

Richard Münch | Oliver Wieczorek

Effektive Schulsteuerung? Bilanz einer globalen Reformagenda

Neue Politische Ökonomie der Bildung

Herausgegeben von Thomas Höhne

Im Unterschied zu den Bildungsreformen der 1960er Jahre sind die postdemokratischen Bildungsreformen seit etwa 30 Jahren durch eine ökonomische Logik von Wettbewerb, Vermarktlichung und Individualisierung gekennzeichnet. Hierbei treten Bildung, Staat/Politik, Ökonomie und Gesellschaft in ein neues Verhältnis zueinander, aus dem sich zahlreiche Fragen und Probleme ergeben, denen in der vorliegenden Reihe nachgegangen werden soll: Formen der bildungspolitischen De- und Reregulierung von Bildung

- Effekte von Bildungsmärkten
- Die zunehmende bildungspolitische Bedeutung von Akteuren wie OECD und Stiftungen
- Technologisierung und Rationalisierung von Macht und Kontrolle von Bildung
- Bildungsreformen und die Reproduktion sozialer Ungleichheit.

Die Autoren

Richard Münch ist Seniorprofessor für Gesellschaftstheorie und komparative Makrosoziologie an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen am Bodensee und Emeritus of Excellence an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.

Oliver Wieczorek ist Senior Researcher am International Center for Higher Education Research (INCHER) an der Universität Kassel.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Die Verlagsgruppe Beltz behält sich die Nutzung ihrer Inhalte für Text und Data Mining im Sinne von § 44b UrhG ausdrücklich vor.



Dieses Buch ist erhältlich als:

ISBN 978-3-7799-7910-4 Print

ISBN 978-3-7799-7911-1 E-Book (PDF)

ISBN 978-3-7799-8754-3 E-Book (ePub)

1. Auflage 2025

© 2025 Beltz Juventa

in der Verlagsgruppe Beltz · Weinheim Basel

Werderstraße 10, 69469 Weinheim

Alle Rechte vorbehalten

Herstellung: Ulrike Poppel

Satz: Helmut Rohde, Euskirchen

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe, Bad Langensalza

Beltz Grafische Betriebe ist ein Unternehmen mit finanziellem Klimabeitrag

(ID 15985-2104-100)

Printed in Germany

Weitere Informationen zu unseren Autor:innen und Titeln finden Sie unter: www.beltz.de

Inhalt

Vorwort	<u>7</u>
1 Effektive Schulsteuerung: Eine globale Reformagenda	<u>9</u>
1.1 Grundzüge der globalen Reformagenda	<u>11</u>
1.2 Effekte und Nebeneffekte der globalen Reformagenda	<u>17</u>
1.3 Strukturelle, kulturelle und steuerungsspezifische Determinanten von Bildungsleistungen	<u>25</u>
1.4 Untersuchungsplan	<u>29</u>
2 Globale Expertise, lokale Patronage: Das OECD-PISA-Politikberater-Netzwerk	<u>31</u>
2.1 Einleitung	<u>31</u>
2.2 Das OECD-Politikberaternetzwerk im globalen Feld der Macht	<u>32</u>
2.3 Daten und Methoden	<u>39</u>
2.4 Ergebnisse	<u>41</u>
2.5 Globale Expertise, lokale Patronage	<u>50</u>
2.6 Diskussion und Schlussfolgerungen	<u>52</u>
3 Vereinigtes Königreich: Das Marktmodell der Bildung	<u>55</u>
3.1 Neoliberale Reformen	<u>55</u>
3.2 Reformeffekte und -nebeneffekte	<u>62</u>
4 Deutschland: Das konservative, bürokratisch-professionelle Bildungsregime nach dem PISA-Schock	<u>77</u>
4.1 Transnationalisierung des Bildungsfeldes: Das konservative, bürokratisch-professionelle Bildungsregime unter Reformdruck	<u>78</u>
4.2 Kolonisierung des Schulbetriebs durch PISA	<u>92</u>
4.3 Die eigenverantwortliche Schule: Bertelsmann in Niedersachsen	<u>111</u>
4.4 Reformeffekte und -nebeneffekte	<u>121</u>
5 Schweden: Neoliberale Agenda auf egalitärem Entwicklungspfad	<u>139</u>
5.1 Neoliberale Bildungsreformen in den 1990er Jahren	<u>139</u>
5.2 Reformeffekte und -nebeneffekte	<u>143</u>

6	Finnland: Das egalitäre und professionszentrierte Bildungsregime im Kielwasser der globalen Reformagenda	<u>153</u>
6.1	Was hat finnische Schulen bei internationalen Leistungsvergleichen erfolgreich gemacht?	<u>154</u>
6.2	Reformdiskussionen	<u>160</u>
6.3	Reformeffekte und -nebeneffekte	<u>170</u>
7	Leistungsbilanz: Bildungsregime im Kampf um PISA-Punkte	<u>181</u>
7.1	Verbesserte Bildungsqualität und -gerechtigkeit durch testbasierte Schulevaluation?	<u>181</u>
7.2	Die PISA-Leistungsbilanz ausgewählter Länder	<u>187</u>
7.3	Lineare Mehrebenen-Regressionsanalysen	<u>217</u>
7.4	Diskussion	<u>238</u>
7.5	Limitationen	<u>241</u>
7.6	Schlussfolgerungen	<u>243</u>
8	Das Kontrollregime der Bildung	<u>245</u>
	Literaturverzeichnis	<u>261</u>
	Abbildungsverzeichnis	<u>295</u>
	Tabellenverzeichnis	<u>297</u>
	Veröffentlichungsnachweise	<u>299</u>

Vorwort

Dieses Buch hat eine lange zurückreichende Entstehungsgeschichte. Im Februar 2005 wurde im Kontext der Kommentierung eines SFB-Projektes zur Internationalisierung der Bildung von Ansgar Weymann, Kerstin Martens und Reinhold Sackmann Interesse an Fragen des internationalen Bildungswettbewerbs und dessen Einfluss auf nationale Bildungspolitiken im Rahmen des Programme for International Student Assessment (PISA) der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) geweckt. Nach einer ersten Annäherung an das Thema in dem Buch *Globale Eliten, lokale Autoritäten* (Münch 2009a) hat Sigrid Hartong (2012) im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) von 2002 bis 2012 geförderten Bamberger Graduiertenkollegs *Märkte und Sozialräume in Europa* (DFG Nr. 273409) in ihrer Dissertation untersucht, wie PISA die deutschen Schulen verändert hat. Auf wesentliche Ergebnisse ihrer Studie wird hier im Kapitel über Reformen und ihre Effekte sowie Nebeneffekte im deutschen Bildungssystem zurückgegriffen. Weiter ging es mit einem von der DFG geförderten, mit Sigrid Hartong und Tomas Marttila durchgeführten Projekt zur Herausbildung globaler Strukturen der Bildungs-Governance und zu deren Einfluss auf nationale Bildungssysteme am Beispiel der Vereinigten Staaten, Deutschlands, des Vereinigten Königreichs und Schwedens (DFG Nr. 195157054). Aus diesem Projekt sind eine ganze Reihe von Publikationen hervorgegangen (u. a. Hartong 2014, 2015, 2016a, 2016b, 2018a; Marttila 2014, 2020; Münch 2018, 2020, 2022). Simone Bloem (2016) hat ergänzend eine Dissertation über die PISA-Strategie der OECD beigesteuert, die maßgeblich durch ihre dreijährige Tätigkeit im Bildungsdirektorat der OECD gefördert wurde. Eine Netzwerkanalyse hat weitere interessante Aufschlüsse über das Expertennetzwerk um PISA und die OECD und dessen Einfluss auf nationale Bildungspolitiken geboten. Die Daten dazu wurden von Silvia Schwanhäuser gesammelt und von Alexander Brand aufbereitet (Wieczorek, Münch, Brand und Schwanhäuser 2023). Diese Netzwerkanalyse bildet in erweiterter Form das zweite Kapitel dieses Buches. In der Folge dieses Projektes hat Julian Hamann eine Recherche zu den Reformen im Vereinigten Königreich durchgeführt, die von Franziska Meergans erweitert wurde. Dazu kamen eine Recherche von Stefanie Herberger zu den Reformen in Finnland sowie eine Recherche von Franziska Meergans zu den Reformen in Schweden. Diese Recherchen wurden in einem weiteren DFG-Projekt fortgeführt, auf den aktuellen Stand gebracht und durch eine Recherche zu Deutschland ergänzt. Darauf stützen sich hier die Kapitel über Bildungsreformen und ihre Effekte sowie Nebeneffekte im Vereinigten Königreich, in Deutschland, Schweden und Finnland. In diesem Projekt richtete sich der Fokus auf die Frage der effektiven Schulsteuerung unter dem Einfluss der globalen Bewegung der Bildungsreform (DFG Nr. 461386736).

In einer ersten Phase hat Julian Dressler in diesem Projekt mitgearbeitet, später ist Robin Gerl dazugestoßen. Hier ging es um eine regressionsanalytische Prüfung des Effektes typischer Instrumente der Schulsteuerung der globalen Reformbewegung anhand von PISA-Daten, wie weit sie die PISA-Leistungen steigern und wie weit sie den Einfluss der sozialen Herkunft auf diese Leistungen reduzieren. Die bisher erzielten Ergebnisse dieser statistischen Analysen haben wir in einer Reihe von Fachzeitschriftenaufsätzen veröffentlicht (Muench und Wieczorek 2022; Münch und Wieczorek 2023; Muench, Wieczorek und Dressler 2023; Muench, Wieczorek und Gerl 2022). Die Befunde dieser Analysen werden hier im Kapitel 7 über die Leistungsbilanz der globalen Reformagenda berichtet. Dieses Buch hier ist schließlich eine Quintessenz aus all dieser Forschung über die Effekte und Nebeneffekte der globalen Bewegung der Bildungsreform. Es konnte nur in einem solch fruchtbaren Forschungszusammenhang entstehen, zu dem alle genannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wichtige Beiträge geleistet haben. Wir danken Ihnen dafür auf das Allerherzlichste!

