbereich wird das Ziel der kurzen Schulwege dafür sprechen, dass jedes Kind einen Platz in der nächstgelegenen Schule erhält. Die dann noch offenen Plätze sollten aus Gründen der Chancengleichheit per Losverfahren vergeben werden. So hat jedes Kind unabhängig seiner Herkunft dieselbe Chance, auf die präferierte Schule zu kommen.

Im ifo Bildungsbarometer haben wir eine repräsentative Stichprobe der deutschen Bevölkerung gefragt, was sie davon halten, wenn Eltern die Grundschule frei wählen könnten. Fast zwei Drittel der Bevölkerung spricht sich dafür aus (Abbildung 6). Die elterliche Wahlfreiheit bei der Schulwahl hat also auch in der Bevölkerung eine klare Mehrheit.

Abbildung 6: Klare Mehrheit für elterliche Wahlfreiheit bei Grundschulen



Anteile in der repräsentativen Befragung des ifo Bildungsbarometer 2015. Wortlaut der Frage: „In den meisten Bundesländern entscheidet der Wohnort der Familie, welche Grundschule ein Kind besucht („Sprengelpflicht“). Eltern können in der Regel nicht frei entscheiden, in welche Grundschule ihr Kind geht. Sind Sie dafür oder dagegen, dass Eltern die Grundschule frei wählen können?“ Quelle: Wößmann u.a. (2015), *ifo Schnelldienst* Nr. 17.

Damit die Schulen auf die Wahlentscheidungen der Eltern reagieren können, benötigen sie ein höheres Maß an Autonomie, als es die meisten öffentlichen Schulen in Deutschland derzeit haben. Besonders wichtig wäre eine größere Selbständigkeit bei Personalentscheidungen. In den meisten Bundesländern und für die meisten Schulen gilt, dass die LehrerInnen von einer zentralen Behörde eingestellt und dann den Schulen zugewiesen werden. Stattdessen sollten die Schulen ihre Lehrkräfte selbständig aussuchen und einstellen können. So können sie diejenigen Lehrkräfte einstellen, von denen sie erwarten, dass sie für die SchülerInnen die besten sind. Die Entscheidungsträger vor Ort haben das größte Interesse, die besten Lehrkräfte zu bekommen, und sie haben das größte Wissen, welche Lehrkräfte am besten zur jeweiligen Schule passen. Bisher wurden selbständige Schulen in mehreren Bundesländern zumeist sehr erfolgreich als Modellversuche erprobt, wurden dann aber nicht in die Fläche gebracht.

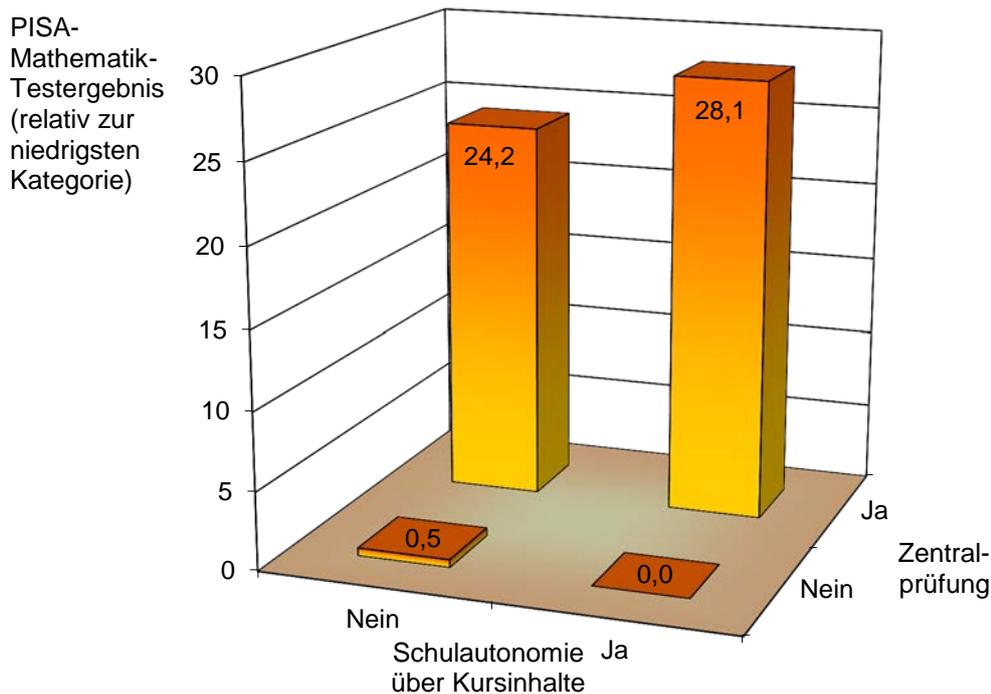
Dass es durchaus auch anders geht, zeigt Nordrhein-Westfalen mit der Novellierung seines Schulgesetzes 2008, die es den Schulen übertrug, neue LehrerInnen selbst einzustellen. In einem Ausschreibungsverfahren schreiben die Schulen ihre offenen Stellen mit einem entsprechenden Anforderungsprofil aus, auf die sich KandidatInnen bewerben können. So entscheiden in den meisten Fällen die Schulen selbst auf der Basis von Auswahlgesprächen, wen sie einstellen möchten.

