

Langner, Benedikt; Siller, Jochen

**Working Paper**

## Institutionelle Anreizfaktoren im deutschen Schulsystem: Status quo und Reformoptionen am Beispiel Nordrhein- Westfalens

Otto-Wolff-Discussion Paper, No. 2008,3

**Provided in Cooperation with:**

Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung (owiwo), Köln

*Suggested Citation:* Langner, Benedikt; Siller, Jochen (2008) : Institutionelle Anreizfaktoren im deutschen Schulsystem: Status quo und Reformoptionen am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Otto-Wolff-Discussion Paper, No. 2008,3, Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung (owiwo), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59113>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



Direktoren: Professor Dr. Juergen B. Donges  
Professor Dr. Johann Eekhoff  
Geschäftsführer: Dr. Steffen J. Roth

# Institutionelle Anreizfaktoren im deutschen Schulsystem: Status quo und Reformoptionen am Beispiel Nordrhein-Westfalens

Benedikt Langner und Jochen Siller

Otto-Wolff-Institut Discussion Paper 3/2008

(Mai 2008)

# Institutionelle Anreizfaktoren im deutschen Schulsystem: Status quo und Reformoptionen am Beispiel Nordrhein-Westfalens

*Benedikt Langner, Dipl.-Volkswirt, Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung  
Pohligstr.1 , 50969 Köln, langner@wiso.uni-koeln.de, Tel.: 0221-470 5351*

*und  
Jochen Siller, Dipl.-Volkswirt*

---

## **Zusammenfassung:**

Im vorliegenden Artikel argumentieren wir, dass eine alleinige Ausweitung der finanziellen Ressourcen für den primären und sekundären Bildungsbereich als Reaktion auf das schlechte Abschneiden deutscher Schüler bei internationalen Vergleichsstudien eine ineffiziente Verwendung öffentlicher Gelder darstellen würde. Die Anreizstrukturen im Status quo sind weit davon entfernt, den Interessen des entscheidenden Akteurs innerhalb des Bildungswesens zu dienen, d. h. denjenigen des Schülers bzw. der Schülerin. Bereits mit den gegebenen finanziellen Ressourcen könnte diesem Ziel deutlich näher gekommen werden, wenn das institutionelle Anreizumfeld für die im Schulsystem handelnden Akteure – vor allem Lehrer, Schulleitungen und Schüler bzw. ihre Eltern – entsprechend ausgerichtet würde. Mit Hilfe des Prinzipal-Agenten-Ansatzes stellen wir zunächst die unterschiedlichen Abhängigkeiten und Anreizstrukturen im Bildungswesen abstrakt vor. Daran anschließend zeigen wir auf, wie die existierenden schulpolitischen Reformvorschläge aus anreiztheoretischer Sicht zu bewerten sind. Am Beispiel Nordrhein-Westfalens wird schließlich konkretisiert, welche Vorteile die Gewährung von Schulautonomie, mehr Wahlfreiheit für Eltern und Wettbewerb zwischen den Schulen aufweisen, bzw. bei geeigneter Umsetzung aufweisen könnten. Im vorliegenden Artikel ist es nicht das Ziel, Schulqualität gemessen an den Indikatoren internationaler Vergleichsstudien bei gegebenem Ressourceneinsatz zu maximieren. Stattdessen sollen die Anreize so ausgerichtet werden, dass sie dem Schüler bzw. den entscheidungsbefugten Eltern zum Vorteil gereichen, und dass diese entscheiden können, was unter hoher Schulqualität zu verstehen ist.

## **JEL-Klassifikation: D02, I22, I28**

**Key words: Education Reform**

---

## **INHALT:**

|   |                                                                                   |    |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | Einleitung .....                                                                  | 1  |
| 2 | Anreizstrukturen im Schulwesen aus institutionenökonomischer Sicht.....           | 2  |
| 3 | Schulpolitische Reformvorschläge aus anreiztheoretischer Sicht.....               | 6  |
| 4 | Bewertung schulpolitischer Reformmaßnahmen am Beispiel Nordrhein-Westfalens ..... | 11 |
| 5 | Fazit und Ausblick .....                                                          | 19 |
|   | Literaturverzeichnis .....                                                        | 21 |

\* Dieser Artikel entstand im Rahmen des Projektes „Der Wettbewerb im deutschen Bildungswesen: Was bewirkt er? Und: Was könnte er bewirken?“, welches vom Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung durchgeführt wird. Die Autoren danken Steffen J. Roth für wertvolle Hinweise.

## 1 Einleitung

Die gegenwärtige Debatte über Reformen der deutschen Schulsysteme (jedes Bundesland besitzt aufgrund der föderalen Zuständigkeiten sein eigenes) geht in der Öffentlichkeit neben Schulstrukturdebatten in erster Linie mit der Forderung nach einer Ausweitung der finanziellen Ressourcen für die Institutionen einher. Von dieser erwarten die Befürworter eine Verbesserung der schulischen Qualität – gemessen insbesondere an den Leistungsindikatoren internationaler Vergleichsstudien, wie etwa dem *Programme for International Student Assessment (PISA)* oder aber der *Internationalen Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU)*.

Demgegenüber sehen manche wissenschaftliche Autoren in einer alleinigen Ressourcenexpansion eine weitere ineffiziente Verwendung – meist – öffentlicher Gelder: Bereits mit dem existierenden Ressourceneinsatz könnte ein deutlich höherer Output – gemessen an genannten Leistungsindikatoren – erreicht werden, als dies über eine bloße Erhöhung der bereitgestellten Mittel möglich wäre. Voraussetzung hierfür sei lediglich eine Neujustierung der institutionellen Anreizfaktoren innerhalb des Systems (vgl. Wößmann (2005a)).

Es sei an dieser Stelle zunächst dahingestellt, ob die Indikatoren der einschlägigen Vergleichsstudien tatsächlich dafür geeignet sind, den relevanten Bildungoutput zu messen und somit als Erfolgsmaßstab für Reformbestrebungen bzw. für den Zustand der hiesigen Schulen heranzuziehen sind.<sup>1</sup> Unstrittig ist jedoch, dass das Handeln der im Bildungsbereich Tätigen – wie dasjenige aller Menschen – durch Anreize entscheidend beeinflusst wird. Mit der Neuen Institutionenökonomik verfügen Ökonomen über das geeignete Instrumentarium, um das Anreizumfeld von Akteuren in verschiedenen Bereichen zu untersuchen und Mustervorhersagen über ihr Verhalten zu treffen. Gerade hierin liegt der Mehrwert einer ökonomischen Betrachtung des Bildungssystems.

Es ist das Ziel des vorliegenden Beitrags, mit diesem Theoriegerüst – genauer: mit Hilfe der Prinzipal-Agenten-Theorie – die vorherrschenden Anreizmechanismen zu untersuchen und bildungspolitische Handlungsempfehlungen auszusprechen bzw. vorhandene zu bewerten.

Der Artikel ist wie folgt aufgebaut: Zunächst werden aus institutionenökonomischer Sicht die wichtigsten Anreizstrukturen im Schulsystem abstrakt vorgestellt (Abschnitt 2). Hieran anschließend werden existierende schulpolitische Reformvorschläge aus anreiztheoretischer

---

<sup>1</sup> Ludger Wößmann als prominentester Vertreter derjenigen, die aus der empirischen Auswertung internationaler Vergleichsstudien bildungspolitische Reformvorschläge ableiten, ist sich dieses Problems bewusst. Er weist jedoch auf die noch zu untersuchende Hypothese hin, dass ein positives Abschneiden bei den internationalen Vergleichsstudien auch positiv mit sonstigen möglichen Qualitätsindikatoren von Bildung (bspw. positives Arbeits- und Sozialverhalten, Teamfähigkeit, Pünktlichkeit etc.) korreliert sein kann (vgl. Wößmann (2005b)).

Sicht bewertet. Hierbei wird unterstellt, dass die Schüler (bzw. deren Eltern) die entscheidenden Akteure sind, deren Wille Folge zu leisten ist: Sie sind die *ultimativen Prinzipale*<sup>2</sup> im Bildungsprozess (Abschnitt 3). Vor diesem Hintergrund analysieren wir anschließend bereits eingeleitete Reformmaßnahmen und widmen hier der Situation in Nordrhein-Westfalen besondere Aufmerksamkeit, da es zwischen Rhein und Ruhr in jüngerer Zeit in Modellprojekten und der regulären Schulgesetzgebung zu mannigfaltigen Änderungen gekommen ist. (Abschnitt 4). Ein Fazit fasst die wichtigsten Erkenntnisse und Aussagen zusammen (Abschnitt 5).

## 2 Anreizstrukturen im Schulwesen aus institutionenökonomischer Sicht

Im schulischen Kontext kann das Zusammenwirken der Akteure als ein mehrstufiges Prinzipal-Agenten-Netzwerk beschrieben werden. Prinzipale sind Auftraggeber, die bestimmte Aufgaben an Agenten delegieren, welche in ersterer Sinne handeln bzw. handeln sollen (siehe Textbox zu den allgemeinen Annahmen und Kernaussagen des Prinzipal-Agenten Ansatzes). Die Handelnden sind in dieser Konstellation jedoch im Regelfall mit typischen Agenturproblemen konfrontiert, d. h. insbesondere einem Auseinanderklaffen der Interessen von Prinzipal und Agent. Dies gilt insbesondere in größtenteils staatlich organisierten Bildungssystemen. Denn das hohe staatliche Engagement verhindert oftmals die Entwicklung wettbewerblicher Strukturen, die Agenturproblemen vorzubeugen helfen bzw. sie zumindest leichter sanktionierbar machen: Beispielsweise ist die freie Wahl einer bestimmten Schule für Schüler bzw. deren Eltern oftmals nicht ohne Weiteres möglich.<sup>3</sup> Vielmehr steht ihnen ggf. nur diejenige des eigenen Wohnbezirkes offen. Die Kundenbasis ist somit auch solchen Schulanbietern von Staats wegen sicher, die u. U. nicht als vertrauenswürdig gelten.