Zuletzt noch ein Hinweis: Die große Häufigkeit, in der die Begriffe „Schüler“, „Lehrer“ und „Schulleiter“ in kurzer Folge vorkommen, hat in einer ersten gegenerten Fassung zu einer zu großen Zahl von sehr umständlichen, den Lesefluss erheblich behindernden Formulierungen geführt, sodass wir uns am Ende dafür entschieden haben, zwecks besserer Lesbarkeit des Textes das generische Maskulinum zu verwenden. Gemeint sind immer alle Geschlechter.

1 Effektive Schulsteuerung: Eine globale Reformagenda

Seit mehreren Dekaden wird auf „Bessere Bildung für alle!“ als Instrument der Förderung wirtschaftlicher Prosperität und zugleich sozialer Integration gesetzt. Man erhofft sich davon auch die Überwindung der aktuellen gesellschaftlichen Spaltungen. Darin sind sich alle politischen Lager einig, von ganz rechts bis ganz links. Damit verbindet sich die Orientierung am Ideal einer Meritokratie, die Belohnungen nach Verdienst verteilt, am konsequentesten mit einem Sozialkreditsystem nach chinesischem Vorbild (Creemers 2018; Liang et al. 2018), wie in einer von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Pilotstudie ermittelt wurde (BMBF 2021). Die Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD 1996, 1999) hat dieser Agenda mit der Forcierung der wissensbasierten Ökonomie und der Wissensgesellschaft den entscheidenden An Schub gegeben. Die Europäische Union ist dieser Programmatik mit der Initiative der Schaffung des wettbewerbsfähigsten und sozial inklusivsten Wirtschaftsraums gefolgt. Eine zentrale Bedeutung haben in diesem Zusammenhang internationale Vergleichsstudien erlangt, allen voran das *Programme for International Student Assessment* (PISA) der OECD. Der seit 2000 alle drei Jahre wiederholte internationale PISA-Leistungsvergleich von fünfzehnjährigen Schülern in Basiskompetenzen des Lesens, der Mathematik und der Naturwissenschaften ist ein großer Erfolg des OECD-Bildungsdirektorats. Die Studie hat alle nationalen Bildungspolitikern einem enormen Druck des internationalen Monitorings und Benchmarkings unterworfen (vgl. Meyer und Benavot 2013; Meyer 2014, 2017; Hartong 2012; Bloem 2016; Michel 2017; Pons 2017; Klemenčič und Mirazchiyski 2018; Piro 2019; Rautalin, Alasuutari und Vento 2019; Landahl 2020). Um die OECD hat sich ein Netzwerk gebildet, in dem Initiativen der Bildungsreform, Institute der Bildungsforschung wie der Australian Council for Educational Research (ACER), Think Tanks wie die Hoover Institution, Beratungsunternehmen wie McKinsey & Company, Bildungskonzerne wie Pearson Education, Testunternehmen wie der Educational Testing Service (ETS) und Stiftungen wie die Bill und Melinda Gates Stiftung zusammenwirken, um weltweit die Bildungsleistungen zu verbessern und die Leistungskluft nach sozialer Herkunft zu verringern (Ball 2012). Das Ziel ist nicht weniger als Weltklassebildung in Weltklasseschulen für alle (Barber und Mourshed 2007; Mourshed, Chijioko und Barber 2010; OECD 2011; Pearson 2012; Schleicher 2018; Schleicher und Stewart 2008; dazu Morris 2016; Münch 2018, S. 76–98; 2020, S. 34–47; Wieczorek et al. 2023).

Der Erfolg des PISA-Leistungsvergleichs erklärt sich in erster Linie aus der gewachsenen Bedeutung von Statistiken für die Technik des Regierens. PISA schwimmt auf der Welle des Regierens mit Zahlen mit (Hartong 2014; Hartong und Förschler 2019; Sjøberg 2016, 2019; Münch 2022). Es handelt sich dabei um einen Prozess, der mit den Anfängen des modernen Staates begonnen und bis heute immer umfangreichere Ausmaße angenommen hat und immer detaillierter ausgestaltet wird (Porter 1995; Desrosières 2008a, 2008b, 2014). Ging es in den Anfängen des modernen Staates noch um einfache Bevölkerungsstatistiken zu Geburten, Sterbefällen, Religionszugehörigkeit, Zu- und Abwanderung, füllen amtliche Statistiken heute unüberschaubare Regalreihen – digital sind es nicht mehr greifbare Gigabytes – und reichen in alle Lebensbereiche hinein, die auf diese Weise erfasst und beherrschbar gemacht werden sollen. Im Sinne von Michel Foucaults (2006a, 2006b) Geschichte der Gouvernementalität besteht Regieren mit der Entwicklung der amtlichen Statistik nicht mehr nur in der Beherrschung eines staatlichen Territoriums mittels Gesetze, sondern immer mehr in der Steuerung demographischer, ökonomischer und sozialer Prozesse zwecks Erzielung eines Optimums der Verwirklichung einer Vielzahl von zum Teil auch im Widerspruch zueinander stehenden Zielen. So soll z. B. die Wirtschaft stetig wachsen, zugleich aber auch die Umwelt geschont und soziale Integration erreicht werden.

Durch PISA ist der internationale Wettbewerb zur unausweichlichen Realität der Bildung geworden (Grek 2009). Die Protagonisten des PISA-Wettbewerbs versprechen eine fortlaufende Steigerung der Kompetenzen von Schulabsolventen als Ergebnis dieses Wettbewerbs. Eine von Hanushek und Woessmann verfasste PISA-Studie sagt sogar die Prozentwerte des zusätzlichen Wirtschaftswachstums in Abhängigkeit von der Verbesserung der PISA-Testergebnisse um eine bestimmte Zahl von Punkten voraus (OECD 2010e; Schultz 2010; siehe auch Hanushek und Woessmann 2015). Eine kritische Überprüfung kann das allerdings nicht bestätigen, wenn Bildungsleistungen und Wirtschaftswachstum nicht zeitgleich, sondern in angemessenem zeitlichem Abstand zueinander gemessen werden (Komatsu und Rappleye 2017a, 2020). Es macht sich hier auch bemerkbar, dass das konfuzianische Bildungsregime in Ostasien mit zu den dort erzielten hohen ökonomischen Wachstumsraten beigetragen hat, wofür aber in anderen Ländern die kulturellen Voraussetzungen fehlen (vgl. Morrison 2006; Cheng 2011). Der PISA-Wettbewerb ist eines von vielen Beispielen eines hegemonialen Paradigmas, das im wettbewerblichen Benchmarking und in der managerialen Führung öffentlicher Einrichtungen wirksame Instrumente der Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen sieht. Den theoretischen Hintergrund dafür bildet die Monopolstellung der Ökonomie im Feld der Sozialwissenschaften. Hier geht es um zwei Ansätze der Neuen Politischen Ökonomie, um die Public-Choice-Theorie und die Prinzipal-Agent-Theorie. Von der Public-Choice-Theorie und der Prinzipal-Agent-Theorie ist man zu New Public Management (NPM) gelangt (vgl. Buchanan und Tollison 1984; Devine 2004; Eisenhardt 1989; Pollitt und Bouckaert 2011).

1.1 Grundzüge der globalen Reformagenda

In der Perspektive der Public-Choice-Theorie gewinnen staatliche Leistungen an Nutzen für ihre Konsumenten, wenn sie wie private Dienstleistungen im Wettbewerb auf einem Markt öffentlicher Dienstleistungen erbracht werden und öffentliche Verwaltungen mit Instrumenten des betriebswirtschaftlichen Managements arbeiten. Nach der Prinzipal-Agent-Theorie werden öffentliche Dienstleister als Agenten begriffen, denen aufgrund ihrer speziellen Kenntnisse die selbständige Gestaltung der Dienstleistung überlassen werden muss. Ihre Auftraggeber sind die Prinzipale, die ihnen vertrauen müssen, dass sie ihre Kompetenzen zu ihrem Besten einsetzen. Dabei besteht eine grundsätzliche Informationsasymmetrie zwischen Prinzipal und Agent. Da der Agent eigenständig und in der Regel nicht unter direkter Beobachtung des Prinzipals handelt, besteht immer das Risiko, dass der Agent eigene Interessen verfolgt und nicht zum Besten des Prinzipals handelt. Um das zu verhindern, benötigt der Prinzipal Instrumente, die den Agenten zwingen, das Beste im Interesse des Prinzipals zu geben. Diesen Zweck erfüllt die Kombination von marktförmigem Wettbewerb und Ergebniskontrollen. Das sind die Grundpfeiler von New Public Management (NPM) (Münch 2019). Wegen der zentralen Stellung des Wettbewerbs zwischen Schulen um Schüler und bestmögliche Bildungsergebnisse auf einem Bildungsmarkt können wir auch von einem Wettbewerbsparadigma sprechen. Der amerikanische Ökonomie-Nobelpreisträger Milton Friedman hat dafür schon 1955 die Vorlage gegeben (Friedman 1955). Er sah die Schule in der Hand übermächtiger Bürokraten und wollte sie entsprechend der amerikanischen Tradition der lokalen Selbstverwaltung der Schulen durch School Boards wieder in die Hand der Eltern zurückgeben (Friedman 1977). Statt die Schulen direkt zu finanzieren, sollte der Staat die Eltern mit Bildungsgutscheinen (Voucher) ausstatten, die sie in die Schule ihrer Wahl investieren können. Zwar ist dieses Modell nur in wenigen Schulbezirken eingeführt worden, dennoch hat sich die Idee eines Wettbewerbs zwischen Schulen auf einem Bildungsmarkt in den Ländern des liberalen Wohlfahrtsregimes, so auch in den Vereinigten Staaten, durchgesetzt (Münch 2018, S. 112–114; 2020, S. 61–63).