Auch beim Budget und bei operativen Entscheidungen des Tagesgeschäfts benötigen die Schulen größere Selbständigkeit. Nicht alles muss von der Schulbehörde entschieden oder genehmigt werden. Wenn an einer Stelle dringend Mittel notwendig sind, sollten die Schulen kurzfristig darauf reagieren können, indem sie auf ein eigenständiges Budget zurückgreifen können. Auch über Dinge wie die Auswahl der Schulbücher können Schulen selbst entscheiden. So können sie eigene Konzepte entwickeln und Gestaltungsmöglichkeiten nutzen, um den Eltern echte Alternativen zu bieten.

Wichtig ist dabei aber, dass die Ziele des Unterrichts klar vorgegeben sind. Auch muss – wie bereits erläutert – das Erreichen der Ziele extern überprüft werden, damit die Eltern Informationen darüber haben, welche Schulen ihre Selbständigkeit erfolgreich einsetzen und welche nicht. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Schulen ihre Selbständigkeit nicht für irgendwelche Maßnahmen, sondern gezielt zur Verbesserung des Lernfortschritts der SchülerInnen einsetzen. Das zeigt auch die empirische Evidenz: Schulautonomie kann durchaus mit schlechteren Ergebnissen einhergehen, wenn die Ziele nicht klar sind; nur wenn klare Standards für die zu erzielenden Ergebnisse vorliegen und die erzielten Leistungen

extern überprüft werden, schneiden die SchülerInnen in selbständigen Schulen besser ab (Abbildung 7). Die internationale Evidenz zeigt auch, dass Schulautonomie sich nur in entwickelten Schulsystemen positiv auswirkt, in denen die Rahmenbedingungen insgesamt gut entwickelt und grundlegende Standards sichergestellt sind.

Abbildung 7: Externe Abschlussprüfungen, Selbständigkeit von Schulen und Schülerleistungen im internationalen PISA-Vergleich



Leistungsunterschied im Verhältnis zur niedrigsten Ergebniskategorie, nach Herausrechnung zahlreicher weiterer Einflussfaktoren. Basierend auf einer internationalen multiplen Regression auf Schülerebene anhand der PISA-2003-Mikrodaten. Quelle: Wößmann u.a. (2009), *School Accountability, Autonomy and Choice around the World*.

Damit die selbständige Schule funktionieren kann, muss vielerorts auch die Funktion der Schulleitung fortentwickelt und anders verstanden werden. Eine Schule zu leiten ist nicht ein bürokratischer Akt oder eine lineare Fortschreibung der Lehramtstätigkeit. Die Aufgabe der Schulleitung muss als Managementaufgabe verstanden werden, die die strategischen und operativen Entscheidungen so trifft, dass die Schule insgesamt erfolgreich wirken kann. Dazu gehören Personalentwicklung und Profilschärfung ebenso wie Verwaltungsfähigkeiten und Verantwortungsübernahme. Dafür ist ein anderes Verständnis von Schulleitung als der verlängerte Verwaltungsarm der Kultusbürokratie nötig. Und es verlangt auch andere Fähigkeiten als die einer Lehrkraft oder die eines Verwaltungsangestellten – etwa besondere Kompetenz in Führung, Organisation, Kommunikation und Finanzen. Deshalb müssen

Schulleitungen für ihre Tätigkeiten entsprechend aus- bzw. fortgebildet werden, und ihre wichtige Aufgabe muss entsprechend entlohnt werden.

3. Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft

Elterliche Wahlmöglichkeiten zwischen selbständigen öffentlichen Schulen können diese Schulen in einen Wettbewerb bringen, der zu einer Verbesserung der Optionen führt. Dieser Ansatzpunkt hat aber auch seine Grenzen: Haben alle vom Wohnort aus erreichbaren Schulen denselben öffentlichen Träger, so hat dieser letztlich immer noch eine Monopolstellung, die die Entfaltung eines echten Wettbewerbs um die Gunst der SchülerInnen behindern wird. Um diese Monopolstellung zu überkommen, bedarf es alternativer Schulträger. Nur wenn es echte Alternativen in freier Trägerschaft gibt, werden sich die Wettbewerbskräfte durch die Wahlfreiheit der Eltern richtig entfalten können. Dann konkurrieren verschiedene Schulen um die Gunst der Eltern, die die Möglichkeit haben, die aus ihrer Sicht beste Alternative für ihre Kinder zu wählen. Schulen, die keinen guten Unterricht machen, verlieren hingegen ihre SchülerInnen. So entstehen Anreize für die Schulen, die Sache möglichst gut zu machen – und zwar auch für die öffentlichen Schulen. Dabei ist es entscheidend, zwischen der Trägerschaft im Sinne des Managements der Schulen und ihrer Finanzierung zu unterscheiden: Damit ein System mit vielen Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft systemweit zu guten Ergebnissen führen kann, bedarf es geradezu einer einheitlichen staatlichen Finanzierung.

Der Staat sollte alle Schulen unabhängig von ihrer Trägerschaft gleich und vollständig finanzieren. Schulen in freier Trägerschaft würden dann denselben Satz pro SchülerIn erstattet bekommen, den auch die öffentlichen Schulen erhalten. Dabei könnten problemlos Zuschläge für SchülerInnen mit besonderem Förderbedarf vorgesehen werden. Wichtig ist nur, dass – unabhängig von der Trägerschaft – dieselben Regelungen für alle Schulen gelten. Privat geleitete Schulen wären den staatlichen Schulen finanziell gleichgestellt. Dann hätten Eltern und SchülerInnen Wahlfreiheit zwischen allen Schulen und könnten sich die aus ihrer Sicht beste Alternative aussuchen. Genauso funktioniert das Schulsystem in den Niederlanden: Dort besuchen drei Viertel aller SchülerInnen privat geleitete Schulen. Dabei ist in der niederländischen Verfassung festgeschrieben, dass diese privat geleiteten Schulen die gleiche staatliche Finanzierung erhalten wie die öffentlich geleiteten Schulen.