Das Zusammenwirken der Akteure im Status quo des Schulsystems lässt sich folgendermaßen skizzieren (vgl. Wößmann (2002, S. 129)): Eltern (Wähler) beauftragen die (Landes-

---

<sup>2</sup> Wößmann (2002, S. 128f.) spricht den Eltern einen Status zu, der diesem „wahrscheinlich“ sehr nahe kommt. Aus ordnungspolitischer Sicht sind wir der Überzeugung, dass die Schüler, bzw. die Eltern, die in deren Interesse handeln, in jedem Fall die ultimativen Prinzipale des Bildungssystems darstellen. Allerdings tragen auch Nicht-Eltern im Status quo über ihre Steuerzahlungen zur Bildungsfinanzierung bei. Daher dürfen auch sie von der Landesregierung einen effizienten Einsatz der Steuermittel im Bildungssektor erwarten. Dieser Aspekt wird im Folgenden nicht weiter behandelt, müsste aber Gegenstand einer auch die grundlegenden Finanzierungsfragen umfassenden Analyse des Bildungssystems sein.

<sup>3</sup> Dem Staat obliegt Verfassung wegen „eine Aufsicht über das Bildungswesen“ (Art. 7, 1 GG). Wie diese Aufsicht zu interpretieren ist und was sie impliziert, ist Gegenstand einer kontroversen Diskussion (vgl. bspw. Vogel (2006)).

)Regierung mit der konkreten Bereitstellung von Schulbildung.<sup>4</sup> Die Regierung überantwortet die Umsetzung der von ihr formulierten – und vom Wähler implizit abgesegneten – bildungspolitischen Vorstellungen den lokalen Schulverwaltungen. Die Schulbehörden wiederum stehen in primärem Kontakt mit den Leitungsinstanzen der einzelnen Schulen. Die Schulleitungen betrauen Lehrkräfte mit den schulischen Aufgaben. Schließlich spielt sich das zentrale Unterrichtsgeschehen im Klassenraum zwischen Lehrpersonen und Schülern ab. Bei jeder dieser Beziehungen lassen sich individuell Nutzen steigerndes Verhalten, konfliktäre Interessen und Informationsasymmetrien aufgrund unzureichender Beobachtungsmöglichkeiten der Akteure vermuten. Dabei variieren je nach institutionellen bzw. vertraglichen Rahmenbedingungen der diskretionäre Spielraum der Akteure bzw. die Anreize, diesen Spielraum egoistisch bzw. ineffizient auszunutzen.

#### **Der Prinzipal-Agenten Ansatz:**

In der Prinzipal-Agenten-Theorie werden Organisationen und ihre Umweltbeziehungen als Netzwerke von expliziten und impliziten Verträgen bzw. vertraglichen Beziehungen betrachtet. Diese Verträge oder Beziehungen, z. B. zwischen Patient und Arzt, Versicherer und Versicherungsnehmer sowie Arbeitgeber und Arbeitnehmer, „legen in verbindlicher Weise die Rechte, Zuständigkeiten und Pflichten (*rules of the game*) der Austauschpartner sowie die Verteilung der Erträge fest“ (Ebers und Gotsch (2002), S. 210). Gemäß dem Prinzipal-Agenten-Ansatz charakterisieren drei grundlegende **Merkmale** die formellen oder auch informellen Vertragsbeziehungen zwischen *Prinzipal* (Auftraggeber) und *Agent* (Auftragnehmer): (1) individuelle Nutzenmaximierung bei beiden Akteuren, (2) Ziel- bzw. Interessenskonflikte zwischen den Akteuren sowie (3) ein Informationsvorsprung des Agenten gegenüber dem Prinzipal. Insbesondere in komplexen und unsicheren Kontexten wie bspw. im Bildungsprozess ist es nicht möglich und z. T. auch gar nicht wünschenswert, Verträge vollständig zu spezifizieren (die Folge sind sog. „unvollständige Verträge“). Die Crux an der hier beschriebenen Konstellation: Der Agent gewinnt einen diskretionären Handlungsspielraum, welchen er nun im Sinne seines Prinzipals nutzen kann – oder eben auch nicht. Es entstehen so genannte „Agenturprobleme.“

Die Prinzipal-Agenten-Theorie unterscheidet zwei **Arten von Agenturproblemen**, welche sich beide zum Nachteil des Prinzipals auswirken: vor-vertragliche Selektionsprozesse (der Agent täuscht den Prinzipal *vor* Vertragsabschluss, bspw. im Hinblick auf seine Qualifikationen) und nach-vertraglichen Opportunismus (der Agent täuscht den Prinzipal *nach* Vertragsabschluss, bspw. im Hinblick auf sein Arbeitsverhalten).

Um den genannten Agenturproblemen zu begegnen, unterscheidet die Prinzipal-Agenten Theorie verschiedene **Lösungsstrategien**, und zwar vertraglich festgelegte Kontroll-, Anreiz- und Informationsmechanismen. Eine absolute Kontrolle und somit direkte Verhaltenssteuerung ist aufgrund des Informations- und Wissensvorsprungs des Agenten im Regelfall nicht möglich bzw. wünschenswert. Allerdings könnte über eine entsprechende Anreizgestaltung

<sup>4</sup> In der Tat spielt während der Wahlkämpfe für Landtagswahlen die Bildungspolitik oftmals eine entscheidende Rolle und kann diese (mit-)entscheiden. Gradstein, Justman und Meier (2005) liefern einen Überblick zu den politökonomischen Aspekten der Bildungspolitik.

(z. B. ergebnisorientierte Verträge) eine Interessenharmonisierung der Akteure und somit eine Verminderung von Agenturproblemen erreicht werden. Je mehr es gelingt, dass Agent und Prinzipal die gleichen Interessen bzw. Ziele verfolgen, desto geringer sind die Agenturprobleme (bei vollkommen *identischen* Interessen wäre der in Annahme (2) postulierte Interessengegensatz der Akteure nicht mehr gegeben). Eine Abmilderung von Agenturproblemen ist schließlich über eine Verbesserung des Informationsaustauschs, d. h. einem Abbau der bestehenden Informationsasymmetrie zwischen den Akteuren, denkbar. Neben verstärkten Informationsbemühungen des Prinzipals (*screening*, z. B. durch verstärktes *Monitoring* des Agentenverhaltens) könnte der Agent bei entsprechenden Anreizen von sich aus dazu bestrebt sein, seine Informationen und Handlungen transparenter zu machen (*signalling*, z. B. um seine Attraktivität in den Augen des Auftraggebers zu erhöhen). Ein wünschenswerter, in der Realität aber selten auf Dauer erreichbarer Zustand wäre ein vollkommener Informationsaustausch auf Basis einer vertrauensvollen, uneingeschränkten Kooperation zwischen Prinzipal und Agent. In diesem Fall würde der oben angenommene Informationsvorsprung des Agenten entfallen (vgl. Fritsch, Wein und Ewers (2003)).

Eine vollkommene Beseitigung von Agenturproblemen scheint bei realistischer Betrachtung nicht möglich, jedoch kann und sollte aus ökonomischer Sicht die institutionelle Infrastruktur so ausgestaltet werden, dass Agenturprobleme minimiert werden. Ein Agent wird den im Sinne seines Prinzipals zielführenden und effizienten Einsatz seiner frei verfügbaren Ressourcen je eher leisten, desto mehr die institutionelle Umgebung ihm dazu entsprechende Anreize bietet. Anders ausgedrückt: Menschen werden im Regelfall besonders erfolgreich, motiviert und produktiv sein, wenn sie institutionelle Rahmenbedingungen vorfinden, in denen sie nicht nur den Auftrag ihres Prinzipals erfüllen, sondern gleichzeitig ihr eigenes Wohlbefinden erhöhen bzw. ihre individuellen Ziele verfolgen können. Vor diesem Hintergrund spielt die anreizgerechte Ausgestaltung von Vertragsbeziehungen und institutionellen Rahmenbedingungen aus Sicht der Prinzipal-Agenten-Theorie eine entscheidende Rolle.

Im Folgenden werden vier Akteure im Schulwesen unterschieden: (1) staatliche Stellen (zentrale bzw. lokale Schulbehörden), (2) die Schulleitung, (3) Lehrpersonen und (4) Schüler bzw. ihre Eltern.<sup>5</sup> Für das Erkenntnisinteresse des vorliegenden Papiers sind insbesondere drei Prinzipal-Agenten-Konstellationen (PAK) relevant: die Schule (Schulleiter und Lehrpersonen) als Agent staatlicher Stellen (PAK#1), die innerschulische Konstellation zwischen Schulleitung (Prinzipal) und Lehrkräften (Agenten) (PAK#2) sowie die Schule (Schulleiter und Lehrpersonen) als Agenten von Eltern und Schülern, den ultimativen Prinzipalen des Schulsystems (PAK#3):

#### PAK#1:

Wir unterstellen der Landesregierung (Prinzipal), dass sie von den schulischen Akteuren (Agenten) zum einen die Umsetzung der curricularen Vorgaben, also des Lehrplanes, erwartet.

---

<sup>5</sup> Da trotz dieser starken Vereinfachung die wesentlichen Anreizstrukturen im Schulsystem aufgezeigt werden können, erscheint dieses Vorgehen zulässig.

Zum anderen aber dürfte sie ebenfalls ein Interesse daran haben, dass sich die Umsetzung erfolgreich in den Lernergebnissen der Schüler widerspiegelt.<sup>6</sup>

#### PAK#2:

Wir nehmen an, dass die Schulleitung mit qualifizierten und motivierten Arbeitnehmern, sprich Lehrern, den Bildungsauftrag erfüllen möchte. Dies sollte der Schule eine hohe Reputation, sowie damit einhergehend eine hohe Auslastung sicherstellen.