Im Kontext des internationalen Leistungsvergleichs zwischen Bildungssystemen in Studien wie TIMSS (Third International Mathematics and Science Study), PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) und PISA (Programme for International Student Assessment) hat sich ein dominierendes Paradigma der Schulsteuerung herausgebildet, das den Prinzipien von New Public Management (NPM) folgt. Schulen sollen mehr Autonomie, Eltern mehr Freiheit in der Schulauswahl und mehr Verbraucherrechte erhalten, regelmäßige und zentral koordinierte Evaluationen von Schulleitern und Lehrern sowie Leistungstests von Schülern sollen sicherstellen, dass die neuen Freiheiten nicht missbraucht, sondern zur Verbesserung der Schülerleistungen genutzt werden (Van Zanten 2005; Ball 2012, S. 122; Salokangas und Ainscow 2017; Salokangas und Wermke 2020). Wie erwähnt, ist

die theoretische Grundlage dieser Programmatik die Prinzipal-Agent-Theorie. Aus der Sicht dieser Theorie ist es bei komplexen Aufgaben wie der Lehrtätigkeit zielführend, wenn Prinzipale (Gesetzgeber, Ministerien, Schulbehörden, Eltern) ihren Agenten (Schulleiter, Lehrer) mehr Autonomie gewähren, um von ihrem professionellen Spezialwissen und ihrer lokalen Nähe zu den Klienten (Schüler) zu profitieren. Zugleich ergibt sich dabei aber das erwähnte Risiko der Informationsasymmetrie, dass die Agenten ihren Informationsvorsprung zu ihren Gunsten und zum Schaden des Prinzipals (wie auch der Schüler) ausnutzen (shirking). Es müssen deshalb Vorkehrungen getroffen werden, um diesen „moral hazard“ zu vermeiden. Das heißt, es müssen ausreichende Kontrollen des Prinzipals über die Leistungserbringung der Agenten eingerichtet werden. Diese Funktion erfüllen im Bildungswesen Accountability-Regime in Gestalt von regelmäßigen Leistungstests (Smith 2016; Verger, Parcerisa und Fontdevila 2019) und die Einsetzung von Schulleitern, die eine starke Führungsrolle in der Schule übernehmen und direkt in das Schulgeschehen eingreifen, wenn es Hinweise auf Leistungsschwächen gibt, sich also wie die Manager eines auf dem Markt operierenden Unternehmens verhalten und nicht wie ein bloßer primus inter pares im Lehrerkollegium (Clair und Belzer 2007). Die OECD stellt dazu fest:

„After all, several studies find that to reap the full benefits of school autonomy, education systems need to have effective accountability systems to discourage opportunistic behaviour by school staff, and highly qualified teachers and strong school leaders to design and implement rigorous internal evaluations and curricula.“ (OECD 2016b, S. 114)

Die OECD verweist dabei auf eine Studie von Hanushek, Link und Woessmann (2013). Die Autoren dieser Studie argumentieren in der Perspektive der Prinzipal-Agent-Theorie, dass Dezentralisierung und damit einhergehende größere Schulautonomie nur dann zu besseren Schulleistungen führen, wenn es auch die notwendigen Leistungskontrollen durch die zentralen Instanzen des Schulsystems gibt. Dass das in unterentwickelten Ländern weniger gegeben ist als in entwickelten, erklärt in ihren Augen, dass in diesen Ländern Schulautonomie negativ mit PISA-Leistungen korreliert ist, in den höher entwickelten Ländern jedoch positiv. Die Folgerung ist dementsprechend, dass eine Leistungssteigerung und eine Verringerung von Leistungsunterschieden im Bildungssystem dann zu erwarten ist, wenn Schulautonomie mit starker Schulführung, hochqualifizierten Lehrern und verbindlichen Leistungskontrollen nach zentral definierten Standards gepaart ist. Torres (2021) ist indessen anhand der PISA-Wellen 2006–2015 zu dem Ergebnis gekommen, dass Accountability-Maßnahmen in Hocheinkommens-Ländern keinen Unterschied machen, in Mittel- und Niedrigeinkommens-Ländern jedoch in Mathematik und Naturwissenschaft das Leistungsniveau leicht anheben, aber auch die Ungleichheit steigern. Das gilt insbesondere in Verbindung mit größerer

Autonomie von Curriculum-Management und Assessments, in diesem Fall auch für die Lesekompetenz. Der Autor rät deshalb, nicht zu viel von gesteigerter Autonomie und Accountability zu erwarten.

Dessen ungeachtet wird immer noch weithin erhofft, dass eine Reformagenda nach diesem Muster zu einer Steigerung der Bildungsleistungen führt. Der finnische Bildungsexperte Pasi Sahlberg (2016, 2023) hat dafür den Begriff des Global Educational Reform Movement (GERM) geprägt. Das durchschnittliche Leistungsniveau soll angehoben, der Abstand zwischen den besten und den schlechtesten Schülern verringert und der Einfluss der sozialen Herkunft auf die Leistungen der Schüler eingedämmt werden. Diese Reformagenda basiert auf der Annahme, dass die genannten Steuerungsinstrumente die leistungshemmenden und Leistungsdifferenzen erzeugenden Einflüsse von Struktur und Kultur der Gesellschaft verringern. Dazu gehören insbesondere die in einer Gesellschaft bestehende soziale Ungleichheit, der durchschnittliche familiäre sozioökonomische Status der Schüler einer Schule, der familiäre sozioökonomische Status der einzelnen Schüler, ein gegebener oder nicht vorhandener Migrationshintergrund auf einem niedrigen, mittleren oder hohen Niveau des sozioökonomischen Status als strukturelle Faktoren und die Schuldisziplin als kultureller Faktor. Zu beantworten ist die Frage, inwieweit die genannten Steuerungsinstrumente die Wirkung dieser Faktoren reduzieren können. Die entsprechende Hypothese H1 lautet wie folgt:

H1: Schulsysteme und Schulen verbessern ihre Leistungen und verringern Leistungsunterschiede nach sozialer Herkunft durch die Anwendung der folgenden Steuerungsinstrumente: (1) erweiterte Autonomie und Selbstverwaltung der Schulen im Wettbewerb auf einem Bildungsmarkt mit freier Schulwahl in Verbindung mit (2) starker Schulführung, (3) hochqualifizierten Lehrern und (4) regelmäßiger Kontrolle des Leistungsstands der Schüler durch Tests nach zentral definierten Standards.

Die Reformstrategien der Länder im internationalen Benchmarking durch PISA folgen einer spezifischen Interpretation von Hypothese H1. Die Steuerungsinstrumente laut Hypothese H1 werden länderspezifisch umgesetzt. Es wird im Kontext eines historisch gewachsenen Bildungsregimes interpretiert, was unter „Autonomie“, „Wettbewerb“, „freier Schulwahl“, „Schulführung“, „hochqualifizierten Lehrern“ und „Accountability“ zu verstehen ist. Der Erschließung dieser unterschiedlichen Implementation ein und derselben Steuerungsinstrumente soll hier der Vergleich von vier Ländern dienen, die unterschiedliche Bildungsregime, Kulturen und Klassenstrukturen repräsentieren. Verglichen werden die Bildungsreformen und ihre Effekte sowie Nebeneffekte im Vereinigten Königreich, in Deutschland, Schweden und Finnland.

Hypothese H1 basiert auf der Annahme, dass die Schule bei Anwendung der genannten Steuerungs- und Managementinstrumente die bestehende soziale

Ungleichheit und die entsprechende Klassenstruktur nicht vollständig reproduziert, wie Bourdieu und Passeron mit der Theorie des familialen und schulischen Modus der Reproduktion sozialer Ungleichheit annehmen (Bourdieu 1982, 2004; Bourdieu und Passeron 1990). Nach dieser Theorie bewirken die Prägung des Habitus durch den Klassenstatus und die Vererbung von mehr oder weniger ökonomischem und kulturellem Kapital, dass Vor- und Nachteile im Wettbewerb um Positionen in der Klassenstruktur der Gesellschaft immer in die Reproduktion bestehender Ungleichheit übersetzt werden. Die Schule kann in diesem Zusammenhang nur als Transmissionsriemen der Reproduktion von sozialer Ungleichheit dienen. Das gilt umso mehr, je größer die soziale Ungleichheit in einer Gesellschaft ist und je mehr das Schulsystem in verschiedene Fähigkeitsprofile gegliedert ist. Gegen Hypothese H1 müsste man mit Bourdieus und Passerons Theorie des schulischen Modus der Reproduktion von Ungleichheit einwenden, dass solche Instrumente die Nachteile, die aus dem familiären Hintergrund herrühren, nicht in signifikanter Weise beheben können, wenn das ererbte kulturelle Kapital darüber bestimmt, wie sehr die Schüler von ihnen profitieren. Das ist möglicherweise gerade bei den Instrumenten, die auf Schulautonomie, strikte Schulführung, hochqualifizierte Lehrer und Accountability setzen, der Fall. In der Perspektive von Bourdieu und Passeron gleichen sie sozioökonomische Ungleichheiten deshalb nicht effektiv aus, weil sie von den Eltern und Schülern in hohem Maße Eigeninitiative verlangen, die wiederum umso leichter fällt, je mehr kulturelles Kapital zur Verfügung steht. Sozioökonomisch besser gestellte Schüler sind demnach besser darauf vorbereitet, in häufigeren Tests gut abzuschneiden, lernen mehr von besser qualifizierten und überwachten Lehrern, wählen leistungsstärkere Schulen auf der Grundlage der freien Schulwahl und der Veröffentlichung der Leistungsdaten der Schulen und können leichter die Anforderungen an hohe Schuldisziplin unter einer strengen Schulführung erfüllen. Und dieser Vorteil wird durch den Besuch von Schulen mit einem höheren durchschnittlichen Niveau des kulturellen Kapitals der Schüler zusätzlich verstärkt. Dieser Effekt sollte sich umso stärker auswirken, je größer die sozioökonomische Ungleichheit und je niedriger das Einkommensniveau pro Kopf in einem Land bzw. in einem Schulsystem oder einer Schule ist, und zwar deshalb, weil unter diesen Bedingungen für die einkommensschwächeren Schichten umso weniger Chancen bestehen, ihre Nachteile im Wettbewerb um bessere Schulleistungen entweder durch eigene oder staatliche Hilfe auszugleichen. Schließlich ist noch zu beachten, dass hochqualifizierte Lehrer nach der International Standard Classification of Education (ISCED) 5A oder 6 der UNESCO insbesondere an Schulen anzutreffen sind, die auch höher qualifizierte Schüler ausbilden, speziell in gegliederten Schulsystemen. Hypothese H2 lautet demnach wie folgt:

H2: Die Wirkung von Instrumenten der Schulsteuerung zur Steigerung von Bildungsleistungen und zur Verringerung von Bildungsungleichheiten nach sozialer Herkunft wird umso mehr eingeschränkt und umso mehr wird die sozioökonomische Ungleichheit in ungleichem Bildungserfolg reproduziert, je mehr die erfolgreiche Nutzung der Instrumente vom Einsatz von vererbtem ökonomischem und/oder kulturellem Kapital abhängt und je stärker die sozioökonomische Ungleichheit und je niedriger das Einkommensniveau pro Kopf ausgeprägt sind und je früher und strikter die Schüler nach ihren Fähigkeiten in unterschiedliche Schulzweige aufgeteilt werden.

Goldthorpe (2007a) hat Bourdieus Theorie der Reproduktion sozialer Ungleichheit mit dem Argument kritisiert, dass die Expansion der Bildung seit den 1960er Jahren das Gegenteil bewiesen habe. In Anlehnung an Boudons (1974) Unterscheidung zwischen primären und sekundären Effekten der familialen Sozialisation sieht er die kompensatorische Erziehung durch die Schule als ein Mittel zur Korrektur von primären Sozialisationsnachteilen und die Aufklärung der Eltern über die niedrigen Kosten der Schulbildung im Verhältnis zu den erzielbaren Renditen als ein Mittel zur Korrektur von sekundären Sozialisationsnachteilen. Allerdings erkennt auch Goldthorpe (2007b), dass unterschiedlich von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht wird und dadurch in erheblichem Umfang Ungleichheiten in der Schule reproduziert werden (vgl. Erikson und Goldthorpe 1992; Breen und Jonsson 2008; Hertel und Groh-Samberg 2019). Gary Marks (2013) argumentiert, dass der Modernisierungsprozess neue Aufstiegsmöglichkeiten geschaffen habe, die den Einfluss des sozioökonomischen Status der Herkunftsfamilie auf schulische und berufliche Leistungen deutlich verringert haben. Stattdessen habe dieser Prozess die kognitiven Fähigkeiten für die schulische und berufliche Laufbahn bedeutsamer gemacht. In modernen Gesellschaften werde der soziale Status nach meritokratischen Prinzipien erworben und nicht vererbt oder nach der Herkunft zugeschrieben. Ob dies auch noch gilt, nachdem die Expansion der Sekundar- und Tertiärbildung weitgehend abgeschlossen ist, werden wir in einem Vergleich der vier o. g. Länder untersuchen. Es stellt sich also die Frage, ob die Entwicklung in diesen Ländern seit dem Abschluss der Bildungsexpansion eher Hypothese H1 oder eher Hypothese H2 stützt.

Vorab ist zu bemerken, dass die Evidenz für Hypothese H1 durchwachsen ist. So zeigt sich z. B. im PISA-Bericht der OECD zum Test im Jahr 2015, dass die entsprechenden Steuerungsvariablen auf der Schulsystemebene teilweise negativ mit den PISA-Leistungen korreliert sind. Das wird in Bezug auf die Schulautonomie damit erklärt, dass sie nur in Verbindung mit starker Schulführung und regelmäßigen Leistungskontrollen nach zentral definierten Standards zu besseren Leistungen führt. Das entspräche auf Schulebene dem erwähnten Befund von Hanushek, Link und Woessmann (2013) auf der Systemebene. Allerdings zeigen sich auch bei der Variablen „starke Schulleitung“ negative Korrelationen. Zur

Erklärung wird argumentiert, dass Schulleiter an leistungsschwachen Schulen vermehrt auf Instrumente der starken, eingreifenden Führung und Leistungskontrolle zurückgreifen (OECD 2016b, S. 101–103, 114, 121). Allerdings bringen ihnen diese Instrumente anscheinend keinen Erfolg, weil sich anderenfalls eine Verbesserung des Leistungsniveaus und eine Verringerung der Leistungsdifferenzen auf der Ebene der Schulsysteme im Zeitverlauf und dort eingestellt haben müssten, wo von diesen Instrumenten besonders umfangreicher Gebrauch gemacht wurde. Das ist aber nicht der Fall. Hier besteht Forschungsbedarf, dem wir mit einer Mehrebenen-Analyse auf Schul- und Schülerebene in Schulsystemen mit je eigenen Institutionen und strukturellen sowie kulturellen Kontexten entsprechen wollen. Dabei sind auch unterschiedliche Dimensionen von Autonomie, starker Schulleitung und Leistungskontrollen zu berücksichtigen (OECD 2016b, S. 101–150).

Vermutlich macht sich hier eine Struktur des Bildungsfeldes bemerkbar, die nach Ländern und Zeitverlauf variiert. Mit Bourdieu (1982, 1992) nehmen wir an, dass das Feld durch zwei Achsen geprägt ist. Die erste, vertikale Achse ist durch die Dichotomie von hohem bzw. niedrigem durchschnittlichem sozioökonomischem Status der Schüler an einer Schule, höchst- bzw. moderat qualifizierten Lehrern (ISCED 5A oder 6 bzw. unter ISCED 5A), hohen bzw. niedrigen PISA-Leistungen und starkem bzw. schwachem disziplinärem Schulklima bestimmt, die zweite, horizontale Achse durch geringe bzw. starke Unterwerfung unter externe Kontrollen, geringe bzw. starke Ausprägung von Schulführung, geringe bzw. starke Orientierung an praktisch verwertbarem Lernstoff. In dieser Perspektive müsste sich eine doppelte Dichotomie des Bildungsfeldes zeigen, und zwar einerseits vertikal im Hinblick auf Status, Leistungsniveau und disziplinäres Klima und andererseits horizontal im Hinblick auf die Freiheit von externen Kontrollen. Der verstärkte Einsatz von kontrollierenden Steuerungsinstrumenten trifft auf diese Feldstruktur und akzentuiert sie möglicherweise noch, sodass er weniger in einer Anhebung des Leistungsniveaus der unteren Schichten resultiert, sondern mehr in einer verstärkten Dichotomie und Stratifizierung des Feldes, mit der verstärkten Ausprägung von Clustern, die voneinander segregiert sind: eine Oberklasse, die selbst bestimmt, was Bildung bedeutet, eine Mittelklasse, die es allen recht machen muss und unter großem Kontrolldruck steht, und eine Unterklasse, die abgehängt ist und von den Kontrollen nicht erreicht wird. Diese Segmentierung des Bildungsfeldes reflektiert eine homologe Segmentierung des sozialen Raums in eine abgehobene Elite, eine geschrumpfte und verunsicherte Mittelklasse und eine heterogene, ausgegrenzte Unterschicht. Die Politik der verstärkten Leistungskontrollen ist Ausdruck eines Neopaternalismus und „Postpanoptismus“, die flächendeckend zur besseren „Selbstführung“ erziehen wollen, aber möglicherweise zugleich die Segregation des Bildungsfeldes verstärken und unterschiedliche Anpassungsstrategien der Segmente hervorrufen (Foucault

1977, 2006b; Bröckling 2007, 2017; Grek 2009; Perryman et al. 2018). In dieser Perspektive ist die Elite stark genug, um ihre Autonomie zu bewahren, die Mittelklasse muss sich voll und ganz dem intensivierten Druck unterwerfen, um nicht abzustiegen, die Unterschicht wird kaum erreicht. Die zunehmende Segregation der Schulen und Schüler in die drei Segmente auf den beiden genannten Achsen könnte eine Folge der Implementation von NPM sein. Sie wirkt möglicherweise der Intention der Anhebung des durchschnittlichen Leistungsniveaus und der Schließung von Leistungsdifferenzen entgegen. Das bringt Hypothese H3 zum Ausdruck:

H3: Wenn zunehmende externe Kontrolle über die Schulen auf ein doppelt nach sozioökonomischem Status, Leistungsniveau und disziplinärem Schulklima sowie nach Autonomie vs. Heteronomie in Ober-, Mittel- und Unterklasse segregiertes Bildungsfeld trifft, wird die vertikale und horizontale Dichotomie des Feldes verstärkt, die Oberklasse bewahrt Autonomie, die Mittelklasse schrumpft und ist einem wachsenden Kontrolldruck unterworfen, die Unterklasse wird heterogener und wird von den Kontrollen kaum erreicht.