Während sich der Staat in einem solchen System aus der Trägerschaft der Schulen zu einem weiten Teil zurückziehen würde, hätte er weiterhin in vielen Bereichen grundlegende

Funktionen im Schulsystem auszuführen. Er muss die rechtlichen Regelungen und Rahmenbedingungen setzen. Er definiert die erwarteten Bildungsstandards, überprüft deren Erreichen in entsprechenden externen Prüfungssystemen und kommt seiner grundlegenden Verantwortung in der allgemeinen Schulaufsicht nach. Die Schulen in freier Trägerschaft müssen die nationalen Bildungsstandards ebenso akzeptieren und sich den bundeseinheitlichen Prüfungen und der staatlichen Schulaufsicht genauso stellen wie die öffentlichen Schulen. Schließlich übernimmt der Staat die Finanzierung der Schulen für alle SchülerInnen.

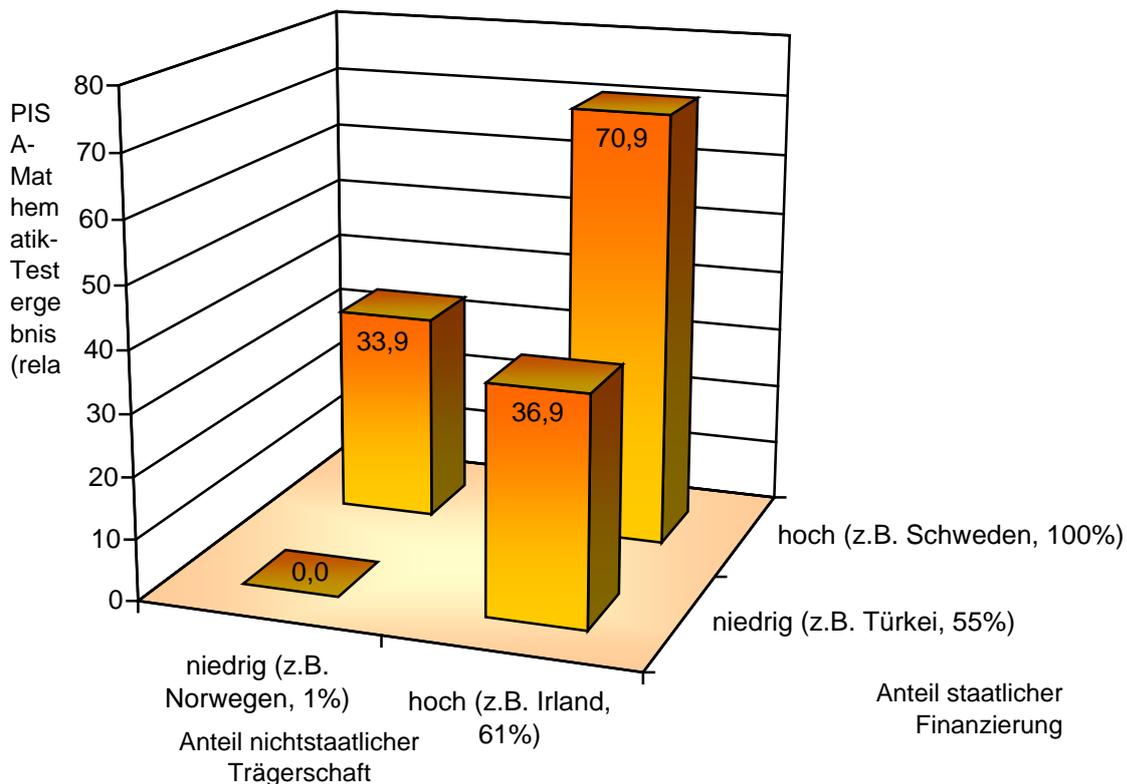
Wie sich ein solches Modell auf die Chancengleichheit auswirkt, hängt entscheidend von der konkreten Ausgestaltung der Rahmenbedingungen ab. Zwei Aspekte sind hier besonders wichtig. Erstens sollten die Schulen in freier Trägerschaft bei staatlicher Vollfinanzierung keine zusätzlichen Schulgebühren erheben dürfen. Offensichtlich würden ansonsten Schulen, die viele SchülerInnen aus wohlhabenden Verhältnissen haben, bessergestellt werden. Ohne eine finanzielle Gleichstellung von Schulen in freier und öffentlicher Trägerschaft könnte die Schere der Ungleichheit weiter auseinandergehen, was auch mit dem in Artikel 7 Grundgesetz festgelegten Sonderungsverbot, dass durch private Schulen „eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert“ werden darf, unvereinbar wäre. Bei einer Gleichstellung käme die staatliche Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft aber besonders Kindern aus benachteiligten Verhältnissen zugute, denen im heutigen Schulsystem oftmals keine qualitativ hochwertige Alternative offen steht. Ohne die staatliche Finanzierung sind einkommensschwache Familien in ihrer Wahlfreiheit eingeschränkt, weil ihnen die finanziellen Mittel fehlen, sich für Schulen in freier Trägerschaft zu entscheiden. In solchen Fällen kann staatliche Finanzierung ärmeren Familien dabei helfen, ihre Wahlfreiheit für privat geleitete Schulen auszuüben. So würden die staatlichen Finanzmittel Eltern und Kindern aus sozioökonomisch schwächeren Verhältnissen die notwendige Aufmerksamkeit zukommen lassen und könnten dadurch sogar Chancengleichheit erhöhen.