#### PAK #3:

Die Schüler sind die ultimativen Prinzipale im Bildungswesen. Es wird hier zum einen angenommen, dass Eltern interessengleich im Auftrage ihrer noch nicht volljährigen Kinder handeln (d. h. Kinder und ihre Eltern treten als identischer Prinzipal auf). Zweitens wird davon ausgegangen, dass Eltern eine möglichst hohe – subjektiv empfundene – Schulqualität fordern und somit die Vorgaben des Prinzipals Eltern/Schüler an die schulischen Agenten als optimal betrachtet und nicht angezweifelt werden.<sup>7</sup>

**Tabelle:** Zentrale Prinzipal-Agenten-Konstellationen (PAK) im Schulsystem (Status quo)

| PAK | Prinzipal                    | Agent(en)                                        | Erläuterung                                                                                                                            |
|-----|------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| #1  | Landes- und Bezirksregierung | schulische Akteure (Schulleitung und Lehrkräfte) | Die Schule (Schulleiter und Lehrpersonen) haben als Agent die Aufträge staatlicher Stellen (zentrale und lokale Behörden) zu erfüllen. |
| #2  | Schulleitung                 | Lehrkräfte                                       | In der innerschulischen Konstellation erhalten die Lehrkräfte als Agenten Aufträge von ihrem Prinzipal, der Schulleitung.              |
| #3  | Eltern/Schüler               | schulische Akteure (Schulleitung und Lehrkräfte) | Die schulischen Akteure (Schulleiter und Lehrpersonen) sind Auftragnehmer bzw. Agenten von Eltern und Schülern.                        |

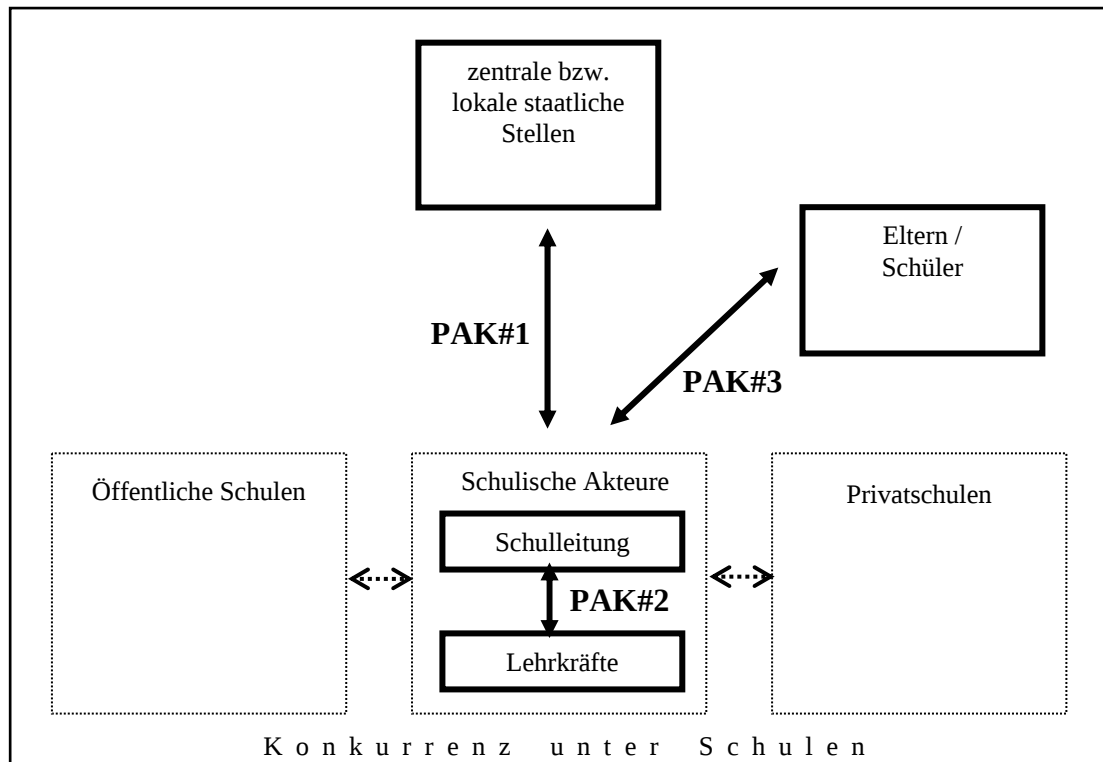
In allen drei Fällen ist es nicht auszuschließen, dass die Agenten – d. h. in erster Linie die Lehrkräfte – konfliktäre Zielvorstellungen besitzen und nicht *nur* die Ziele des Prinzipals als ihre eigenen ansehen, sondern eigene Interessen verfolgen, bspw. die Minimierung des eigenen Arbeitsaufwandes (Arbeitsleides) etc. (vgl. Abschnitt 3).

<sup>6</sup> Dies wird u. a. dadurch bestätigt, dass sich der innerdeutsche Ländervergleich, PISA-E, großer Beliebtheit erfreut – zumindest in den erfolgreichen Bundesländern. Gerne werden diese Studien als vermeintlicher Zeuge guter eigener Bildungspolitik herangezogen. Schnell wird hierbei jedoch vergessen, dass Vorsicht dabei geboten ist, die Indikatoren internationaler Vergleichsstudien als alleinige Qualitätsausweise heranzuziehen. „Gute Bildung“ macht ggf. mehr aus, als das, was dort gemessen wird (vgl. hierzu auch Abschnitt 5).

<sup>7</sup> Diese Annahmen dürften im Allgemeinen erfüllt sein. Ausnahmen bestätigen die Regel, wenn möglicherweise kurzfristig orientierte Kinder ganz andere Forderungen an die Schule stellen als ihre langfristig orientierten Erziehungsberechtigten bzw. wenn pflichtvergessene Eltern nicht um eine möglichst gute Ausbildung ihrer Kinder bemüht sind.

Betrachtet man das Schulwesen als einen Bildungsmarkt, impliziert die letztgenannte Prinzipal-Agenten-Konstellation die Marktbeziehung zwischen Bildungsnachfragern (Eltern/Schülern) auf der einen und Bildungsanbietern (Schulen) auf der anderen Seite. Auf der Angebotsseite stehen Schulen dann im Wettbewerb mit anderen öffentlichen und privaten Schulen. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die genannten Zusammenhänge.

**Abbildung:** Zentrale Prinzipal-Agenten-Konstellationen (PAK) im Schulsystem (Status quo)



Quelle: modifiziert entnommen aus Siller (2007), S. 14

### 3 Schulpolitische Reformvorschläge aus anreiztheoretischer Sicht

Vor allen Dingen das relativ<sup>8</sup> schlechte Abschneiden deutscher Schüler in internationalen Vergleichsstudien hat hierzulande eine Bildungsdebatte ausgelöst, die die bestehenden Strukturen des Systems in Frage stellt. Bei den in der Folge lancierten institutionellen Reformen, bzw. Reformvorschlägen im Schulsystem stehen insbesondere drei Bestrebungen in der Diskussion oder sind teilweise bereits umgesetzt worden<sup>9</sup>: erstens der Grad der Selbstständigkeit bzw. Autonomie der einzelnen Schule, zweitens ein attraktives und anreizgerechtes Arbeits-

<sup>8</sup> In der Tat steht nach der Veröffentlichung von Ergebnissen internationaler Vergleichsstudien die *relative* Platzierung Deutschlands im Vordergrund der medialen Aufmerksamkeit. Aus ökonomischer Sicht sollte jedoch das absolute (Un-)Vermögen für die Bildungspolitik handlungsleitend sein (vgl. Langner (2004)).

<sup>9</sup> Gegenstand weiterer Diskussionen sind die vergleichsweise späte Einschulung deutscher Schüler und die Mehrgliedrigkeit in der Sekundarstufe (vgl. Klemm und Meetz (2004)).

umfeld für Lehrerinnen und Lehrer und drittens ein verstärkter Wettbewerb im Schulsystem durch eine größere Wahlfreiheit der Eltern/Schüler sowie eine größere Angebotsvielfalt der Schulen (vgl. Wößmann (2006)).

Im Folgenden werden die genannten Reformbestrebungen im Detail betrachtet. In einem ersten Schritt werden Chancen und Gefahren aus Sicht des Prinzipal-Agenten-Ansatzes verdeutlicht. Vor diesem Hintergrund wird in einem zweiten Schritt der Status quo in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere in Nordrhein-Westfalen, vorgestellt und aus anreiztheoretischer Sicht reflektiert (Abschnitt 4).

### **(1) Autonomie für die Einzelschule (PAK#1)**

#### **Wie ist eine größere Entscheidungsbefugnis für die Einzelschule aus anreiztheoretischer Sicht zu bewerten?**

Schulautonomie bedeutet eine Verschiebung der Entscheidungsgewalt von den staatlichen Schulbehörden hin zu den Einzelschulen. Aus institutionenökonomischer Betrachtung lässt diese Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die Ebene des *Agenten* (vgl. PAK #1) zwei gegenläufige Effekte erwarten. Einerseits können Schulen (Lehrpersonen, Schulleiter) durch eine stärker dezentrale Verantwortung ihren lokalen Wissensvorsprung in Handlungen umsetzen, welche eine höhere Schulqualität durch einen effektiveren und sparsameren Einsatz von Ressourcen als bei zentraler Regelung erwarten lassen. Elemente dieses „*local knowledge lead*“ der schulischen Akteure sind neben dem Informationsvorsprung größere Fähigkeiten bei der sachlichen Bearbeitung der konkreten Aufgabe, Motivationseffekte durch größere Handlungsfreiheit bzw. Mitspracherechte sowie die Möglichkeit, besser auf lokale Bedürfnisse eingehen zu können. Die lokale Flexibilität des Lehrangebots gewinnt insbesondere bei zunehmend heterogenen Nachfragerstrukturen und -präferenzen an Bedeutung, da so eine effizienzförderliche Kompatibilität (*matching*) zwischen Angebot und Nachfrage erreicht werden kann (vgl. Ferris (1992)).<sup>10</sup>

Andererseits kann ein erweiterter diskretionärer Spielraum opportunistisch ausgenutzt oder mangels Qualifikation und/oder Motivation derart verwendet werden, dass Ressourcen fehlgeleitet bzw. eigennutz- und nicht effizienzorientiert eingesetzt werden. Neben Opportunismus oder der fehlenden Motivation, den neuen Handlungsspielraum auch effizient zu nutzen, kommt insbesondere der Risikoaversion der schulischen Akteure (z. B. durch das Festhalten

---

<sup>10</sup> Für eine zentraler staatliche Ebene wäre das Erreichen des dafür erforderlichen Informationsstandes – wenn überhaupt möglich – mit erheblichen Informationsbeschaffungskosten verbunden.

an vertrauten Verhaltensmustern und Routinen) sowie dem Qualifikationsaspekt eine wesentliche Bedeutung zu. Wird beispielsweise die Schulleitung im Rahmen einer Kompetenzverlagerung mit Managementaufgaben konfrontiert, denen sie mangels entsprechender Vorkenntnisse nicht gewachsen ist, können dadurch erhebliche Ineffizienzen entstehen. Wie das Beispiel zeigt, führt eine simple Erweiterung der Dispositionskompetenz auf der einzelschulischen Ebene keineswegs automatisch zu einem sparsameren und zielgenaueren Mitteleinsatz und auch der Effektivität, d. h. einer Verbesserung der Schülerleistungen mit dieser Maßnahme, ist nicht gedient.