Wir werden Hypothese H3 nicht eins zu eins überprüfen, aber nach Hinweisen auf die Segregation von Schülern und Schulen nach sozioökonomischem Status und Leistungsniveau suchen können.

1.2 Effekte und Nebeneffekte der globalen Reformagenda

Für die Protagonisten von NPM ist Wettbewerb ein Lernprozess, und er steigert überall Leistungen. Das Credo lautet:

Mehr Wettbewerb ergibt bessere Schulen, bessere Schulen bringen bessere Schüler hervor, bessere Schüler leisten bessere Arbeit, bessere Arbeit steigert das Erwerbseinkommen, höhere Erwerbseinkommen erhöhen den gesamten Wohlstand, höherer Wohlstand erübrigt Umverteilung und vergrößert zudem die Basis dafür.

Das ist die Erzählung des Wettbewerbsparadigmas. Nach der OECD-Agenda ist in der Wissensgesellschaft das Wirtschaftswachstum in der Tat hochgradig von der wettbewerblichen Mobilisierung kognitiver Kompetenzen abhängig, sowohl in der Spitze als auch in der Breite (OECD 2010e). McKinseys „Global War for Talent“ und beispielsweise George W. Bushs 2002 in den USA eingerichtetes Programm „No Child Left Behind“ konvergieren in dieser Agenda (vgl. Münch 2018, 2020).

Wie lässt sich aber Wettbewerb in ein öffentliches Schulsystem einführen? Im Rahmen des Wettbewerbsparadigmas sollen die folgenden Maßnahmen gewährleistet werden:

- Autonomie: Mehr Entscheidungsmacht und Verantwortlichkeit der Schulleitung
- Freie Schulwahl für die Eltern
- Regelmäßige zentrale Leistungstests
- Veröffentlichung der Testergebnisse in Ranglisten zur Information der Eltern bei der Schulwahl
- Allokation von Ressourcen und Reputation nach Testleistung

Das ist die Agenda, die weltweit vom Global Educational Reform Movement (GERM) verbreitet wird (Ball 2012; Auld, Rapple und Morris 2019; Auld und Morris 2014, 2023; Crossley 2014; Sahlberg 2016, 2023). Folgt man o. g. Hypothese H2, dann bildet sich als Ergebnis des Wettbewerbs jedoch eine Stratifikation von Schulen nach dem Leistungsniveau der Schüler heraus:

- Elite-Schulen für die besten Schüler mit größtmöglicher Autonomie
- Gute Schulen für die guten Schüler unter strenger Leistungskontrolle
- Mäßige Schulen für die mäßigen Schüler mit strenger, jedoch wenig effektiver Schulführung

Erste Eindrücke von den Effekten und Nebeneffekten des Wettbewerbsparadigmas im Feld der Bildung vermittelt ein Blick auf Schulreformen in den Vereinigten Staaten (vgl. Münch 2018, 2020). Ein anschauliches Beispiel dafür ist das in New Orleans nach dem Hurrikan Katrina vom August 2005 eingerichtete „Portfolio-Schuldistrikt“, das exakt die Stratifikation in oberklassige, mittelklassige und unterklassige Schulen entwickelt und verfestigt hat (Münch 2020, S. 206–221). Die Protagonisten des Wettbewerbsparadigmas deuten diese Stratifikation als eine Zuteilung von Status nach Leistung und damit als Ausdruck einer Meritokratie. Die meritokratische Deutung der Ergebnisse des Wettbewerbs lautet wie folgt: Schulen, die mehr leisten, werden mit Geld und Rang belohnt. Besser bewertete Schulen können höhere Leistungsanforderungen an ihre Schüler stellen und ziehen leistungsfähigere und -willigere Schüler an. Schüler, die mehr leisten, kommen auf bessere Schulen, die sie mehr fordern und fördern. Bessere Schulen und bessere Schüler dienen als Vorbild für die bislang schwächeren Schulen und Schüler. Der Wettbewerb stellt Anreize (Ressourcen und Prestige) für die Leistungssteigerung der schwächeren Schulen und Schüler bereit. Alle lernen von den Besten. Als Folge werden alle Schulen und Schüler besser. Die Spitze steigert sich, um Spitze zu bleiben, das Mittelfeld will sich der Spitze annähern, die Schulen und Schüler in den unteren Rängen streben zur Mitte hin. Am Ende bewegen sich

alle wie in einem Fahrstuhl eine Etage nach oben, d. h. es geht allen besser. Die Verteilung von Ressourcen und Prestige ist Pareto-optimal. Jede Veränderung würde mindestens eine Gruppe schlechter stellen.

Die daraus folgende Stratifikation der Gesellschaft in Klassen und Schichten ist laut meritokratischer Erzählung funktional notwendig, damit die Gesellschaft ihre Ziele verwirklichen und sich selbst erhalten kann. Die Stratifikation des Schulsystems in unterschiedliche Leistungsstufen dient der Vorbereitung auf die späteren, niedriger oder höher mit Einkommen und Prestige entlohnten Tätigkeiten und damit der Verteilung der Schul- und Hochschulabsolventen auf die Klassen und Schichten der Gesellschaft. Ein nach Leistungsniveau stratifiziertes Schulsystem verhält sich homolog zur Stratifikation der Gesellschaft in Klassen und Schichten und gewährleistet aus funktionalistischem Blickwinkel, dass im Bildungsprozess die später benötigte Leistungsdifferenzierung vollzogen wird und sich in diesem Prozess herauschält, wer einmal eine hoch entlohnte, wer eine mittelmäßig entlohnte und wer eine mäßig entlohnte Tätigkeit ausüben wird. Die Leistungsdifferenzierung im Schulsystem ist demnach aus der meritokratischen Perspektive funktional im Hinblick auf die Verwirklichung der gesellschaftlichen Ziele. Und sie ergibt sich auch ohne die in Deutschland nach wie vor bestehende formelle Gliederung des Schulsystems von ganz allein aus der Einrichtung von Bildungsmärkten und dem verschärften Wettbewerb auf diesen Märkten.

Theoretischer Hintergrund dieser Rechtfertigung der Stratifikation von Schulen nach Leistungsniveau ist die funktionalistische Schichtungstheorie von Kingsley Davis und Wilbert E. Moore, die in einem klassischen, 1945 veröffentlichten Aufsatz formuliert wurde (Davis und Moore 1945). Die Theorie lässt sich in den folgenden Hypothesen zusammenfassen: Zur Verwirklichung der Werte und Ziele einer Gesellschaft sind bestimmte Tätigkeiten auszuüben. Je hochrangiger die Ziele sind, umso wichtiger sind die Tätigkeiten, die auf ihre Verwirklichung hinarbeiten. Die Tätigkeiten verlangen Kompetenzen, die mehr oder weniger leicht erwerbbar und deshalb in größerem oder kleinerem Umfang verfügbar sind. Um alle Ziele zu erreichen, müssen Anreize gesetzt werden, die alle Menschen dazu bewegen, die erforderlichen Tätigkeiten auszuüben und die dafür benötigten Kompetenzen durch Bildung und Ausbildung zu erwerben. Daraus folgt das Grundgesetz der funktionalistischen Schichtungstheorie:

Je hochrangiger die Ziele sind, auf deren Verwirklichung bestimmte Tätigkeiten hinführen, und je knapper das Personal ist, das die dafür benötigten Kompetenzen besitzt, umso höher müssen die Tätigkeiten durch Einkommen und Status entlohnt werden.

Das Pendant zu dieser funktionalistischen Schichtungstheorie ist in der Ökonomie die Theorie der Grenzproduktivität, die behauptet, dass Leistungen auf dem Markt nach dem Umfang entlohnt werden, in dem sie die wirtschaftliche

Produktivität steigern. Das ist der Output dividiert durch den Input. Bei der Arbeitsproduktivität ist es die Ausbringungsmenge dividiert durch die eingesetzten Arbeitsstunden.

Aus dieser Sicht sind auch Eliteschulen funktional notwendig, um auf Führungspositionen vorzubereiten. Allerdings müssen Eliteschulen für alle leistungsfähigen und -willigen Schüler offenstehen, erstens um eine „Bestenauslese“ zu gewährleisten, zweitens um allen die gleichen Chancen zu bieten. „Bestenauslese“ und „Chancengleichheit“ sind zwei Seiten ein und derselben Medaille. Sie sind die beiden Legitimationsprinzipien der Meritokratie. Um ihnen zu entsprechen, bedarf es besonderer Anstrengungen, den Zugang zu den besten Schulen so unabhängig wie möglich von der sozialen Herkunft (Elternhaus) zu machen. Alle Anstrengungen der wettbewerbsorientierten Bildungspolitik, wie wir sie paradigmatisch in den USA vorfinden, sind darauf ausgerichtet, neben der Setzung von Anreizen zur Leistungssteigerung zugleich alle Schüler ins Boot zu holen und alle Limitierungen durch die soziale Herkunft auszuschalten. Und genau dies wird von den Schulen erwartet. Wie können sie das aber erreichen? Aus der Perspektive des Wettbewerbsparadigmas ist wie für alles der Wettbewerb das geeignete Instrument. Hier ist es der Wettbewerb um die größtmöglichen Fortschritte in der Steigerung der Leistungen von eher schwachen Schülern aus bildungsfernem Elternhaus von Schuljahr zu Schuljahr.

