

Institutionelle Rahmenbedingungen, die Schülerleistungen fördern

Susanne Link [Ifo Institut München – link@ifo.de]

Ludger Wößmann [LMU München und Ifo Institut – woessmann@ifo.de]

Institutionelle Rahmenbedingungen von Schulsystemen – im Besonderen die Rechenschaftspflicht von Schulen, Schulautonomie, die freie Schulauswahl und das Alter bei der Aufteilung zwischen Schultypen – haben großen Einfluss auf die Lernerfolge von Schülern. Länder sollten deshalb eigene nationale Reformstrategien entwickeln, die auf ihren aktuellen Gegebenheiten und Zielen basieren.

[Übersetzt aus dem Englischen von Natalie Obergruber.]

Die EU Mitgliedsstaaten konzentrieren sich in letzter Zeit darauf, Grundkenntnisse in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften zu verbessern. Die Idee hierbei ist, dass der Erwerb von Grundkenntnissen den Weg zu höherer Bildung, Erwerbstätigkeit und sozialer Einbindung ebnet und schließlich zu zukünftigem, wirtschaftlichem Wohlstand der EU führt (EENEE Policy Brief 1/2011).

NATIONALE ANSÄTZE IN BEZUG AUF GRUNDKENNTNISSE

Obwohl diese neue Ausrichtung in der Regel mit erheblichen Investitionen einhergeht, zeichnen sich Fortschritte nur langsam und ungleichmäßig ab. Große Unsicherheit besteht weiterhin darin, welche Maßnahmen effektiv sind. Für klassische Investitionsmaßnahmen wie beispielsweise die Verkleinerung der Klassengrößen sind die empirischen Belege eher schwach (EENEE Policy Brief 2/2011).

Dahingegen legen Studien nahe, dass die institutionellen Rahmenbedingungen von Schulsystemen entscheidend für den Lernerfolg sind. Unter Institutionen verstehen wir Vorschriften und Verordnungen, die explizit oder implizit Personen, die am Bildungsprozess beteiligt sind, belohnen oder bestrafen. Sie schaffen Anreize für Direktoren, Lehrer und Schüler um das Lernen zu fördern. Die Forschung betont vier Dimensionen: Rechenschaftspflicht von Schulen, Schulautonomie, Schulauswahl und das Alter bei der Aufteilung zwischen Schultypen. Wie nachstehend beschrieben, sind manche dieser Institutionen wichtig für das Leistungsniveau, andere hingegen für Chancengleichheit (s. Abbildung). Wie wichtig spezifische institutionelle Reformen sind, hängt auch vom sozialen und ökonomischen Kontext und dem bereits implementierten institutionellen Rahmen ab.

Die Wichtigkeit von Institutionen wird besonders beim Betrachten von empirischen Belegen auf Grundlage von internationalen Schülertestergebnissen sichtbar, für die die Unterschiede in institutionellen Rahmenbedingungen zwischen Ländern untersucht werden. Die Evaluation von nati-

onalen institutionellen Reformen bestätigen diese Ergebnisse. Die Ergebnisse beider Ansätze werden hier kurz zusammengefasst.

RECHENSCHAFTSPFLICHT VON SCHULEN

Schulen mit Rechenschaftspflicht verwenden standardisierte Tests um gute Leistungen festzustellen und zu belohnen. Zentrale Abschlussprüfungen können beispielsweise sowohl Informationen über die Leistungen von Schülern als auch von Schulen liefern und somit beide Seiten zur Verantwortung ziehen. Empirische Belege aus internationalen Studien zeigen, dass Schüler in Schulsystemen mit zentralen Abschlussprüfungen tatsächlich konstant höhere Leistungen erzielen als Schüler in Systemen ohne zentrale Abschlussprüfungen. Diese Studien finden auch, dass Kenntnisse positiv mit anderen Rechenschaftsmechanismen auf Schulebene korreliert sind, wie zum Beispiel der internen und externen Beaufsichtigung von Unterrichtseinheiten und der Verwendung von Bewertungen zum Vergleich von Schulen zwischen Bezirken und innerhalb einzelner Länder.

Ein spezifisches Länderbeispiel kommt aus Deutschland, wo einige Bundesländer im vergangenen Jahrzehnt zentrale Abschlussprüfungen eingeführt haben. Jüngste Forschung zeigt einen positiven Einfluss dieser Maßnahme auf die Grundkenntnisse der Schüler.

SCHULAUTONOMIE

Schulen mit Beschlussfassungsautonomie können lokal-spezifisches Wissen besser nutzen. Diese Autonomie kann aber auch von lokalem Opportunismus und einer fehlenden lokalen Entscheidungskapazität unterwandert werden, besonders wenn zur gleichen Zeit eine geringe Vergleichbarkeit und Standardisierung vorliegen. Aktuelle Ländervergleichsstudien deuten darauf hin, dass mehr Entscheidungsfreiheit, insbesondere in Bezug auf Lehrinhalte und Personal, in gut entwickelten Schulsystemen tatsächlich

vorteilhaft ist. Im Gegensatz dazu profitieren weniger entwickelte Länder von zentralisierter Standardisierung. Mehr Autonomie einzuführen ist außerdem dann vorteilhaft für den Lernerfolg von Schülern, wenn zentrale Abschlussprüfungen es ermöglichen, die Lernerfolge klar den beteiligten Parteien zuzurechnen. Rechenschaftspflicht scheint daher eine Voraussetzung für erfolgreiche Autonomie-Reformen zu sein.