Zweitens sollten Regelungen gefunden werden, die Chancengleichheit beim Zugang zu den Schulen und insbesondere bei der Auswahl der SchülerInnen durch die Schulen sicherstellen. So sollte es den Schulen in freier Trägerschaft nicht gestattet sein, BewerberInnen selektiv zurückzuweisen. Sicherlich muss es Regelungen geben, dass alle Kinder eine wohnortnahe Schule besuchen können und Geschwisterkinder nicht verschiedenen Schulen zugewiesen werden. Aber es sollte den Schulen nicht möglich sein, Kinder entsprechend ihres Hintergrundes auszuwählen. Nur so haben die Schulen einen klaren Anreiz, ihre Arbeit

wirklich besser zu machen und nicht nur SchülerInnen anzuziehen, die ohnehin schon besser sind oder ein besseres Entwicklungspotenzial haben. Am naheliegendsten ist es daher, dass bei einer Übernachfrage die Plätze nach dem Losverfahren unter allen in Frage kommenden BewerberInnen vergeben werden, so dass alle die gleiche Chance haben, ihre präferierte Schule zu besuchen.

Die internationale Evidenz zeigt, dass die SchülerInnen in Schulsystemen mit staatlicher Finanzierung und nichtstaatlicher Trägerschaft deutlich besser abschneiden (Abbildung 8). Auch zeigt sich, dass der Unterschied in den Bildungsleistungen von Kindern aus unterschiedlichen sozioökonomischen Verhältnissen in Ländern, in denen die staatliche Finanzierung Schulen in freier und staatlicher Trägerschaft gleichstellt, wesentlich geringer ausfällt als in Ländern, in denen Schulen in freier Trägerschaft weitgehend auf private Finanzierung angewiesen sind.

Abbildung 8: Freie Trägerschaft, staatliche Finanzierung und Schülerleistungen im internationalen PISA-Vergleich



Leistungsunterschied im Verhältnis zur niedrigsten Ergebniskategorie, nach Herausrechnung zahlreicher weiterer Einflussfaktoren. Basierend auf einer internationalen multiplen Regression auf Schülerebene anhand der PISA-2003-Mikrodaten. Die angegebenen Länder und Prozentwerte entsprechen jeweils den drittniedrigsten und -höchsten Werten unter den Teilnehmerländern. Quelle: Wößmann u.a. (2009), *School Accountability, Autonomy and Choice around the World*.

4. Verringerte Gliederung des Schulsystems

Ein wichtiger Faktor, der die Wahlmöglichkeiten für Eltern und SchülerInnen im deutschen Schulsystem einschränkt, ist die starke Gliederung des weiterführenden Schulsystems in verschiedene Schularten. In den meisten Bundesländern werden Kinder nach der vierten Klasse auf verschiedene Schularten aufgeteilt, deren Anzahl und Bezeichnungen sich je nach Bundesland unterscheiden – neben dem Gymnasium unter anderem die Realschulen, Hauptschulen, Mittelschulen, Gesamtschulen, Gemeinschaftsschulen, Sekundarschulen, Oberschulen, Regionalen Schulen und Stadtteilschulen. Außerhalb der größeren Städte steht de facto pro Schulart oft nur eine Schule zur Verfügung. Dies ist häufig der Fall, obwohl sich zwei oder drei Schulen vor Ort oder in der direkten Umgebung befinden, da es sich eben um unterschiedliche Schularten handelt, zwischen denen die Eltern und SchülerInnen nicht auswählen können.

Stattdessen sollte die Aufteilung auf unterschiedliche Schularten in eine spätere Jahrgangsstufe verschoben werden, und die Anzahl der weiterführenden Schularten sollte auf dann nur mehr zwei Arten beschränkt werden. So käme es vielerorts dazu, dass Eltern und SchülerInnen nun echte Wahlmöglichkeiten haben, so dass es wiederum zu einem Wettbewerb der Schulen um die besten Angebote kommen kann. Spätere Aufteilung und weniger Schularten bedeuten mehr zur Auswahl stehende Optionen und daher mehr Wettbewerb.

Mindestens genauso wichtig wie die Ausweitung der Wahlmöglichkeiten ist, dass eine spätere Aufteilung und Verringerung der Schularten die Chancengleichheit für Kinder aus benachteiligten Verhältnissen deutlich erhöhen würde. Es gibt zahlreiche empirische Belege – aus dem internationalen Vergleich, dem Vergleich der Bundesländer und von entsprechenden Reformen in Finnland und Schweden – dafür, dass eine verringerte Gliederung des Schulsystems die Abhängigkeit der Bildungsergebnisse vom familiären Hintergrund der SchülerInnen verringert, ohne dass darunter das Leistungsniveau insgesamt leidet. Je früher die Aufteilung erfolgt, desto stärker hängt die gewählte weiterführende Schulart vom sozialen Hintergrund der Kinder statt von ihrem tatsächlichen Potenzial ab. Eine Aufteilung nach der vierten Klasse gibt es nur in Deutschland und Österreich; in zwei Dritteln der entwickelten Länder erfolgt die Aufteilung frühestens im Alter von 15 Jahren.