Das wesentliche Instrument dieses Programms zur Verbesserung der Schülerleistungen ist der Wettbewerb zwischen den Schulen um Schüler, der in den USA durch die großzügige Lizenzierung von sogenannten Charter Schools angeheizt wird. Es handelt sich dabei um privat gemanagte Schulen, die öffentlich finanziert werden, aber nicht denselben Regularien wie öffentlich geleitete Schulen unterworfen sind (vgl. Horn 2016, Münch 2018, S. 114–132). Um diesen Wettbewerb durchführen zu können, wird den Schulleitungen mehr Entscheidungsmacht nach außen und innen gegeben. Jährliche Tests in Englisch und Mathematik überprüfen in allen Schulen – in herkömmlichen Schulen und Charter Schools gleichermaßen – den Leistungsstand, der in einer Rangliste veröffentlicht wird, an der sich die Eltern bei der Schulwahl orientieren können. Die Schulwahl ist grundsätzlich frei, was ein entscheidendes Element des Wettbewerbs darstellt. Die Lernstandserhebung soll den jährlichen Fortschritt der Schülerleistungen nach dem Value Added Measure (VAM) anzeigen, an das Bonuszahlungen für Schulleitungen und Lehrer geknüpft sind. Schulleiter und Lehrer ohne Erfolgsbilanz werden entlassen, um sie durch neue zu ersetzen (Hartong 2018a, S. 170–177). Nach den Gesetzen des Marktes werden Schulen in rascher Abfolge geöffnet und geschlossen. Eltern und Schüler wissen oft nicht, ob ihre Schule, ihre Schulleitung oder ihre Lehrer im nächsten Schuljahr überhaupt noch vorhanden sind. Auf Stabilitätsbedürfnisse wird keine Rücksicht genommen. Eine treibende Kraft der Übertragung dieser Marktdynamik auf das Schulsystem sind reiche Stiftungen wie diejenige von Bill und Melinda Gates, die diese Programmatik mit riesigen

Millionensummen an Fördergeldern unterstützen (Kovacs 2011; Münch 2018, S. 191–216).

Nach dem Credo des Wettbewerbsparadigmas werden die schwachen Schulen unter Wettbewerbsdruck gesetzt, um ihre schwächeren Schüler zu besseren Schülern zu machen. Die Instrumente dafür sind Belohnungen für die Schulleitung und die Lehrer für Verbesserungen der Schülerleistungen bei den Lernstandserhebungen und die Bestrafung derjenigen, die das nicht schaffen, bis hin zur Entlassung. In der meritokratischen Erzählung geschieht das alles im Namen der Gerechtigkeit und zum Wohle des Kindes.

Auf welche Erfolge kann aber die meritokratische Erzählung verweisen? Das können wir am Beispiel der Vereinigten Staaten gut beobachten. Es finden sich dort keine Erfolge (Payne 2008; Münch 2018, S. 232–296; 2020, S. 162–226). Warum das so ist, lässt sich aus einer konflikttheoretischen Perspektive gut erklären. Die klassische konflikttheoretische Kritik an der funktionalistischen Schichtungstheorie hat Melvin M. Tumin (1953) formuliert. Sie ist heute angesichts des Siegeszuges der meritokratischen Erzählung so aktuell wie zur Zeit ihrer Veröffentlichung im Jahre 1953 (vgl. auch Young 1958/1994; McNamee & Miller 2004; Markovits 2019). Ihre wesentlichen Annahmen lassen sich in den folgenden Punkten zusammenfassen:

Die höheren Klassen bestimmen die Ziele der Gesellschaft und ihre Wichtigkeit. Sie haben einen privilegierten Zugang zum Erwerb von Kompetenzen für die höher entlohnten Tätigkeiten. Ihre Bestrebungen, den Kompetenzerwerb ihrer Nachkommen zu sichern, erschweren den Zugang der unteren Klassen zum Kompetenzerwerb. Inklusionsprogramme des Staates zur Gewährleistung von Chancengleichheit stoßen immer auf die Bestrebungen der höheren Klassen, den eigenen Nachkommen den Weg in die höheren Positionen zu ebnen.

Das staatlich bereitgestellte Kollektivgut Bildung wird zum Positionsgut, das mehr oder weniger Rendite erbringt. Der staatlich geförderten Inklusion immer breiterer Schichten in die höhere Bildung wird von den höheren Klassen durch Exklusionsstrategien begegnet, indem frühzeitig aufgerüstet wird und Wettbewerbsvorteile geschaffen werden. Dazu zählen:

- Privatunterricht
- Auslandsaufenthalte
- Abschlusszeugnisse von englischen oder amerikanischen Elitehochschulen
- Alumni-Programme der Elitehochschulen in den USA

Die vermehrte Anwendung dieser Strategien entspricht dem von Bourdieu (2004, S. 319–362) identifizierten Wandel vom familialen zum schulischen Reproduktionsmodus der sozialen Stratifikation. Wie Max Weber (1922/1976, S. 534–539) dargelegt hat, zeigt sich hier auch eine Elitenbildung durch a) Reproduktion aus sich selbst heraus und b) luxuriösen Lebensstil (Eliteschulen).

Die meritokratische Agenda des Wettbewerbs um Schülerleistungen spielt den Exklusionsstrategien der höheren Schichten in die Hände. An die Stelle der staatlichen Garantie gleich guter Lehrqualität tritt die Differenzierung in unterschiedliche Leistungsniveaus. Im Wettbewerb um Schülerleistungen ergibt sich eine Verkehrung von Mittel und Zweck. Primär sind kompetente Schüler das Ergebnis eines guten Schulunterrichts. Der primäre Wettbewerb dreht sich demgemäß um den bestmöglichen Schulunterricht. Autonome Schulleitungen, die selbst über die Rekrutierung ihrer Schüler entscheiden, treten jedoch zueinander in einen sekundären Wettbewerb um die begabtesten und motiviertesten Schüler auf dem jeweiligen Leistungsniveau der Schule. Je mehr die Verteilung von Ressourcen und Prestige vom Lernerfolg der Schüler einer Schule abhängt, umso mehr werden die Schulleitungen bestrebt sein, die für ihr Leistungsniveau besten Schüler zu rekrutieren. Kompetente Schüler sind dann der Input in den Schulunterricht, der zugleich den gewünschten Output garantiert. Der Wettbewerb um die bestmöglichen Schüler überlagert den Wettbewerb um den bestmöglichen Unterricht, der sekundäre Wettbewerb wird de facto zum primären, genauso wie im voll kommerzialisierten Mannschaftssport der Wettbewerb um die besten Spieler den Wettbewerb um das beste Spiel überlagert und am Ende dessen Ausgang bestimmt, wie es besonders prägnant im europäischen Profifußball zu beobachten ist. Man könnte annehmen, dass diese Strategie der selektiven Rekrutierung der bestmöglichen Schüler dadurch unterbunden wird, dass eine Selektion nach Leistungsniveau, z. B. durch Aufnahmeprüfungen, gar nicht erlaubt ist. Das ist nur begrenzt der Fall, weil die Schulen Strategien anwenden, die ihnen auch ohne Aufnahmeprüfungen die bestmöglichen Schüler zuführen. Sie können beispielsweise gezielt Werbung bei bessergestellten Eltern betreiben, schlechter gestellte Eltern durch hohen Aufwand bei der Bewerbung um einen Platz in der Schule, besondere Anforderungen des Engagements oder Beratung abschrecken und leistungsschwache Schüler durch Disziplinarmaßnahmen von der Schule verweisen (Evans 2020; McCluskey et al. 2019; Welner 2013).

Mit dieser Dominanz des Wettbewerbs um die besten Schüler verlagert sich die Determination des Ergebnisses des Wettbewerbs in immer frühere Phasen des Bildungsprozesses, in denen Wettbewerbsvorteile für den Übergang in die weiteren Phasen geschaffen werden. Und je früher der Selektionsprozess einsetzt, umso größere Bedeutung hat das ökonomische, soziale und kulturelle Kapital des Elternhauses für den Schulerfolg.

Die wettbewerbliche Inklusionsstrategie will dieser Tendenz durch den Wettbewerb um die Erzeugung der größtmöglichen Fortschritte im Bildungsprozess

von einem jeweiligen Ausgangsniveau ausgehend entgegenwirken (Hartong 2018a, S. 170–177). Dieser Wettbewerb wird jedoch nach den gleichen Gesetzmäßigkeiten ausgetragen: Er prämiert diejenigen Schulen, denen es gelingt, die auf dem jeweiligen Leistungsniveau kompetentesten Schüler zu rekrutieren. Voraussetzung dafür sind immer eine im Vergleich zu konkurrierenden Schulen bessere Ausstattung, bessere Schülerschaft, bessere Lehrerschaft und bessere Netzwerke. Dabei wird der von Robert K. Merton (1968c) identifizierte Matthäus-Effekt wirksam. Vorteile werden in einem Akkumulationsprozess in weitere Vorteile umgesetzt. Tests reproduzieren stets eine Normalverteilung der Ergebnisse und ändern per se nichts daran, dass es wenige schwache, viele mittelmäßige und wenige starke Schüler gibt. Eine zentrale Rolle in diesem Wettbewerb spielen Rankings nach ausgewählten Leistungskriterien, wie z. B. das Abschneiden von Schulen bei zentralen oder regionalen Leistungstests im Allgemeinen oder im Speziellen in Relation zu Schulen auf demselben Leistungsniveau oder in der Erzielung von Fortschritten in Relation zu einem bestimmten Ausgangsniveau. Für die Veranstaltung des Wettbewerbs werden Rankings zwingend benötigt. Ihre offizielle bzw. manifeste Funktion ist die Beseitigung der „Informationsasymmetrie“, wie die Ökonomen sagen. Damit ist gemeint, dass der artifiziell eingerichtete Bildungsmarkt für die Eltern unübersichtlich ist. Ihnen ist zunächst einmal nicht bekannt, welche Lehrqualität sie von einer bestimmten Schule erwarten können. Sie wissen nicht, ob es sich lohnt, die Kinder in eine weiter entfernte Schule zu fahren oder einfach in die nächstgelegene Schule zu schicken. Rankings erfüllen nach der ökonomischen Lehre genau diese Funktion der Beseitigung einer Informationsasymmetrie (vgl. Heintz und Werron 2011). Sie tragen einen wesentlichen Teil dazu bei, dass überhaupt ein Wettbewerb auf einem künstlich geschaffenen Quasimarkt stattfinden kann (vgl. Le Grand und Bartlett 1993).