Eine Lösung dieses Dilemmas kann darin bestehen, Schulautonomie nur bzw. insbesondere in den Handlungsbereichen zuzulassen, wo potentielle Effizienz- und Qualitätsgewinne aus dem lokalen Wissensvorsprung der Agenten vergleichsweise groß und die Möglichkeiten bzw. Anreize opportunistischen oder ineffizienten Verhaltens vergleichsweise gering sind. Dies scheint vor allem gegeben bei der innerschulischen Allokation von Finanzressourcen, bei Personalentscheidungen (Einstellung und Entlassung von Lehrkräften, Einfluss auf Anfangsgehalt und Gehaltszulagen) sowie bei der Unterrichtsorganisation (z. B. Auswahl von Unterrichtsmethoden oder Lehrbüchern durch die Lehrpersonen). Zu einem Rückgang schulischer Qualität dürfte im Gegensatz dazu eine erweiterte Entscheidungsbefugnis in Bereichen mit Raum für dezentrales opportunistisches Verhalten führen, d. h. bezüglich der Höhe des eigenen Schulbudgets und bezüglich der Arbeitsbelastung der schulischen Akteure (die Arbeitsbelastung ergibt sich bspw. durch den Umfang des Curriculums und die Anzahl der Prüfungen in einem Schuljahr) (vgl. OECD (2004b)).

In Prüfungsfragen ist eine anreizgerechte Ausgestaltung im Verhältnis zwischen Schulbehörden und Einzelschule (PAK#1) aus institutionenökonomischer Sicht dann gegeben, wenn die Entscheidungskompetenzen im Wesentlichen bei den staatlichen Stellen, d. h. dem Prinzipal, verbleiben (Stichwort Zentralabitur, zentrale Lernstanderhebungen). Zentrale, extern vorgegebene Prüfungen sind ein transparenter Vergleichsmaßstab und üben somit einen starken Anreiz auf schulische Agenten (Schüler wie Lehrer) aus, ihre Ressourcen effizient und effektiv einzusetzen. Denn Schülerleistungen in zentralen Prüfungen stellen im Vergleich zu dezentral organisierten Prüfungen ein qualitativ höherwertigeres Signal für zukünftige Arbeitgeber bzw. weiterführende Schulen dar, erhöhen die Verantwortung bzw. Rechenschaft (*accountability*) schulischer Agenten und steigern die Transparenz für Eltern und andere Prinzipale (vgl. Bishop (1997)). Die Ursachen von Agenturproblemen können somit deutlich reduziert werden (vgl. Textbox in Abschnitt 2). Wie auch in empirischen Studien belegt fungieren Zentralprüfungen somit als ein notwendiges Korrektiv von Schulautonomie, indem sie wei-

testgehend sicherstellen, dass ein erweiterter Dispositionsspielraum von den schulischen Akteuren auch effizient genutzt wird (vgl. Fuchs und Wößmann (2004)).<sup>11</sup>

## **(2) Autonomie und Anreize für Lehrpersonen (PAK#2)**

### **Wie kann das Umfeld für Lehrkräfte anreizgerecht ausgestaltet werden?**

Lehrerinnen und Lehrer können als „kritischer Erfolgsfaktor“ im schulischen Bildungsprozess gelten. Ein positiver Zusammenhang zwischen Lehrerqualität (Art der Ausbildung, Effektivität der im Unterricht eingesetzten Ressourcen, Motivation, Berufserfahrung etc.) und Schülerleistungen kann als gesichert gelten.<sup>12</sup> Aus anreiztheoretischer Sicht sind Lehrkräfte im Status quo *Agenten*, die mehreren *Prinzipalen* (Schülern, Eltern, Schulleitung, Schulbehörden) gleichzeitig zu dienen haben. Aufgrund ihrer Position als multiple Agenten sind sie nicht selten mit konfliktären Erwartungen ihrer verschiedenen Auftraggeber konfrontiert.

Der Bedeutung der Lehrkräfte als zentralen Agenten der schulischen Leistungserstellung werden die institutionellen Anreizbedingungen im deutschen Schulsystem jedoch nicht gerecht. Weder positive Anreize für wünschenswertes (bspw. Gehaltszulagen) noch negative Anreize bzw. Sanktionen für minderwertiges Lehrerverhalten sind institutionell ausreichend verankert. Vielmehr lassen sich im bundesdeutschen Status quo viele institutionelle Strukturen ausmachen, welche ein grundsätzlich leistungsfeindliches Arbeitsumfeld für Lehrkräfte schaffen und darüber hinaus ursächlich für zumindest einen Teil der Personalprobleme im Schulbereich scheinen (vgl. Abschnitt 4).

Wenn Lehrkräfte bspw. sehr autonom entscheiden können, ohne dass sie direkt (Unterrichtsbesuch durch Schulleiter oder Schulaufsicht) oder aber indirekt (externe Leistungsüberprüfungen der Schüler) eine Überwachung oder Überprüfung Dritter erfahren, besteht die Gefahr, dass sie Vorgaben bzw. Ziele ihrer Prinzipale (Eltern, Schüler, Schulleitung, Landesregierung) aus dem Blick verlieren. Das heißt je weniger Sanktionsmöglichkeiten einerseits bzw. Belohnungsoptionen andererseits existieren, desto weniger existiert für Lehrkräfte auch ein Anreiz, ihre verfügbaren Ressourcen (Zeit und Geld) mit dem Ziel einzusetzen, ein hohes Unterrichtsniveau im Sinne ihrer Prinzipale zu erreichen (z. B. durch eine gründliche und zeitintensive Unterrichtsvorbereitung, die Ausarbeitung lehrplangerechter Inhalte und Ziele, die

---

<sup>11</sup> Fuchs und Wößmann (2004) zeigen beispielsweise, dass ein positiver Zusammenhang zwischen Schülerleistungen und anderen institutionellen Autonomie-Indikatoren vor allem dann besteht, wenn gleichzeitig externe Prüfungen institutionalisiert sind – andernfalls (d. h. ohne zentrale Prüfungen) ist der Zusammenhang signifikant schwächer oder sogar negativ.

<sup>12</sup> Vgl. Juerges, Richter und Schneider (2004). Über eine exakte Definition von „Lehrerqualität“ dürften berechtigte Kontroversen herrschen, auf die im Folgenden aber nicht weiter eingegangen wird.

Anschaffung schülergerechter Unterrichtsmaterialien, die Teilnahme an Fortbildung zur Erlernung innovativer Unterrichtsmethoden etc.).

Grundsätzlich scheint es vorteilhaft, die Personalentscheidungs- und -führungskompetenzen in die Hände der Schulleitung zu legen. Die Schulleitung ist der unmittelbare Vorgesetzte (*Prinzipal*) der Lehrkraft. Sie besitzt den größten Kenntnisstand über die Situation vor Ort, d. h. sie hat einen lokalen Wissens- und Informationsvorsprung gegenüber Schulbehörden. Zudem hat sie ein besonderes Interesse daran, „mit möglichst fähigen und motivierten Lehrkräften den Schulbetrieb führen zu können und benötigt insofern auch die entscheidenden Führungs- und Sanktionsmittel.“<sup>13</sup>

Während als Entscheidungsebene die Schulleitung vorteilhaft erscheint, könnte deren Autonomiegrad insoweit beschränkt werden, dass Personalentscheidungen innerhalb gewisser staatlicher Rahmenvorgaben getroffen werden müssen (z. B. hinsichtlich der Mindestqualifikation bei der Einstellung von Lehrern).

### **(3) Wettbewerb durch Wahlfreiheit und Angebotsvielfalt (PAK#3)**

#### **Welche positiven Anreize bringen Wahlfreiheit und Schulvielfalt?**

Eine Möglichkeit, den diskretionären Handlungsspielraum von schulischen Agenten in gewünschte Bahnen zu lenken, ist die Erhöhung der Wettbewerbsintensität im Schulwesen. Schulische Akteure werden veranlasst, ihre Ressourcen (Zeit, Geld, Personal etc.) möglichst produktiv einzusetzen, um ein Zurückfallen im Vergleich mit anderen Klassen, Schulen und Schulformen zu vermeiden.