5. Wettbewerb der Bundesländer um die beste Politik

Ein weiteres wettbewerbliches Element für das deutsche Schulsystem besteht im föderalen Wettbewerb. Während die Unterschiedlichkeit und Zersplitterung der länderspezifischen Bildungsregularien häufig – wie etwa oben bei den Prüfungssystemen – als Nachteil betrachtet werden, birgt die föderale Organisation auch Chancen: Sie erlaubt, verschiedene Lösungen für bildungspolitische Mittel und Ziele zu erproben. Länder können sich und ihre bildungspolitischen Maßnahmen und Strukturen vergleichen und voneinander lernen.

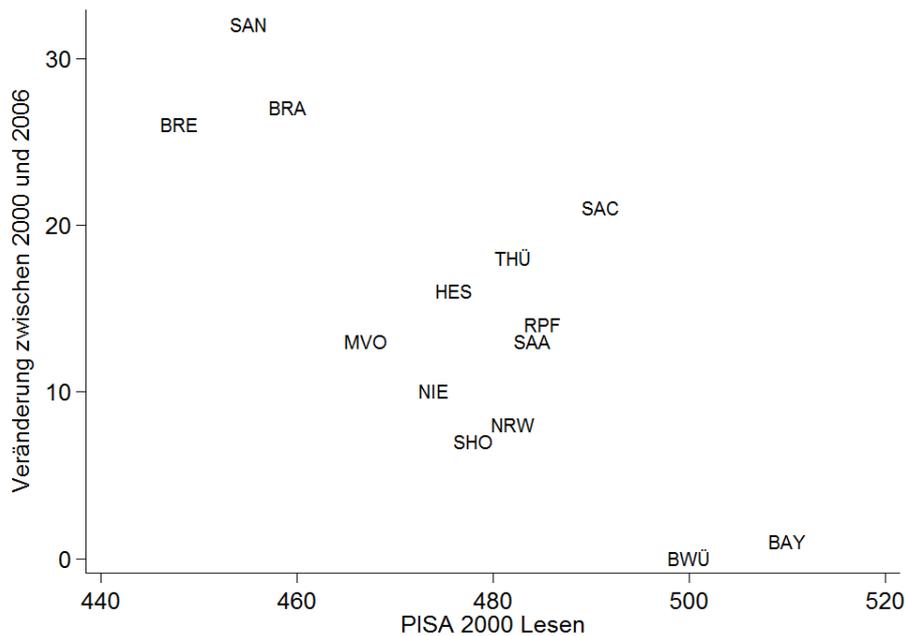
Dazu bedarf es aber einer systematischen Bereitstellung von Informationen über die Leistungsfähigkeit der Bildungssysteme auf Bundeslandebene, wie sie der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie kürzlich in einem Gutachten gefordert hat. Die Bundesländer sollten sich einer regelmäßigen Überprüfung der Leistungsfähigkeit ihres Schulwesens öffnen. Die bestehenden Systeme zur Messung schulischer Leistungen müssen so ausgestaltet werden, dass aussagekräftige Daten zur Verfügung stehen, die einen Vergleich über die Bundesländer und über die Zeit hinweg zulassen. Die Messverfahren sollten reichhaltig genug sein, um bewerten zu können, wie gut die wichtigsten Bildungsziele erreicht werden. Konkret sollten die 2006 gestoppten PISA-Tests für alle Bundesländer wiederaufgenommen, die 2003 beschlossene verbindliche Einführung von Schülerkerndatensätzen umgesetzt und die Bundeslandkennungen in allen Bildungsdatensätzen uneingeschränkt verwendbar gemacht werden.

Welche Wirkungen die bundeslandspezifische Veröffentlichung schulischer Leistungen entfalten kann, zeigt Abbildung 9: Im letzten PISA-Bundesländervergleich 2006 hatten sich die Schlusslichter von 2000 – Bremen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg – am meisten verbessert, während die Spitzenreiter auf der Stelle getreten sind. Bei den Schlusslichtern hat sich die vergleichende Leistungsmessung offenbar so ausgewirkt, dass sie mehr als die Hälfte ihres Rückstandes zu den Spitzenreitern aufgeholt haben. Aufgrund der Abschaffung dieses Indikators auf Bundeslandebene können wir die Entwicklung seitdem leider nicht mehr beurteilen.

Damit der Wettbewerbsföderalismus seine fruchtbare Wirkung entfalten kann, müssen vergleichbare Informationen über die erzielten Ergebnisse vorliegen. Aus dem Vergleich mit den Ergebnissen anderer Bundesländer können die WählerInnen dann Rückschlüsse auf die Leistungen der Politik ziehen, und zwar auch dann, wenn sie nicht direkt sehen können, wie gut die politischen Entscheidungen sind. So führt der föderale Wettbewerb dazu, die Qualität und Leistungsfähigkeit der Bildungssysteme im Sinne der WählerInnen zu verbessern. Zum

einen entstehen Anreize für die Entscheidungsträger, ihre Bildungspolitik wirkungsvoll auszugestalten. Ein besserer Informationsaustausch würde es den Ländern ermöglichen, von- und miteinander zu lernen, da derzeit in den verschiedenen Bundesländern unterschiedliche bildungspolitische Konzepte und Lösungen erprobt werden.

Abbildung 9: Leistungsniveau und -veränderung der Bundesländer im PISA-E-Test, 2000-2006



Durchschnittliche Leistungen der Bundesländer im PISA-E-Lesetest 2000 gemessen in PISA Kompetenzpunkten sowie Leistungsveränderung in diesem Test bis 2006. Quelle: Wößmann (2015) in: ZEW, Bildungsindikatoren im internationalen Vergleich.