Wie der Wettbewerb um Schulleistungen haben auch Rankings jedoch eine zweite, inoffizielle, latente Seite, bei der das Instrument zur Verbreitung von Informationen in ein Instrument der Statusreproduktion transformiert wird und die Positionsgut-Eigenschaft von Bildung in den Vordergrund tritt. Die Information über das Leistungsniveau einer Schule steht zwar allen zur Verfügung, aber nicht alle können in gleicher Weise davon Gebrauch machen. Das Wissen über die Schulen in den höheren Rängen nützt nichts, wenn die Kinder nicht über das ökonomische, soziale und kulturelle Kapital verfügen, um von ihnen aufgenommen zu werden. Für diejenigen Familien, die diese Voraussetzungen erfüllen, bieten Rankings die Möglichkeit, Investition und Ertrag in Gestalt der Bildungsrenditen der entsprechenden Zertifikate zu berechnen. Und sie tragen dazu bei, dass diese Berechnungen auch langfristig bestätigt werden, indem die Bildungseinrichtungen, in deren Zertifikate investiert wurde, ihren Rang behalten. Dass das so eintritt, dafür sorgt die Reaktivität von Rankings (Campbell 1957, 1976; Espeland und Sauder 2007). Das heißt, weil sich alle an dem Rang einer bestimmten Schule orientieren, treffen sie ihre Investitions- und

Rekrutierungsentscheidungen so, dass dieser Rang erhalten bleibt. Sie investieren z. B. in besser platzierte Schulen mehr oder rekrutieren eher deren Absolventen. Mit Merton (1949/1968a) könnte man hier von der latenten Funktion von Rankings im Unterschied zu ihrer manifesten Funktion der Beseitigung der Informationsasymmetrie sprechen. Rankings wirken wie eine *Selffulfilling Prophecy*, weil das Wissen um den Status einer Einrichtung maßgeblich zum Statuserhalt beiträgt, auch das Wissen wir von Merton (1949/1968b). Weil wohl situierte Eltern eine Schule aufgrund von Rankings hoch einschätzen und ihre gut gerüsteten Kinder auf diese Schule schicken, bekommt die Schule diejenigen Schüler, die sie benötigt, um bei den Lernstandserhebungen besonders gut abzuschneiden. Außerdem erhält sie mehr Ressourcen als weniger gut bewertete Schulen, mit denen sie z. B. bessere Lehrer rekrutieren kann. Das steigert wiederum ihre Leistungen. Es wird wieder der Matthäus-Effekt wirksam, dass vorhandene Vorteile in weitere Vorteile umgesetzt werden. Dementsprechend stabilisieren Rankings vorhandene Ungleichheiten im Leistungsniveau. Sie fixieren Bildungseinrichtungen auf ihren Status. Wie sehr sich die Einrichtungen auch anstrengen mögen, mehr als ein oder zwei Plätze höher im Ranking ist in der Regel nicht möglich. Rankings verteilen die Chancen im Wettbewerb ungleich und erfüllen deshalb neben der offiziellen Informationsfunktion ganz massiv auch die inoffizielle Funktion, Wettbewerbsvorteile und die damit verbundenen Bildungsrenditen zu sichern. Den Eltern, die höhere Kapitalsummen investieren, garantieren sie entsprechend hohe Bildungsrenditen.

Wir können hier eine spezifisch amerikanische und aktuelle Variante des schulischen Reproduktionsmodus der sozialen Stratifikation erkennen, den Bourdieu (2004, S. 345–352) für das französische Bildungssystem beschrieben hat, speziell für dessen Stratifikation mit den Elitehochschulen und den Vorbereitungsklassen an ausgewählten Lycées für den Zugang zu ihnen an der Spitze. Auch die „Verschleierung“ der Reproduktion der Klassenstruktur durch das Schulsystem und die „Verkennung“ des Zusammenhangs zwischen der sozialen Herkunft und dem Schulerfolg, die Bourdieu für das französische Bildungssystem herausgearbeitet hat, lassen sich besonders prägnant im US-amerikanischen Bildungssystem in einer spezifischen Form beobachten (Bourdieu 2004, S. 467–475). Die herrschende und weithin geglaubte Erzählung, dass alles getan wird, um kein Kind zurückzulassen, vermittelt den Eindruck, dass es letztlich am einzelnen Individuum liegt, die gebotenen Chancen auch zu ergreifen. Wenn das nicht getan wird, dann ist nicht die soziale Herkunft für Misserfolg verantwortlich, sondern allein das einzelne Individuum, genau so, wie die meritokratische Erzählung lautet. Im Kontext des internationalen Bildungswettbewerbs breitet sich diese Erzählung inzwischen in der ganzen Welt aus.

Die exkludierende Seite des wettbewerblichen Inklusionsprogramms bleibt hinter den großen Anstrengungen einer Vielzahl von Akteuren verborgen, die auf die ständige Verbesserung der Kompetenzen aller Schüler, gerade auch der

schwächsten unter ihnen zielen. Einem Programm, das sich in den USA „No Child Left Behind“ nennt, geht es ja offensichtlich um die Inklusion auch der am meisten benachteiligten Kinder in die Gesellschaft (vgl. Münch 2018, S. 132–142). Solange an dieses Programm geglaubt wird, erscheinen die Ergebnisse des schulischen Wettbewerbs als gerecht, und niemand zieht sie in Zweifel. Die Erzählung des Wettbewerbsparadigmas liefert dazu die theoretisch fundierte Legitimation. Es erzeugt das, was Bourdieu „Verkennung“ nennt, das heißt die Bereitschaft der Exkludierten und Abgehängten, die Ergebnisse des Wettbewerbs als gerecht anzuerkennen. Sie ist ein wesentlicher Teil der Illusio, die alle Mitglieder der Gesellschaft dazu anhält, an ihre Chancen zu glauben, ihre Investitionen in die Bildung zu tätigen und sich auch nur das zuzutrauen, was im Bereich ihrer Möglichkeiten liegt. So kommt der Einklang von subjektiven und objektiven Strukturen, Habitus und Klasse zustande. Die in der jüngeren Vergangenheit in den USA aufgekommene Kritik am Testregime, an der „Corporatization of education“ und am bildungsindustriellen Komplex sowie die wachsende Opt-out-Bewegung gegen das expandierende Testregime (Eltern, die ihre Kinder von den staatlich administrierten Tests abmelden) sind jedoch Zeichen dafür, dass die Verkennung nicht mehr durchgängig zustande kommt und die Bereitschaft eines Teiles der Bevölkerung, das Spiel mitzuspielen, deutlich abgenommen hat (Münch 2018, S. 269, 305). Schließlich sprechen auch die hohe Drop-out-Rate in den Schulen der ärmeren Nachbarschaften und die im internationalen Vergleich sehr hohe Rate der jugendlichen Delinquenz mit ihrer Konzentration auf die innerstädtischen Ghettos der afroamerikanischen Community für eine nur begrenzte Geltungsreichweite des Wettbewerbsnarrativs. In den innerstädtischen Ghettos ziehen es viele Jugendliche vor, auf anderem Weg als durch den schulischen Wettbewerb zu einem für sie attraktiven Leben zu gelangen (Goffman 2014). Das ist der Stachel im Fleisch des Wettbewerbsnarrativs.

1.3 Strukturelle, kulturelle und steuerungsspezifische Determinanten von Bildungsleistungen

Obwohl Reformen der Schulsteuerung mit dem Ziel der Leistungsverbesserung und der Verringerung von Leistungsdifferenzen im Bildungsbereich seit Jahrzehnten weltweit auf der Tagesordnung stehen, zeigt die Leistung der Länder im internationalen Bildungs-Benchmarking vor allem Kontinuität, sowohl in Bezug auf frühere Leistungen als auch in Bezug zueinander. Es ist in den OECD-Ländern sogar ein Trend zu sinkenden Bildungsleistungen und zunehmender Ungleichheit zu beobachten. Das wird im Programme for International Student Assessment (PISA) von 2000 bis 2022 unmittelbar sichtbar (vgl. Münch 2022, S. 160–169, Tabellen 1.1 bis 5.2; OECD 2023a).