Die Höhe der Wettbewerbsintensität im Schulsystem ist von mehreren Faktoren abhängig. Auf der Angebotsseite ermöglichen Dezentralisierung, Deregulierung und Stärkung der einzelschulischen Autonomie eine Profilbildung von Schulen (vgl. Textbox zum Modellprojekt „Selbstständige Schule NRW“ in Abschnitt 4). Eine damit einhergehende verstärkte Differenzierung und Reagibilität des Angebots (Angebotsvielfalt) führt zu einer Konkurrenz unter öffentlichen bzw. unter öffentlichen und privaten Schulen. Auf der Nachfrageseite ist eine Stärkung der Position von Eltern und Schülern erforderlich, z. B. durch die Aufhebung bzw. Erweiterung fester Einzugsbereiche (größere Schulwahl*freiheit*) oder größere Mitspracherechte in Partizipationsgremien wie bspw. den Schulkonferenzen. Eine besonders intensive Stärkung ihrer Position könnten Eltern/Schüler mittels einer nachfrageorientierten Finanzierung der

---

<sup>13</sup> Thom und Ritz (2002), S. 27.

Schulen erfahren (bspw. Bildungsgutscheinsysteme mit tatsächlichen Pro-Kopf-Zuweisungen an die besuchten Institutionen): In diesem Fall haben die Anbieter den hohen Anreiz, mit guter Leistung Schüler bzw. deren Eltern von ihrem eigenen Dienstleistungsangebot zu überzeugen, um somit die Finanzierung der eigenen Schule sicher zu stellen.

Insgesamt sind mit einem Wettbewerb zwischen Bildungsanbietern (Schulen) einerseits und mit Wahlfreiheit für Bildungsnachfrager (Eltern/Schüler) andererseits die wesentlichen Voraussetzungen für die positiven Anreizstrukturen gegeben, welche von Markt- bzw. marktähnlichen Bedingungen ausgehen.<sup>14</sup> Angebotsvielfalt und Wahlfreiheit stellen so zwei Seiten derselben Medaille dar: Denn bei staatlich vereinheitlichtem Angebot ist Wahlfreiheit obsolet und bei Nicht-Existenz von Wahlfreiheit, bspw. durch feste Einzugsgebiete oder hohe Kosten bei der Schulwahl bzw. einem Schulwechsel, hat Angebotsdifferenzierung für die Nachfrager keinen Wert.<sup>15</sup>

Aus Sicht der Anreiztheorie sind die am Bildungsmarkt als Bildungsnachfrager auftretenden Eltern bzw. Schüler die ultimativen Prinzipale im Bildungsnetzwerk. Sie haben das größte und ureigene Interesse an einer optimalen schulischen Bildung. Ihre Funktion als Prinzipal schulischer Agenten können sie jedoch nur wahrnehmen, wenn die institutionellen Rahmenbedingungen ihnen dazu die entsprechenden Möglichkeiten geben. In einem verstaatlichten, durch bildungspolitischen Paternalismus geprägten Bildungssystem, welches Eltern und Schülern nur relativ schwach ausgeprägte Kompetenzen und Verfügungsrechte lässt, ist dies nicht der Fall. Um Agenturprobleme im Sinne der Prinzipal-Agenten-Theorie zu minimieren, bedarf es vielmehr einer Stärkung der Prinzipalposition durch die Ausweitung der Informations-, Mitsprache- und Kontrollmöglichkeiten von Eltern und Schülern.

## **4 Bewertung schulpolitischer Reformmaßnahmen am Beispiel Nordrhein-Westfalens**

Wie im vorangegangenen Abschnitt beschrieben sind aus institutionenökonomischer Sicht die Reformbestrebungen hin zu mehr Schulautonomie, zu mehr Wettbewerb unter den Schulen, sowie zu einem anreizgerechteren Arbeitsumfeld der Lehrer und Lehrerinnen zu begrüßen. Doch wie sehen die Umsetzungen konkret aus? Von welchem Ausgangsniveau starteten sie?

---

<sup>14</sup> Weiß (2001) spricht in diesem Kontext von „Quasi-Märkten“.

<sup>15</sup> Der positive Einfluss eines höheren Wettbewerbsgrades im Schulwesen bzw. einer größeren Schulwahlfreiheit auf die Leistungen von Schülerinnen und Schülern lässt sich auch empirisch belegen, vgl. bspw. Belfield und Levin (2002) und Hoxby (2000).

Welche Anreizsetzung implizieren die derzeitigen institutionellen Rahmenbedingungen und welche Reformschritte sind noch zu tun?

Deutsche Schulen generell konnten lange Zeit als sehr unselbstständig beschrieben werden. In ihrer Publikation zur Vorstellung der ersten Ergebnisse des *Programme for International Student Assessment (PISA)* im Jahre 2001 beklagte dies bereits die OECD. Die Pariser Organisation stellte damals nicht nur zum ersten Mal ihren mittlerweile etablierten internationalen Vergleich der Kompetenzniveaus von 15jährigen vor, sondern auch einen internationalen Vergleich hinsichtlich der Schulen zugestandenen Autonomie. Denn einen hohen Autonomiegrad der Schulen hatte sie für den Lernerfolg der Schüler als mitentscheidend identifiziert (vgl. OECD (2001)).

Seitdem hat ein Umdenken eingesetzt, was sich auch exemplarisch an der Durchführung von Modellvorhaben hierzulande ablesen lässt. In Nordrhein-Westfalen wird bspw. das Modellprojekt *Selbstständige Schule* durchgeführt. Hier ist es das Ziel der Initiatoren – die Landesregierung NRW und die Bertelsmann-Stiftung – das schulinterne Management zu verbessern und hierfür mehr Gestaltungsfreiräume in den Bereichen Personalentwicklung, Ressourcenzbewirtschaftung sowie Unterrichtsorganisation zu gewähren (siehe Textbox).

#### **Das Modellvorhaben *Selbstständige Schule NRW***

Das Modellvorhaben der Landesregierung Nordrhein-Westfalen und der Bertelsmann Stiftung Gütersloh schließt an Maßnahmen der Landesregierung an, die Selbstständigkeit der Schulen im Land zu stärken (u. a. „schulscharfe Lehrereinstellungen“, selbstverantwortete Budgets für die Lehrerfortbildung etc.). Das Modellvorhaben startete im Schuljahr 2002/2003 und endet mit Ablauf des laufenden Schuljahres in 2008. Schulen konnten in fünf Arbeitsfeldern Vorhaben entwickeln und durchführen:

- Unterrichtsorganisation und Unterrichtsgestaltung
- Personalbewirtschaftung
- Sachmittelbewirtschaftung
- Innere Organisation und Mitwirkung in der Schule und
- Qualitätssicherung und Rechenschaftslegung.

Ziel des Modellvorhabens ist es, über selbstverantwortetes Arbeiten die Schulqualität zu verbessern.

Eine wichtige Rolle nehmen die *Schulleitungen* ein, die eine deutlich andere Funktion als bisher ausüben:

- sie übernehmen tatsächlich Verantwortung für die Entwicklung und Sicherung der Qualität ihrer Schule;
- sie stellen selber Personal ein und übernehmen nun eine direkte Dienstvorgesetztenfunktion;
- sie entscheiden eigenverantwortlich über die Bewirtschaftung des Schuletats.

Die einzelnen Modellschulen verfügen nun über eine *schulbezogene Stellenübersicht*, welche es ihnen ermöglicht, selber über Zeitpunkt und Inhalt der Stellenausschreibung zu entscheiden. Personalmittel können u. U. *kapitalisiert*, d. h. in Sachmittel zur Verbesserung der Unterrichtsqualität umgewandelt werden (vgl. Ministerium für Schule, Jugend und Kinder NRW (2005)).

Zwischenergebnissen zufolge führte diese Budgetverantwortung tatsächlich zu einem effektiveren Mitteleinsatz. Diese zeigten ebenso, „dass die z. T. sehr hohen Erwartungen, die Lehrer und Lehrerinnen ebenso wie die Schulleitungen dem Schulversuch entgegen gebracht haben, z. T. eingelöst oder doch tendenziell erreicht wurden.“ (Lohre et al. (2006, S. 93))

Die Unselbständigkeit deutscher Schulen offenbarte sich in vielerlei Hinsicht: So war es in Deutschland *nicht* üblich, dass die Schulen ihre Lehrer selber auswählen konnten und für die **Lehrereinstellungen** verantwortlich zeichneten. Vielmehr wurde die Auswahl zentral von der Landesregierung über den Stellenplan bzw. konkret von den Bezirksregierungen aus gesteuert und vorgenommen. Ziel war hier die gleichmäßige Verteilung mit Lehrkräften auf die einzelnen Schulen. Das hierbei verwendete Prinzip ist dasjenige der Bestenauslese (GG Art. 33).

Das Land Nordrhein-Westfalen hat auf Kritik an diesem ausschließlich an der Examensnote orientierten Auswahlverfahren reagiert und so genannte „schulscharfe Einstellungen“ eingeführt. Diese gewähren allen Schulen die Möglichkeit, ein konkretes Stellenprofil auszuschreiben, welches genau auf den Personalbedarf abgestimmt ist. Die Schulen nehmen somit entscheidenden Einfluss auf Stellenneubesetzungen (vgl. Packwitz (2007)).

Auch wenn den Schulen mit den schulscharfen Einstellungen ein deutlich größeres Mitspracherecht hinsichtlich der Personalauswahl eingeräumt wird (97% aller neu beschäftigten Lehrer wurden im Schuljahr 2003/04 in NRW über dieses Verfahren<sup>16</sup> eingestellt (vgl. Meetz (2007))), sind es letztlich die Bezirksregierungen, die unter den finanziellen Vorgaben der Landesregierung über die Grundsatzentscheidung einer Neueinstellung entscheiden. Auch tragen die Bezirksregierungen nach wie vor die organisatorische Hauptlast im Einstellungsverfahren. Seitens der Schulen wird zum einen der Zeitaufwand dieser Methode beklagt. Zudem wird kritisiert, dass Schulen in ländlichen Bereichen bzw. so genannte Problemschulen weniger Bewerbungen erhielten (vgl. Klemm und Meetz (2004)).