Zum anderen ermöglicht ein besserer Zugang zu relevanten Daten eine wissenschaftliche Überprüfung verschiedenster bildungspolitischer Maßnahmen von G8/G9 über die Inklusion von Kindern mit Lernschwächen bis hin zur Sprachförderung, deren Ergebnisse zu einer Fokussierung auf wirksame Maßnahmen beitragen können. Während andere Nationen wie etwa die skandinavischen Länder oder Großbritannien der Wissenschaft und Politikberatung detaillierte Schülerdaten angereichert mit regionalen Kennziffern bereitstellen, wird vergleichbare Information in Deutschland nicht zur Verfügung gestellt, obwohl sie zum Teil vorhanden ist. Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, dass die systematische Erforschung von bundeslandspezifischen Bildungsinitiativen und die Bereitstellung von Vergleichsgrößen behindert werden, so dass es unmöglich ist, die eigentlichen Vorteile des Föderalismus zu nutzen. Der politische Wettbewerb um Wählerstimmen sollte auf eine solide

Informationsgrundlage gestellt werden. Dadurch würde es auch möglich, Erkenntnisse über die tatsächliche Wirksamkeit spezifischer bildungspolitischer Maßnahmen zu gewinnen.

Wieviel Wohlstand würde eine wettbewerbliche Bildungsreform bringen?

Im heutigen Bildungssystem geschieht es nur allzu selten, dass die Schulen in einen fruchtbaren Wettbewerb darüber treten, wie die Kinder und Jugendlichen ihre Kompetenzen bestmöglich entwickeln können. Allzu viel wird staatlich verordnet, ohne Orientierung an den tatsächlichen Ergebnissen.

Als Alternative dazu wird hier ein Entwurf für ein anderes Schulsystem entwickelt: Ein System, in dem sich der Staat auf die Rahmensetzung konzentriert. Er gibt die zu erreichenden Bildungsziele vor, überprüft ihr Erreichen mit vergleichbaren Zwischen- und Abschlussprüfungen in allen Schulen, übernimmt die grundsätzliche Schulaufsicht und stattet alle Schulen mit einer angemessenen Finanzierung aus. Darüber hinaus setzt er einen rechtlichen Rahmen, der den Eltern Wahlmöglichkeiten unter den Schulen gibt, der die Schulen selbständig über Personal und Tagesgeschäft entscheiden lässt, und der alle Schulen unabhängig von ihrer staatlichen oder freien Trägerschaft entsprechend ihrer Schülerzahl gleich finanziert. Dabei dürfen die mit größeren Freiheiten ausgestatteten Schulen keine privaten Schulbeiträge annehmen und sich ihre Schülerschaft auch nicht selektiv herauspicken. Im Rahmen eines transparenten föderalen Systems treten die Bundesländer in einen Wettbewerb um die beste Bildungspolitik.

Bei der Frage nach Kontrolle oder Eigenständigkeit von Schulen geht es also nicht um ein Entweder-oder, sondern um beides: klare Leistungsorientierung durch externe Prüfungen und ein deutschlandweites Gemeinsames Kernabitur kombiniert mit stärkerer Autonomie für die Schulen und mehr Schulen in freier Trägerschaft. Schulische Selbständigkeit und externe Prüfungen gehören zusammen: Eine erfolgreiche Bildungspolitik legt Standards extern fest und überprüft ihr Erreichen extern, überlässt es aber den Schulen selbst, wie sie diese am besten erreichen können. Wenn die Eltern sich dann die beste Alternative für ihre Kinder aussuchen können, führt dies zu einem Wettbewerb der Schulen um die besten Konzepte und letztlich zu einem höheren Leistungsniveau – gerade auch für benachteiligte Kinder, die im jetzigen System keine Alternativen haben.

Wie groß könnte der Leistungszuwachs in einem solchen System sein, und wieviel an zusätzlichem wirtschaftlichem Wohlstand würde das langfristig bedeuten? Eine solche Frage ist natürlich nur sehr grob und mit vielen Unwägbarkeiten zu beantworten. Empirische

Studien legen zum Beispiel nahe, dass jeder der folgenden Reformbestandteile mit einer Verbesserung der Bildungsleistungen in einer Größenordnung von mindestens 20 PISA-Punkten einhergeht: die Einführung externer Abschlussprüfungen; die Ausweitung der Schulautonomie auf alle Schulen; eine Ausweitung des Anteils von Schulen in freier Trägerschaft vom deutschen auf das niederländische Niveau; und in den schwächsten Bundesländern die ursprüngliche Einführung der Transparenz der PISA-Ergebnisse der Bundesländer. Die genauen Auswirkungen eines konkreten Reformpakets lassen sich natürlich schwerlich vorhersagen und quantifizieren. Aber wenn die Reformen das Niveau der Schülerleistungen in Deutschland insgesamt zum Beispiel um etwa 50 Punkte anheben und damit in die PISA-Spitzengruppe bringen würden, dann könnte der langfristig zu erwartende Wohlstandsgewinn für die deutsche Volkswirtschaft sich entsprechend der bisherigen Zusammenhänge wie eingangs beschrieben durchaus in einer Größenordnung von 28 Billionen Euro bewegen. Eines ist klar: Bei der wirtschaftlichen Bedeutung der Ausgestaltung des Schulsystems geht es nicht um Kleinigkeiten. Darüber hinaus bleibt bei solchen wirtschaftlichen Berechnungen die Bedeutung der besseren Bildungsleistungen für Teilhabe und selbstbestimmtes Handeln ausgeklammert.