Die Forschung hat den ungebrochenen Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds der Schüler auf ihren Bildungserfolg immer wieder bestätigt. Er variiert je nach dem Indikator für den sozioökonomischen Hintergrund, dem getesteten Fach und den einbezogenen Ländern und Schulsystemen. Beispielsweise ist er in Gesellschaften mit größerer sozialer Ungleichheit, in stärker dezentralisierten und stärker gegliederten Schulsystemen mit frühzeitiger Aufteilung der Schüler auf verschiedene Schulzweige stärker als in Gesellschaften mit geringerer sozialer Ungleichheit und weniger gegliederten Schulsystemen (vgl. Coleman et al. 1966; Sirin 2005; Gamoran & Long 2007; Chmielewski & Reardon 2016; Jacobs 2016; Björklund & Jäntti 2020; Tan 2020; Strello et al. 2022). Esser (2021, 2023) zeigt dagegen, dass in Deutschland die Bundesländer mit einer stringenteren Differenzierung der Schüler nach ihrem Leistungsvermögen durch effizienteres, an ihre kognitiven Fähigkeiten angepasstes Lernen und höhere Leistungsmotivation sowohl im oberen als auch im unteren Leistungsbereich bessere Leistungen erzielen und keine größere soziale Ungleichheit aufweisen als die anderen Bundesländer. Wie Schmidt et al. (2015) sowie Hansen und Strietholt (2018) mit dem mathematischen PISA-Test von 2012 nachweisen, gibt es einen direkten Effekt des sozioökonomischen Hintergrunds und einen indirekten, durch die Gelegenheit zum Lernen (opportunity to learn, OTL) vermittelten, mehrheitlich perpetuierenden Effekt auf die Bildungsleistung. Der indirekte Effekt ist in der von Hansen und Strietholt durchgeführten Studie etwas geringer, nachdem der PISA-Indikator für OTL angepasst wurde, indem das letzte Item von der OTL-Skala ausgeschlossen wurde, weil es zu nahe am mathematischen Selbstkonzept liegt, und indem in der Analyse auf dieses Selbstkonzept kontrolliert wurde. Für die Messung der OTL wurden die Schüler gefragt, inwieweit sie vor dem PISA-Test mit bestimmten Bereichen der Mathematik vertraut gemacht wurden, für das Selbstkonzept, ob sie sich in diesen Bereichen kompetent fühlen. In unserem Verständnis können wir auch den Besuch einer Schule mit einem höheren durchschnittlichen sozioökonomischen Status, hoher Schuldisziplin und effektiven Steuerungsinstrumenten als förderliche OTL interpretieren. Effekte von Schulsystemen sind primär struktureller, kultureller oder institutioneller Natur, wie z. B. die frühe Aufteilung der Schüler auf verschiedene Schulzweige (Blossfeld et al. 2016) oder ein mehr oder weniger reichhaltiger Lehrplan nach dem sozioökonomischen Profil der Schulen (Perry & Lubienski 2020).

Kontinuität und Wandel sowie Unterschiede in der Leistung der Länder im internationalen Benchmarking sind weitgehend durch Kontinuität, Wandel und Unterschiede elementarer kultureller, struktureller und institutioneller Faktoren zu erklären, die diese Länder charakterisieren (Meyer und Schiller 2013). Im Vergleich dazu kennen wir die Wirkung von Steuerungsinstrumenten nicht so gut, obwohl sie sich als einheitliches Muster weltweit verbreiten. Sie sind Teil einer von global agierenden Experten als desinteressierte kulturelle Andere repräsentierten Weltkultur, die einen enormen Druck auf Regierungen

und Schuladministrationen ausübt, ihren Leitlinien zu folgen, um Legitimität zu gewinnen (Meyer 2005; Wieczorek et al. 2023). Die meisten Länder setzen die weithin empfohlenen Instrumente der Schulsteuerung seit Jahrzehnten ein, dennoch hat sich die Leistungskluft fast überall vergrößert, wie eine neuere Analyse von Chmielewski (2019) für den Zeitraum von 1964 bis 2015 deutlich gemacht hat, die 30 internationale, groß angelegte Studien über 50 Jahre mit 100 Ländern und 5,8 Millionen Schülern zusammenfasst (siehe auch Volante et al. 2019). Der Hauptfaktor für die Vergrößerung der Leistungsunterschiede könnte die zunehmende sozioökonomische Ungleichheit sein. Die Abkehr vom Ausgleich ungleicher Marktergebnisse und die Hinwendung zu gleichen Bildungschancen sowie die Ablösung des Wohlfahrtsstaates durch den Wettbewerbsstaat könnten implizieren, dass die Schule die Ungleichheit verstärkt (Münch 2012, 2020). Auch hier besteht Forschungsbedarf, um die Zusammenhänge besser erfassen zu können (vgl. Meyer & Benavot 2013; Bieber et al. 2014; Morgan 2017; Hopfenbeck et al. 2018; Sellar & Lingard 2014; Verger, Steiner-Khamsi und Lubienski 2017; Volante 2018; Waldow und Steiner-Khamsi 2019).

Auch die Unterschiede zwischen den Ländern bei der Mobilität der Schüler in Bezug auf die schulischen Leistungen werden anscheinend weniger durch die Schulsteuerung und mehr durch Merkmale der gesellschaftlichen Ungleichheit, der Bevölkerungshomogenität und des Schulsystems, wie gegliederte vs. einheitliche Systeme, bestimmt. Eine Studie von Godin und Hindriks (2018) zeigt solche Unterschiede für die OECD-Länder für den Zeitraum von 2003 bis 2015 im PISA-Test auf. Die Autoren verstehen unter sozialer Mobilität jeden Unterschied zwischen der Zugehörigkeit eines Schülers zu einem bestimmten Dezil in Bezug auf seinen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status (economic, social and cultural status, ESCS, im PISA-Datensatz) und dem Dezil seines PISA-Punktwerts. Erwartungsgemäß ist die Mobilität in Ländern am höchsten, die sich durch eine geringere Einkommensungleichheit, eine größere Homogenität der Bevölkerung in Bezug auf die Bildung, keine frühe Aufteilung der Schüler auf verschiedene Schulzweige und weniger Ungleichheit zwischen den Schulen auszeichnen. Finnland, Kanada und Südkorea gehören zu dieser Gruppe von Schulsystemen mit höherer Mobilität, während Deutschland – vermutlich aufgrund seines gegliederten Schulsystems – eine besonders geringe Mobilität aufweist. Die Vereinigten Staaten liegen dazwischen. Diese Position beruht vermutlich auf der Verbindung von Gesamtschulsystem und höherer Einkommensungleichheit.

Eine Studie von Chmielewski und Reardon (2016), die sich auf Daten von PIRLS und PISA stützt, belegt in der Tat, dass die Unterschiede zwischen den Ländern bei der Determination der Bildungsleistung durch den sozioökonomischen Hintergrund der Schüler positiv mit dem nationalen Niveau von Ungleichheit und Armut sowie der Differenzierung des Schulsystems und – als Gegenteil von Differenzierung – in moderatem Maße negativ mit der curricularen Standardisierung assoziiert sind. Eine weitere Studie von Chmielewski (2014)

zeigt, dass die sozioökonomischen Leistungsunterschiede zwischen den einzelnen Bildungsgängen sowohl in akademisch/beruflich als auch in kursbezogen gegliederten Systemen größer als in einheitlichen Systemen sind. Dabei sind die Unterschiede zwischen den Bildungsgängen in den akademisch/beruflich gegliederten Systemen und die Unterschiede innerhalb der Bildungsgänge in kursbezogen gegliederten Systemen größer. Schulen können also soziale Ungleichheit verstärken oder abschwächen. In welche Richtung sie gehen, wird – nach dem Stand der Forschung – in erster Linie durch ihre Einbettung in die Kultur, die Klassenstruktur und den institutionellen Rahmen einer Gesellschaft bestimmt. In Gesellschaften mit großer sozialer Ungleichheit, großer Bevölkerungsheterogenität und frühzeitiger Aufteilung der Schüler in verschiedene Schulzweige ist es für jede Art der Schulsteuerung anscheinend schwierig, die Ungleichheit zu reduzieren. In Gesellschaften mit geringer sozialer Ungleichheit, geringer Bevölkerungsheterogenität und einem einheitlichen Schulsystem ohne Aufteilung in verschiedene Schulzweige ist es für die Schulsteuerung anscheinend einfacher, soziale Ungleichheit zu verringern (vgl. Chudgar und Luschei 2009; Schmidt et al. 2015; Hansen und Strietholt 2018; Van de Werfhorst 2019; Sciffer, Perry und McConney 2022). Die Abschaffung der gegliederten Systeme kann die Ungleichheit im Bildungsniveau allerdings anscheinend nur mildern, sie jedoch nicht beseitigen. Die meisten Länder weltweit haben eine einheitliche Schulbildung eingeführt. Dennoch sind die Leistungsunterschiede in den meisten Fällen gleich geblieben oder haben sogar zugenommen. Sie haben sich entweder in Ungleichheiten zwischen Schulen nach ihrem sozioökonomischen Profil fortgesetzt oder in innerschulische Ungleichheiten gewandelt. Wie Gutiérrez, Jerrim und Torres (2020) anhand von sechs Zyklen von PISA-Daten feststellen, hat sich die Segregation zwischen reichen und armen Schülern in den untersuchten Jahren in keiner Weise verändert.

Die Schulpolitik in der ganzen Welt möchte wissen, wie diese viel beklagte Situation durch die Anwendung wirksamerer Instrumente der Schulsteuerung geändert werden kann. Wir versuchen in dieser Untersuchung, diese Frage zu beantworten, indem wir die Wirkung von Steuerungsinstrumenten auf die PISA-Leistungen im Vergleich zu den Auswirkungen des familiären Hintergrunds testen. Hanushek et al. (2019) stellen allerdings fest, dass es in den USA in 50 Jahren – trotz aller Bemühungen, die Schulen für die Verbesserung der Leistungen ihrer Schüler verantwortlich zu machen (erhöhte accountability) – keine Verringerung der Leistungsunterschiede gegeben hat (vgl. Tienken et al. 2017; Münch 2020, S. 162–226). Auch die aufwendigsten Programme zur Verbesserung der Lehrer-Effektivität haben nichts gebracht (Stecher et al. 2018). Hanushek et al. (2019) vermuten, dass eine Verschlechterung der Lehrerqualität aufgrund ungünstiger Rekrutierung in den Lehrerberuf angesichts lukrativerer und prestigeträchtigerer Alternativen der Grund für dieses Paradoxon sein könnte. Es gibt jedoch keine stichhaltigen Beweise für diese Vermutung. Nur weitere Forschung