Diese Kritiken sind jedoch vor dem Hintergrund der bisherigen Praxis zu sehen bzw. ökonomisch ohnehin zu hinterfragen. Denn der – aus der Sicht der Schule! – erhöhte Zeitaufwand für die Personalauswahl ist der Preis für die ihr zugestandene Autonomie. Er fiel auch vorher

<sup>16</sup> Das Listenverfahren stellte eine weitere Möglichkeit dar, Stellen zu besetzen. Hierbei handelt es sich in erster Linie um solche, die nicht „schulscharf“ besetzt wurden, bspw. weil sie kurzfristig frei geworden sind. Hierbei zählen ausschließlich die Fächerkombination und die Noten im ersten und zweiten Staatsexamen. (vgl. Packwitz (2007)).

an – nur an anderer Stelle. Ebenso ist es selbstverständlich, dass die Nachfrage nach Tätigkeiten in Schulen mit attraktivem Arbeitsumfeld steigt und in solchen mit weniger attraktivem sinkt, sobald die zentrale Verteilung der Arbeitsplätze aufgehoben wird: Der Lehrermarkt *nähert* sich einem normalen Arbeitsmarkt an. Hier müssten nun die weniger begehrten Arbeitgeber (Schulen) bzw. solche mit weniger attraktivem Umfeld die Möglichkeit erhalten, mit Lohnerhöhungen oder anderen Benefits geeignete Kandidaten anlocken zu können.

Die **Lehrerentlohnung** entfällt jedoch als Instrument zur Personalgewinnung für einzelne Schulen. Denn diese wird in den einzelnen Bundesländern noch immer zentral geregelt. Im OECD-Vergleich erfolgt die deutsche Lehrerbesoldung einerseits auf hohem Niveau; andererseits ist sie durch eine relativ flache Struktur gekennzeichnet, d. h. die Bestverdienenden erhalten nur ein um 30% höheres Einkommen als die Schlechtestverdienenden (vgl. OECD (2007)). Bezahlung und Aufstiegsmöglichkeiten der Lehrer im Status quo richten sich nach OECD-Auffassung zu wenig an tatsächlich erbrachter Leistung: „The extent to which teachers’ compensation is related to an assessment of their performance is still limited, and professional development activities are not linked to progression in the career.“ (OECD (2004a, S. 36))

Dabei zeigt die Schulpraxis in vielen OECD-Staaten, dass Zulagekriterien erfolgreich angewendet und von der Lehrerschaft akzeptiert werden können (vgl. OECD (2005)). Neben der Ergänzung eines stellenbezogenen Grundlohns durch variable leistungs- und erfolgsabhängige Lohnkomponenten sind zudem immaterielle Belohnungsformen denkbar (z. B. erhöhte Gestaltungsfreiräume und Partizipationsmöglichkeiten für leistungsstarke Lehrkräfte im Bereich der Schul- und Unterrichtsorganisation).<sup>17</sup>

Eine Anstellung bei den einzelnen staatlichen Schulen – also beim unmittelbaren Arbeitgeber – erfolgt im Regelfall nicht. Erfüllen Bewerber die Voraussetzungen für eine Verbeamtung (in NRW: Alter jünger als 35 Jahre, bestandene Gesundheitsprüfung und ein einwandfreies polizeiliches Führungszeugnis), kann diese mit der üblichen **Probezeit** (im Regelfall drei Jahren) angestrebt werden. Alternativ werden Bewerber als Angestellte mit einer sechsmonatigen Probezeit als Lehrer eingestellt.

Eine **Kündigung** oder aber Entlassung aus dem Beamtenverhältnis ist gegen den Willen des Betroffenen nur in besonders schweren Fällen möglich, bspw. bei einer strafrechtlichen Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr. „Die Personalfreisetzung durch

---

<sup>17</sup> Die letztgenannten, immateriellen Belohnungsformen finden sich allerdings in deutschen Schulen - wenngleich nicht transparent und systematisch.

Entlassungen [...] spielt im Schulwesen also kaum eine Rolle und kommt durch die beamtenrechtlichen Rahmenbedingungen auch nicht als strategisches Instrument des Personalmanagements in Frage.“ (Meetz (2007, S. 65)).

Aufgrund des **Beamtenrechts** können Schulen von einer langfristigen Personalplanung ausgehen, d. h. ein Kollegium bleibt lange zusammen und die Arbeitskräftefluktuation ist im Vergleich zu einem normalen Unternehmen sehr gering. Die Kehrseite dieser Planungssicherheit besteht in der kaum möglichen Revision einmal gefällter Personalentscheidungen.

Die OECD (2004a, S. 34) sieht vor allen Dingen in der Verbeamtung und erhöhten Arbeitsplatzsicherheit von Lehrern einen großen Nachteil: „By providing extensive job security and limiting the mechanisms for teacher evaluation and accountability, they fail to give teachers incentives to continuously challenge their skills and improve their practice.“ Dieser Nachteil wirkt jedoch auch nachhaltig, denn das Ansehen der Lehrer in der Öffentlichkeit kann wegen dieser außergewöhnlichen Sicherheit – gepaart mit fehlender Verantwortung für die eigenen Leistungen (s. u.) – negativ in Mitleidenschaft gezogen werden. Folglich sinkt auch die Attraktivität des Lehrerberufs und es kommt zu einer adversen Bewerberselektion: Nicht primär der Arbeitsinhalt, sondern die Arbeitsplatzsicherheit *kann* für das Berufsziel Lehrer ausschlaggebend werden. Zudem können sich eigentlich geeignete Kandidaten für Berufe mit höherem gesellschaftlichen Prestige und besseren Karriereoptionen entscheiden.<sup>18</sup>

Diese Vermutung legt auch eine vom Hochschul-Informations-System GmbH in Auftrag gegebenen Studie nahe: Lehramtsstudenten gehören zu derjenigen Studentengruppe, die neben angehenden Medizinerinnen mit am konsequentesten ihr Studium bis hin zum Examen weiterverfolgen. Gerade einmal 8% der Studienanfänger der Jahre 1999-2001 haben hier ihr Studium abgebrochen (Durchschnitt aller Studienabbrecher an Universitäten desselben Zeitraumes: 20%). Die Autoren führen die geringe Abbrecherquote u. a. auf die günstige Einstellungssituation in den einzelnen Bundesländern zurück (vgl. Heublein et al. (2008)). Mit anderen Worten: Die existierenden oder – besser – *erwarteten* institutionellen Rahmenbedingungen des Bildungssystems können bereits großen Einfluss auf die *Zusammensetzung* der am Bildungsprozess Beteiligten ausüben, in diesem Fall die Lehrerschaft.

Dieser Befund ist jedoch erschreckend, wenn man sich die Zufriedenheitswerte bzw. die Selbsteinschätzung angehender Lehrer vergegenwärtigt, die in einer weiteren Studie aufge-

---

<sup>18</sup> Die Managementberatung McKinsey (2007) hat in einer internationalen Benchmark-Studie gerade das hohe Ansehen von Lehrern in der Öffentlichkeit und einen harten Auswahlprozess als entscheidend dafür identifiziert, den Lehrerberuf für die fähigsten Absolventen eines Jahrganges attraktiv erscheinen zu lassen. Denn gerade diese positive Talentelektion ist für die Qualität des Bildungssystems entscheidend: „The quality of an education system cannot exceed the quality of its teachers.“

zeichnet wurden: Nach sechs Semestern bezeichneten sich 27% von 1100 zufällig ausgewählten Studierenden an den Pädagogischen Hochschulen in Baden-Württemberg als nicht geeignet für das Berufsziel „Lehrer“. Ein Viertel der Studienanfänger gab an, dieses Studienfach nur als „Notlösung“ gewählt zu haben, und nur die Hälfte von diesen gibt ihr Studium im Zeitablauf auf (vgl. Rauin (2007)). Diese Zahlen – bei aller Vorsicht gegenüber statistischen Erhebungen – lassen Zweifel daran aufkommen, ob in Deutschland eine positive Talentselektion für den Lehrerberuf gelingt.<sup>19</sup>

Gewährt man Schulen weitergehende Freiheiten, so ist sicher zu stellen, dass diese den gewonnenen Handlungsspielraum nicht opportunistisch sondern im Sinne ihrer Prinzipale nutzen.<sup>20</sup> **Zentrale Abschlussprüfungen**, d. h. die konkrete Vorgabe von Aufgaben und deren Lösungsbewertungen sorgen dafür, dass nachlässigem Lehrerverhalten von staatlicher Seite ein Riegel vorgeschoben ist sowie andererseits ein gelungener Unterricht offenbar wird, denn die Lernziele werden ganz konkret vorgegeben, abgeprüft und transparent gemacht. Dabei bleibt den Lehrkräften selbst überlassen, wie sie ihre Schüler vorbereiten. Die einzelne Lehrkraft fungiert nun eher als „Trainer“ der Schüler und wird von diesen nicht länger als deren „Richter“ wahrgenommen.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat mit dem Schuljahr 2006/07 schriftliche zentrale Abschlussprüfungen am Ende der Klasse 10 schulformübergreifend eingeführt. In den Fächern Deutsch, Mathematik sowie einer Fremdsprache (meist Englisch) werden für jede Schulform eigene Aufgaben und verbindliche Lösungsskizzen vorgegeben. Die Prüfungen enthalten auch schulformübergreifend gemeinsame Teile, so dass auch Vergleiche zwischen den einzelnen Schulformen möglich sind. Die Regierung in Düsseldorf möchte somit eine größere Anforderungstransparenz, eine bessere Vergleichbarkeit der Leistungen sowie eine größere Gerechtigkeit bei der Abschlussvergabe erreichen.