Wenn es darum geht, alle Menschen dazu zu befähigen, sich produktiv in die Gesellschaft einzubringen, dann kommen wir nicht daran vorbei, uns über die Ausgestaltung unseres Schulsystems Gedanken zu machen. Es ist offensichtlich, dass es den derzeitigen Rahmenbedingungen nicht gelingt, allen Kindern und Jugendlichen die besten Chancen für die volle Entwicklung ihres Potenzials zu bieten. Dies wird sich umso stärker zeigen, als wir in einer Welt leben, in der sich die technologischen Möglichkeiten ebenso wie die weltwirtschaftliche Eingebundenheit immer schneller wandeln, in der die deutsche Bevölkerung zunehmend altert und in der wir Menschen mit Flüchtlings- oder Migrationshintergrund in unsere Gesellschaft integrieren wollen. Deshalb können wir es uns nicht leisten zu ignorieren, welche immense Bedeutung die Bildungsleistungen der Bevölkerung für ihren wirtschaftlichen Wohlstand haben. Eine solche Ignoranz würde den Wohlstand zukünftiger Generationen gefährden, mit weitreichenden Folgen für Armut, soziale Ausgrenzung und finanzielle Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme. Deshalb ist die Frage eines wettbewerblichen Rahmens für das deutsche Schulsystem kein ideologisches Gedankenspiel, sondern von fundamentaler Bedeutung für unseren zukünftigen Wohlstand und den unserer Kinder.

Weiterführende Literatur

Wer in die einzelnen, hier nur kurz angesprochenen Aspekte tiefer eintauchen möchte, kann in den folgenden Literaturhinweisen gute Startpunkte finden:

Die wirtschaftliche Bedeutung guter Bildung

Zur Rolle der Chancengleichheit und der Bildungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft siehe:

- Wößmann, Ludger (2013). Die entscheidende Säule. *Wirtschaftswoche Global*, Nr. 2, 24.6.2013, S. 110-111. ([hier verfügbar](#))
- Wößmann, Ludger (2009). *Aufstieg durch Bildung: Bildungspolitik für den Zugang zur gesellschaftlichen Mitte*. Bad Homburg: Herbert Quandt-Stiftung. ([hier verfügbar](#))
- Fratzscher, Marcel (2016). *Verteilungskampf: Warum Deutschland immer ungleicher wird*. München: Hanser.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010). *Akzeptanz der Marktwirtschaft: Einkommensverteilung, Chancengleichheit und die Rolle des Staates*. Berlin: BMWi. ([hier verfügbar](#))

Zur Bedeutung guter Bildung für individuellen Wohlstand siehe:

- Hanushek, Eric A., Guido Schwerdt, Simon Wiederhold, Ludger Wößmann (2015). Returns to Skills around the World: Evidence from PIAAC. *European Economic Review* 73: 103-130.
- Wößmann, Ludger (2016). The Economic Case for Education. *Education Economics* 24 (1): 3-32. ([frühere Version hier verfügbar](#))
- Wiederhold, Simon, Ludger Wößmann (2013). Bildung und Arbeitsmarkterfolg: Gerade in Deutschland zahlen sich höhere Kompetenzen aus. *ifo Schnelldienst* 66 (22): 10-14. ([hier verfügbar](#))

Zur Bedeutung guter Bildung für das Wirtschaftswachstum siehe:

- Hanushek, Eric A., Ludger Wößmann (2015). *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hanushek, Eric A., Ludger Wößmann (2016). Knowledge Capital, Growth, and the East Asian Miracle. *Science* 351 (6271): 344-345.

- Wößmann, Ludger (2015). Bildung schafft Wohlstand. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 21.10.2015, S. 29. ([hier verfügbar](#))
- Wößmann, Ludger (2015). Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Bildung. In: Bundeszentrale für politische Bildung, *Dossier Zukunft Bildung*, www.bpb.de/gesellschaft/kultur/zukunft-bildung. ([hier verfügbar](#))
- Hanushek, Eric A., Ludger Wößmann (2008). The Role of Cognitive Skills in Economic Development. *Journal of Economic Literature* 46 (3): 607-668.

Zu den Projektionen zukünftiger Erträge erfolgreicher Bildungsreformen siehe:

- Hanushek, Eric A., Ludger Wößmann (2015). *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. ([hier verfügbar](#))
- Hanushek, Eric A., Ludger Wößmann (2015). Das zentrale Entwicklungsziel sollten Grundkompetenzen für alle Kinder sein. *ifo Schnelldienst* 68 (10): 27-31. ([hier verfügbar](#))
- Wößmann, Ludger, Marc Piopiunik (2009). *Was unzureichende Bildung kostet: Eine Berechnung der Folgekosten durch entgangenes Wirtschaftswachstum*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. ([hier verfügbar](#))

Rahmenbedingungen des Schulsystems

Zur Rolle institutioneller Rahmenbedingungen des Schulsystems für die erzielten Schülerleistungen insgesamt siehe zum Beispiel:

- Wößmann, Ludger (2016). The Importance of School Systems: Evidence from International Differences in Student Achievement. *Journal of Economic Perspectives*, im Erscheinen.
- Wößmann, Ludger (2007). *Letzte Chance für gute Schulen: Die 12 großen Irrtümer und was wir wirklich ändern müssen*. München: ZS Verlag Zabert Sandmann.
- Wößmann, Ludger (2013). Bildungssystem, Bildungsleistungen und Wirtschaftswachstum. *Wirtschaftspolitische Blätter* 60 (3): 475-488.
- Hanushek, Eric A., Ludger Wößmann (2011). The Economics of International Differences in Educational Achievement. In *Handbook of the Economics of Education, Vol. 3*, edited by Eric A. Hanushek, Stephen Machin, Ludger Wößmann. Amsterdam: North Holland: 89-200.