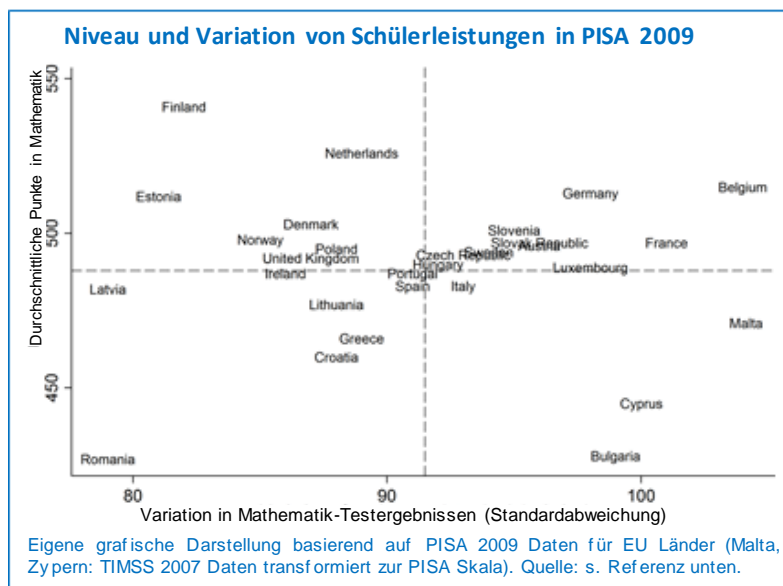
Als Länderbeispiel bietet sich eine sorgfältig evaluierte britische Reform von 1988 an, die Schulautonomie unter der Bedingung einführte, dass die Schulen gleichzeitig eine zentrale Finanzierung (und externe Prüfungen) einführten. Die Auswertung zeigte dramatische Zugewinne im Lernerfolg an den Schulen, die Schulautonomie einführten.

SCHULAUSSWAHL UND WETTBEWERB

Das stärkste Interesse am Lernprozess von Kindern haben deren Eltern. Ermöglicht man ihnen die Auswahl zwischen mehreren Schulen, werden Anreize für Schulen gesetzt, beste Unterrichtsqualität anzubieten. Selbst wenn die Auswahl zwischen öffentlichen Schulen beschränkt ist, können privat geführte Schulen, die allen offen stehen, Alternativen darstellen. Der daraus resultierende Wettbewerb zwischen Schulen kann die Unterrichtsqualität und somit den Lernerfolg verbessern. Auch wenn mittellose Familien weniger Gebrauch von der Wahlfreiheit machen, profitieren sie von der insgesamt höheren Leistung von Schulen durch den gesteigerten Wettbewerb.

Schülerleistungen sind in Ländern mit einem größeren Anteil von privat geführten, aber öffentlich finanzierten, Schulen tatsächlich deutlich besser. Die Unterscheidung zwischen Leitung und Finanzierung ist wichtig: Privatschulen können, wenn sie hohe Gebühren verlangen, die Chancengleichheit vermindern. Vorhandene Studien zeigen aber, dass die Kombination von öffentlicher Finanzierung und privater Leitung förderlich ist, insbesondere für benachteiligte Schüler. Jene haben in Systemen, in denen öffentliches Geld nur an öffentliche Schulen geht eine besonders eingeschränkte Auswahl.

Obwohl es auch Gegenbeispiele geben kann, sind die Niederlande ein Länderbeispiel, das im Einklang mit den oben beschriebenen Effekten ist. Hier sind Eltern in der Schulwahl für ihre Kinder komplett frei. Gleichzeitig verlangt die Verfassung, dass alle Schulen öffentlich finanziert werden, unabhängig von ihrer Leitung. Studien zeigen, dass der



daraus hervorgehende Wettbewerb ein Bestimmungsgrund der hohen Schülerleistungen in den Niederlanden ist.

FRÜHES AUFTEILEN DER SCHÜLER ZWISCHEN SCHULTYPEN

Für Länder zählt nicht nur, wie hoch die erzielten Ergebnisse sind, sondern auch wie gerecht sie auf unterschiedliche Gesellschaftsgruppen verteilt sind. Neben gut entwickelten Systemen von Frühkindlicher Bildung (EENEE Policy Brief 1/2012), unterstreicht die Forschung das frühe Aufteilen von Schüler zwischen Schultypen als ein wichtiges institutionelles Charakteristikum, das Chancengleichheit beeinflusst.

Ländervergleiche legen nahe, dass das Aufteilen von Schülern in verschiedene Schultypen in jungen Jahren mit gesteigerter Ungleichheit und stärkerer Abhängigkeit vom familiären Hintergrund einhergeht – ohne zu einem höheren Gesamtniveau an erlernten Fähigkeiten zu führen. Ein gut untersuchtes Länderbeispiel ist die Finnische Reform der 1970er Jahre, das ein zwei-stufiges Schulsystem durch eine uniforme, neunjährige Gesamtschule ersetzt hat und die Aufteilung damit von vorher 11 auf 16 Jahre verschoben hat. Aktuelle Auswertungen zeigen, dass die Reform die Grundkenntnisse von Schülern aus bildungsfernen Elternhäusern und die Einkommensmobilität zwischen den Generationen erhöht hat.

Alles in allem haben institutionelle Reformen gute Aussichten, die Höhe und die Verteilungsgerechtigkeit von Grundkenntnissen zu erhöhen. Jedes Land sollte seine institutionellen politischen Maßnahmen für bessere Grundkenntnisse von Schülern, basierend auf seinem spezifischen, nationalen Kontext und seinen Zielen, entwickeln.

Für weitere Diskussion und Referenzen, siehe: Susanne Link, *Developing key skills: What can we learn from various national approaches?* EENEE Analytischer Bericht Nr. 14, November 2012, http://www.eenee.de/dms/EENEE/Analytical_Reports/EENEE_AR14.pdf.