Auch bei der Allgemeinen Hochschulzugangsberechtigung werden – wie mittlerweile in allen Bundesländern, außer in Rheinland-Pfalz – zentrale Aufgaben und Lösungswege für alle schriftlichen Prüfungsfächer vorgegeben. Das Zentralabitur wurde für die gymnasiale Oberstufe in Nordrhein-Westfalen 2007 erstmals durchgeführt. Hinzu kommen so genannte Lern-

---

<sup>19</sup> So schließt Kaube resigniert auch hinsichtlich angehender Lehrer (2008, S. 41): „In manchen Fächern wünschte man sich geradezu, auch für die betroffenen Studenten, dass es zum Studienabbruch noch vor dem ersten Semester kommen würde.“

<sup>20</sup> Vorstellbar wäre beispielsweise eine implizite Verabredung zwischen Lehrkörper und Schülern hinsichtlich eines niedrigen Lernniveaus. Hierbei würde unsere Annahme identischer Interessen zwischen Eltern und Schülern fallen gelassen. Denn in diesem Fall wären die Eltern die ultimativen Prinzipale, da sie die langfristigen Ziele der Schüler – hohes Lernniveau – deutlicher vor Augen haben dürften.

standserhebungen am Ende der Schulklassen drei, acht und zehn in den Fächern Mathematik und Deutsch, um u. a. bezugsgruppenorientierte Vergleiche mit anderen Klassen derselben oder aber anderer Schulen durchführen zu können. Die Ergebnisse sollen „Impulse für Schul- und Unterrichtsentwicklung bieten.“ (vgl. VERA (2008)) Diese Entwicklung ist aus den in Abschnitt 3 erläuterten Gründen zu begrüßen.

Vom Schuljahr 2008/09 an wird es nordrhein-westfälischen Eltern möglich sein, ihre Kinder an Grundschulen ihrer Wahl anzumelden. Bisher waren sie an die jeweiligen Schulbezirksgrenzen gebunden und konnten nur in begründeten Ausnahmefällen eine andere Schule wählen. Dies wird nun zum 1.8.2008 deutlich vereinfacht. Der aus ökonomischer Sicht zu begrüßenden **Wahlfreiheit der Eltern** ist jedoch insofern eine enge Grenze gesetzt, als nun ein gesetzlicher Anspruch allein auf die wohnortnächste Grundschule eingeführt wird. M. a. W. nur dann, wenn entsprechende Kapazitäten zur Verfügung stehen, können auch Kinder anderer Schulbezirke die Schule besuchen.

(Schul-)Wahlfreiheit ist die notwendige Vorraussetzung für funktionierenden Wettbewerb unter den Schulen. Dieser kann im weitestgehend staatlichen Angebot stattfinden; er kann aber auch in einem Systemwettbewerb münden, wenn auch private Schulen gewählt werden können.

Im Schuljahr 2006/07 existierten in NRW 320 allgemein bildende **private Ersatzschulen**. Dies entspricht 5% aller Schulen in NRW. Diese Schulen besuchten 7,2% aller Schüler (vgl. Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2007)). Für das gesamte Bundesgebiet wie auch für NRW ist seit Jahren ein Zuwachs an Schülern an Privatschulen zu verzeichnen. Die Gleichrangigkeit mit öffentlichen Schulen ist grundgesetzlich garantiert, allerdings setzt die Genehmigung einer privaten Ersatzschule voraus, dass „eine Sonderschule nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird“ (Artikel 7, Absatz 4 GG). Der Erhebung von Schulgeld und somit einer Alternative zum Empfang staatlicher Mittel sind demnach enge Grenzen gesetzt.<sup>21</sup> Nach Auffassung mancher Autoren werden in den einzelnen Bundesländern private Ersatzschulen gegenüber öffentlichen Schulen hinsichtlich der Schulfinanzierung benachteiligt, da private Schulen pro Schüler eine geringere finanzielle

---

<sup>21</sup> Welche Schulgeldhöhe – wenn überhaupt – mit dem Sonderungsverbot gerade noch vereinbar ist, wird in Art. 7, Abs. 4 GG nicht genauer spezifiziert. Nach entsprechenden Rechtsurteilen wird aber in der Literatur ein Schulgeld von 100€ pro Monat als mit dem Grundgesetz vereinbar angenommen (vgl. Klein (2007)).

Zuweisung vom Land erhalten als öffentliche.<sup>22</sup> In NRW sei diese Wettbewerbsverzerrung im Bundesvergleich je nach Annahmen über die tatsächlichen Schülerausgaben an staatlichen Schulen entweder inexistent, oder aber vergleichsweise am geringsten (vgl. Klein (2007)).

Die Ergebnisse dieser Studien sind jedoch mit großer Vorsicht zu interpretieren; ebenso wenig sind hieraus ohne weiteres Rückschlüsse auf die Wettbewerbssituation privater Ersatzschulen zu ziehen. Denn zum einen ist nicht eindeutig, wie hoch die Ausgaben für einen staatlichen Schüler tatsächlich sind. Nur die Gesamtausgaben und die Schüleranzahl werden ausgewiesen. Es werden de facto also keine Zuwendungen pro Schüler den Schulen überwiesen. Es fehlt somit an einem eindeutigen Vergleichswert. Die in den Studien verwendeten Zahlen beruhen auf eigenen Berechnungen der Autoren, die zudem die offiziell ausgewiesenen Kosten u. a. um kalkulatorische Verwaltungsgemein- und Personalverwaltungskosten ergänzen (vgl. Eisinger et al. (2006)). Hierbei ist jedoch zu beachten, „dass sich die dabei zugrunde liegende Konstruktion des Mengengerüsts von Schulkosten von betriebswirtschaftlichen Kostenrechnungsmodellen leiten lässt, die auf unterschiedlichsten Annahmen basieren und mit den Ausgaben- und Kostenstrukturen staatlich-kommunaler Schularten nur bedingt kongruent sind.“ (Klein (2007, S. 43))

Zum anderen gilt es auch, die gegenüber privaten Ersatzschulen sehr unterschiedlichen Landesregelungen differenziert zu betrachten. In Nordrhein-Westfalen wird im Schulgesetz explizit darauf hingewiesen, dass private Ersatzschulen das öffentliche Schulwesen bereichern (vgl. §100 Satz 1 SchulG); eine zunächst unverbindliche Wertschätzung, die sich jedoch auch praktisch in der Ersatzschulfinanzierung niederschlägt (vgl. §105 SchulG): Im Gegensatz zu anderen Ländern praktiziert NRW insbesondere bei den Personalausgaben noch immer das Defizitdeckungsverfahren und verzichtet somit weitestgehend auf eine pauschale Geldzuweisung zugunsten einer an den tatsächlich Kosten orientierten. Hierbei können die privaten Ersatzschulen Kosten in der Höhe geltend machen, die mit denjenigen an öffentlichen Schulen vergleichbar sind. Dies impliziert u. a. für etwa die Hälfte der an Ersatzschulen tätigen Lehrkräfte eine Entlohnung (inkl. Altersvorsorge) auf arbeitsvertraglicher Basis, wie sie auch für Beamte an staatlichen Schulen erfolgt. Bei den Sachkosten ist man auf eine vollständige Pauschalisierung übergegangen (Pauschalverfahren).

Eine Eigenleistung der Ersatzschulen wird jedoch in Höhe von mindestens 6% (maximal 13%) der an einer vergleichbaren öffentlichen Schule entstehenden Kosten verlangt. Jegliche Kosten, die unter einem so genannten Unternehmerrisiko subsumiert werden können, werden

---

<sup>22</sup> Zu den Rechtsfragen der staatlichen Finanzierung von Ersatzschulen, insbesondere in Nordrhein-Westfalen, vgl. Ossenbühl (2005).

nicht berücksichtigt; darunter fallen auch alle Ausgaben, die entstehen, um überhaupt den Status einer staatlich anerkannten Ersatzschule zu erhalten (vgl. Overbeck (2007)).

Aus ökonomischer Sicht ist zu begrüßen, dass Privatschulinitiativen – wie alle Unternehmer einer sozialen Marktwirtschaft – das wirtschaftliche Risiko ihrer Unternehmung selbst tragen müssen. Kritisch zu sehen ist hierbei jedoch die Tatsache, dass den Privatschulinitiativen (genauer der Ersatzschule selber, nicht aber deren Träger) gleichzeitig jeglicher Gewinnerzielungsanspruch verweigert wird. „Die Gewährung von Landeszuschüssen setzt voraus, dass die Ersatzschule auf gemeinnütziger Grundlage arbeitet“ (§100 Absatz 5 SchulG NRW). Doch gerade das Eingehen von Risiken wird ggf. eben nur dann erfolgen, wenn dies auch durch Erzielung einer bestimmten Rendite belohnt werden kann.

Die Verwendung von Kostenpauschalen für Sachkosten ist zu begrüßen. Private Schulträger erhalten somit den Anreiz, ihre Kosten zu reduzieren: Aufgrund der gegenseitigen Deckungsfähigkeit können eingesparte Mittel im laufenden Haushaltsjahr anderweitig verwendet werden. Werden diese Mittel nicht ausgeschöpft, werden sie im Folgejahr als Beitrag zu den Eigenmitteln angerechnet und reduzieren deren Bedarf.

Der offene Disput über eine mögliche finanzielle Benachteiligung privater Schulen gegenüber öffentlichen könnte gelöst werden, indem verstärkt auf eine nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung (Subjektfinanzierung) übergegangen wird. Zwar finden sich bereits vereinzelt nachfrageorientierte Elemente (u. a. erfolgen die Finanzausweisungen für Personalausgaben nach einem schülerzahlabhängigen Stellenschlüssel), doch wäre die mögliche Einführung eines kompletten Gutscheinsystems hierzulande kritisch zu prüfen, bei dem eine tatsächliche Zuweisung pro Schüler erfolgen würde (vgl. Enste und Stettes (2005)).

## 5 Fazit und Ausblick

Die sechzehn deutschen Schulsysteme sind in den letzten Jahren in einem starken Wandel begriffen: „Im Vergleich zu dem, was von 1970 bis 2000 alles nicht geschehen ist, verändert sich die deutsche Schullandschaft derzeit mit einem nahezu atemberaubenden Tempo.“ (Klemm (2005, S. 11)). Auslöser für die Bildungsdebatte war das relativ schlechte Abschneiden deutscher Schüler bei internationalen Vergleichsstudien, insbesondere PISA, Anfang des Jahrtausends. Seitdem scheint das bildungspolitische Hauptziel eine Verbesserung der Indikatoren aus den internationalen Vergleichsstudien zu sein. Somit nimmt es auch nicht Wunder, dass die Reformmaßnahmen, die hierzulande bildungspolitisch diskutiert und in diesem Arti-

kel aufgegriffen werden (Autonomie der Schulen, zentrale Abschlussprüfungen und mehr Wettbewerb), aus der empirischen Auswertung dieser Studien gewonnen werden.