- Wößmann, Ludger, Elke Lüdemann, Gabriela Schütz, Martin R. West (2009). *School Accountability, Autonomy and Choice around the World*. Cheltenham: Edward Elgar.

Vergleichbare Prüfungssysteme

Empirische Befunde zu den Auswirkungen externer Abschlussprüfungen auf Schülerleistungen und Arbeitsmarkt finden sich in:

- Wößmann, Ludger (2008). Zentrale Abschlussprüfungen und Schülerleistungen: Individualanalysen anhand von vier internationalen Tests. *Zeitschrift für Pädagogik* 54 (6): 810-826. ([hier verfügbar](#))
- Piopiunik, Marc, Guido Schwerdt, Ludger Wößmann (2014). Zentrale Abschlussprüfungen, Signalwirkung von Abiturnoten und Arbeitsmarkterfolg in Deutschland. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 17 (1): 35-60.
- Wößmann, Ludger (2005). The Effect Heterogeneity of Central Exams: Evidence from TIMSS, TIMSS-Repeat and PISA. *Education Economics* 13 (2): 143-169.

Das Konzept des Gemeinsamen Kernabiturs wurde vorgestellt in:

- Aktionsrat Bildung (2011). *Gemeinsames Kernabitur: Zur Sicherung von nationalen Bildungsstandards und fairem Hochschulzugang*. Münster: Waxmann. ([hier verfügbar](#))

Die Befunde des ifo Bildungsbarometers finden sich in:

- Wößmann, Ludger, Philipp Lergetporer, Franziska Kugler, Laura Oestreich und Katharina Werner (2015). Deutsche sind zu grundlegenden Bildungsreformen bereit – Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2015. *ifo Schnelldienst* 68 (17): 29-50. ([hier verfügbar](#))

Selbständigkeit von Schulen

Befunde zu den Effekten von Schulautonomie auf Schülerleistungen finden sich unter anderem in:

- Hanushek, Eric A., Susanne Link, Ludger Wößmann (2013). Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA. *Journal of Development Economics* 104: 212-232.
- Wößmann, Ludger (2003). Zentrale Prüfungen als „Währung“ des Bildungssystems: Zur Komplementarität von Schulautonomie und Zentralprüfungen. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 72 (2): 220-237. ([hier verfügbar](#))

Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft

Zu den Auswirkungen von Wettbewerb durch Schulen in freier Trägerschaft siehe:

- Wößmann, Ludger (2011). Wettbewerb durch öffentliche Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft als wichtiger Ansatzpunkt zur Verbesserung des Schulsystems. *ifo Schnelldienst* 64 (1): 9-18. ([hier verfügbar](#))
- West, Martin R., Ludger Wößmann (2010). ‘Every Catholic Child in a Catholic School’: Historical Resistance to State Schooling, Contemporary Private Competition and Student Achievement across Countries. *Economic Journal* 120 (546): F229-F255.
- Urquiola, Miguel (2016). Competition among Schools: Traditional Public and Private Schools. In: Eric A. Hanushek, Stephen Machin, Ludger Wößmann (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education, Vol. 5*, S. 209-237. Amsterdam: North Holland.

Gliederung des Schulsystems

Zur Forschung über die Effekte der Mehrgliedrigkeit des Bildungssystems siehe:

- Pekkarinen, Tuomas (2014). School Tracking and Intergenerational Social Mobility. *IZA World of Labor* 214: 56. ([hier verfügbar](#))
- Wößmann, Ludger (2013). Beeinflusst Bildungsselektion Bildungsergebnisse und Ungleichheit? Internationale und nationale Evidenz. In: Eiko Jürgens, Susanne Miller (Hrsg.), *Ungleichheit in der Gesellschaft und Ungleichheit in der Schule*, S. 115-130. Weinheim: Beltz Juventa.
- Wößmann, Ludger (2009). International Evidence on School Tracking: A Review. *CESifo DICE Report* 7 (1): 26-34. ([hier verfügbar](#))
- Hanushek, Eric A., Ludger Wößmann (2006). Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences Evidence across Countries. *Economic Journal* 116 (510): C63-C76.

Wettbewerbsföderalismus

Zum Wettbewerb zwischen Bundesländern und der Rolle der Transparenz in der Bildungspolitik siehe:

- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016). *Mehr Transparenz in der Bildungspolitik*. Berlin: BMWi. ([hier verfügbar](#))

Über den Autor

Ludger Wößmann leitet das ifo Zentrum für Bildungsökonomik am Münchner ifo Institut und ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Besondere Schwerpunkte seiner Forschung liegen auf der Bedeutung von Bildung für individuellen und gesellschaftlichen Wohlstand sowie auf der Bedeutung von institutionellen Rahmenbedingungen des Schulsystems für Effizienz und Chancengerechtigkeit bei schulischen Leistungen. Wößmann ist Träger des renommierten Gossen-Preises des Vereins für Socialpolitik, der Vereinigung der Wirtschaftswissenschaftler im deutschsprachigen Raum. Er ist Mitglied der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina, der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften acatech und des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium, Fellow der International Academy of Education, Vorsitzender des Bildungsökonomischen Ausschusses im Verein für Socialpolitik und Koordinator des European Expert Network on the Economics of Education (EENEE). Gastaufenthalte führten ihn mehrfach an die Universitäten Stanford und Harvard.