Mehr als Zweifel sind jedoch angebracht, dass ein so komplexes und subjektiv empfundenes Konstrukt wie Schulqualität auf eine Maßzahl reduziert werden kann. Insofern ist auch die Ableitung von bildungspolitischen Maßnahmen aus diesen Maßzahlen allein problematisch. Wir haben die oben genannten im vorliegenden Artikel dennoch übernommen. Der Grund hierfür ist, dass die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen auch ohne die Auswertung internationaler Vergleichsstudien geboten sind: Denn der vermehrte Einsatz wettbewerblicher Strukturen sichert in einer sozialen Marktwirtschaft, dass diejenigen Dienstleistungen angeboten werden, die im Interesse des wichtigsten Akteurs im Bildungswesen liegen, also des Schülers.

Bisher sind die Anreizstrukturen hierzulande nicht darauf ausgerichtet, dass sie dem ultimativen Prinzipal dienen. Das Land Nordrhein-Westfalen ist auf einem guten Weg, dies zu ändern: Mit der Gewährung von mehr Schulwahlfreiheit für Eltern, der Durchführung externer Leistungsüberprüfungen sowie der vergleichsweise geringen Benachteiligung – so vorhanden – von Schulen in privater Trägerschaft setzt das Land zunehmend die Voraussetzungen, dass der Bildungserfolg in die Hände der letztlich entscheidenden Individuen gelegt wird.

Vor diesem Hintergrund ist es schlüssig, dass zwischen Rhein und Ruhr den Schulen vor Ort deutlich mehr Autonomie zugesprochen wird – von Personalentscheidungen bis hin zu Finanzfragen. Warum sollte sich die Schullandschaft nicht einem Modell annähern, in dem einzelne Schulen als Anbieter (mit allen Kompetenzen und Risiken!) eines normalen Arbeitgebers um die Gunst der Eltern als Kunden mit einem qualitativ hochwertigen Dienstleistungsangebot konkurrieren? Warum sollte der Wettbewerb ausgerechnet im Bildungswesen nicht innovative Ideen und nachhaltige Geschäftsmodelle zu entdecken helfen?

Das gegenwärtige Problembewusstsein innerhalb der Bevölkerung liefert die Gelegenheit, auch etablierte institutionelle Rahmenbedingungen kritisch zu diskutieren, wie bspw. die Verbeamtung von Lehrern: Denn sollte es das Ziel der Bildungspolitiker sein, in Schulen Schülern glaubhaft Unternehmergeist, Kreativität, Teamwork etc. zu vermitteln, so müssten laut OECD (2004a, S. 44) die insbesondere durch das Beamtenrecht geprägten Arbeitsbedingungen für Lehrer verändert werden: „The openness to innovate, to take risks, to try out new solutions and to modify them on the basis of evidence from practice has to be reconciled with the principles of public service.“ Sicherlich dürfte dies im polit-ökonomischen Prozess ein schwieriges Unterfangen darstellen. Aber die potentiellen Früchte dieser Maßnahmen wären diese Anstrengungen allemal wert.

## Literaturverzeichnis

- Belfield, C. und H. Levin(2002): The Effects of Competition on Educational Outcomes: A Review of the United States Evidence. In: Review of Educational Research, 27, S. 279-341.
- Bishop, J. (1997): The Effect of National Standards and Curriculum-Based Exams on Achievement. In: American Economic Review, 87 (2), S. 260-264.
- Ebers, M. und W. Gotsch (2002): Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, 5. Auflage; Stuttgart, S. 199-251.
- Eisinger, B., Warndorf, P. und J. Feldt (2006): Schülerkosten in Deutschland; in: Hufen, F. und J. Vogel: Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft, Berlin, S. 243-299.
- Enste, D. und O. Stettes (2005): Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen – Zur Ökonomik von Vouchers; in: IW-Analysen, Nr. 14; Köln.
- Ferris, J. (1992): School-Based Decision Making: A Principal-Agent Perspective; in: Educational Evaluation and Policy Analysis, (14) 4, S. 333-346.
- Fritsch, M., Wein, T. und H. Ewers (2003): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 5. Auflage; München.
- Fuchs, T. und L. Wößmann (2004): What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-Examination Using PISA Data. CESifo Working Paper No. 1235.
- Gradstein, M., Justman, M. und V. Meier (2005): The Political Economy of Education – Implications for Growth and Inequality; Cambridge u.a.
- Heublein, U., Schmelzer, R. und D. Sommer (2008): Die Entwicklung der Studienabbruchquote an den deutschen Hochschulen; HIS-Projektbericht; Hannover.
- Hoxby, C. (2000): Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers? in: American Economic Review, 90 (5), S. 1209-1238.
- Juerges, H., Richter, W. und K. Schneider (2004): Teacher Quality and Incentives - Theoretical and Empirical Effects of Standards on Teacher Quality; in: CESifo-Working-Paper Series, Nr. 1296.
- Kaube, J. (2008): Studienabbruch in Deutschland; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 42, S. 41.
- Klein, H. (2007): Privatschulen in Deutschland, Regulierung – Finanzierung – Wettbewerb; in: IW-Analysen, Nr. 25; Köln.
- Klemm, K. (2005): Mangel an qualifizierten Erwerbstätigen werden die Schulreformen befördern; in: ifo- Schnelldienst, 58. Jahrgang, Ausgabe 21, S. 9-12.
- Klemm, K. und F. Meetz (2004): Schulen werden selbstständiger; in: Essener Unikate Nummer 24, S. 8-19.
- Langner, B. (2004): Alle Jahre wieder – über PISA-Schock(s) und andere bildungspolitische „Dauerbrenner“; in: Ordnungspolitischer Kommentar des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln; Dezember.
- Lohre et al. (Hrsg.)(2006): Entwicklung ist messbar – Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Projekt „Selbstständige Schule“; Troisdorf.
- McKinsey (2007): How the world's best-performing school systems come out on top, o. O.

- Meetz, F. (2007): Personalentwicklung als Element der Schulentwicklung – Bestandsaufnahme und Perspektiven; Bad Heilbrunn.
- Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2007): Das Schulwesen in NRW aus quantitativer Sicht – Schuljahr 2006/07; Düsseldorf.
- Ministerium für Schule, Jugend und Kinder NRW (2005): Modellprojekt „Selbstständige Schule“ – Zwischenbilanz; Düsseldorf und Gütersloh.
- OECD (2001): Knowledge and Skills for Life. First results from PISA; Paris.
- OECD (2004a): Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers – Country Note: Germany; Paris.
- OECD (2004b): Learning for Tomorrow's World – First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2003, Paris.
- OECD (2005): Education at a Glance; Paris.
- OECD (2007): Education at a Glance; Paris.
- Ossenbühl, F. (2005): Rechtsfragen der staatlichen Finanzierung von Ersatzschulen in Nordrhein-Westfalen; in: Hufen, F. und J. Vogel: Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft; Berlin, S. 95-126.
- Overbeck, S. (2007): Kommentar zu §103 des Schulgesetz NRW; in: Jülich, C. (Hrsg.): Schulrechtshandbuch Nordrhein-Westfalen – Kommentar zum Schulgesetz NRW mit Ratgeber und ergänzenden Vorschriften; Köln.
- Packwitz, J. (2007): Lehrereinstellung; in: Jülich, C. (Hrsg.): Schulrechtshandbuch Nordrhein-Westfalen – Kommentar zum Schulgesetz NRW mit Ratgeber und ergänzenden Vorschriften; Köln.
- Rauin, U. (2007): Im Studium wenig engagiert – im Beruf schnell überfordert; in: Forschung Frankfurt, S. 60-64.
- Siller, J. (2007): Institutionelle Rahmenbedingungen im Schulwesen – Reformoptionen für das deutsche Bildungssystem; Saarbrücken.
- Steiner, R. und A. Ritz (2002): Beurteilung und Entlohnung von Lehrpersonen. In: Thom, N., Ritz, A. und R. Steiner (Hrsg.): Effektive Schulführung: Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen; Bern u.a., S. 207-237.
- Thom, N. und A. Ritz (2002): Innovation, Organisation und Personal als Merkmale einer effektiven Schulführung. In: Thom, N., Ritz, A. und R. Steiner (Hrsg.): Effektive Schulführung: Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen; Bern u.a., S. 3-35.
- VERA (2008): VERgleichsArbeiten in der Grundschule; Internetauftritt: <http://www.unilandau.de/VERA/>. Abgerufen am 11.03.2008.
- Vogel, J. (2006): Zwischen “struktureller Unmöglichkeit” und “Gefährdung der Institution Ersatzschulwesen”. Die Rechtssprechung zur verfassungsrechtlichen Leistungspflicht des Staates gegenüber Ersatzschulen; in: Hufen, F. und J. Vogel: Keine Zukunftsperspektiven für Schulen in freier Trägerschaft; Berlin, S. 17-47.
- Weiß, M. (2001): Quasi-Märkte im Schulbereich. Eine ökonomische Analyse; in: Oelkers, J. (Hrsg.): Zukunftsfragen der Bildung, 43. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik, S. 69-85.
- Wößmann, L. (2002): Schooling and the Quality of Human Capital; Berlin u.a.

- Wößmann, L. (2005a): Leistungsfördernde Anreize für das Schulsystem, ifo Schnelldienst, 58 (19).
- Wößmann, L. (2005b): Ursachenkomplexe der PISA-Ergebnisse: Untersuchungen aus Basis der internationalen Mikrodaten, ifo Working Paper, Nr. 16.
- Wößmann, L. (2006): Bildungspolitische Lehren aus den internationalen Schülertests: Wettbewerb, Autonomie und externe Leistungsüberprüfung; in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 7, Heft 3, S. 417-444.