

# Jetzt in Bildung investieren!

Der Lockdown kostet Kompetenzen. Es müssen schnell alle Hebel in Gang gesetzt werden, um die Lernrückstände aufzuholen.

Von *Veronika Grimm, Monika Schnitzer, Achim Truger und Volker Wieland*

Seit Ausbruch der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 ist für viele Schülerinnen und Schüler bis Ende Februar 2021 – je nach Bundesland – 21 bis 25 Wochen lang der Präsenzunterricht ausgefallen. Jüngere Kinder konnten ähnlich lange die Kindertagesbetreuung nicht besuchen. Distanzunterricht, der als Ersatz eingeführt wurde, ist aber nicht mit der gleichen Lernwirksamkeit verbunden. Studien zeigen, dass sich wohl erhebliche Lernrückstände ergeben haben, insbesondere bei leistungsschwachen und sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen. Die Phasen des Distanzlernens dürften also Leistungsunterschiede erhöht haben und so die Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft weiter verstärken.

## Hohe Kosten entgangener Bildung

Die individuellen Kosten entgangenen Lernens sind erheblich. Aus bildungsökonomischer Forschung ist bekannt, dass Schulunterricht mit großen Kompetenzzuwächsen einhergeht und dadurch das individuelle Erwerbseinkommenspotential gesteigert wird. Laut dem Bildungsökonom Ludger Wößmann schmälert der in einem Drittel Schuljahr (etwa 13 Schulwochen) ausbleibende Kompetenzerwerb die zukünftigen Erwerbseinkommen der Betroffenen dauerhaft um 3 bis 4 Prozent. Eine vergleichbare Studie für die Vereinigten Staaten schätzt die dauerhaften Einkommenseinbußen auf 2,6 Prozent und bezeichnet diese Zahl als eine Untergrenze.

Wichtiger als die genaue Schätzung ist hier, dass die Einbußen substantiell und dauerhaft sein dürften – das ist aus früherer Forschung zu den Auswirkungen von Kurzschuljahren und streikbedingten Schulschließungen bekannt. Für einige Schülerinnen und Schüler dürfte der pandemiebedingte Einkommensverlust geringer als in der Schätzung ausfallen, insbesondere für diejenigen, die effektiven Distanzunterricht erlebt haben. Für andere hingegen könnten die Einkommenseinbußen noch größer sein. Dies dürfte etwa bei denen der Fall sein, die mehr als 13 Wochen keine Schule besucht und keinen effektiven Distanzunterricht erfahren haben. Darüber hinaus könnten die längeren Lernunterbrechungen für manche nicht nur zu einem Lernstopp, sondern sogar zu Kompetenzverlusten geführt haben. Dies legen Studien nahe, welche die Effekte langer Sommerferien untersucht haben. Schließlich weist die medizinisch-psychologische Forschung darauf hin, dass sich die Pandemiezeit negativ auf die physische und mentale Gesundheit von Kindern und Jugendlichen auswirkt, etwa wegen ausgefallenen Sportunterrichts und Freizeitsports, fehlender sozialer Kontakte und Spannungen innerhalb der Familien. Aufgrund der Wechselwirkung zwischen kognitiver Entwicklung und mentaler sowie physischer Gesundheit, also insbesondere der Erkenntnis, dass gesunde Kinder besser lernen, dürfte der Kompetenzverlust dadurch noch verstärkt werden.

Weitere Folgen des entgangenen Kompetenzerwerbs sind ein höheres Risiko, arbeitslos zu werden, sowie entgangene nichtmonetäre Bildungserträge, beispielsweise im Bereich der Gesundheit.

Kosten durch Bildungsverluste entstehen aber nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern für die Gesellschaft insgesamt. Denn das Humankapital einer Gesellschaft bestimmt ihre Fähigkeit, Innovationen hervorzubringen, die zu mehr technischem Fortschritt führen und so das langfristige wirtschaftliche Wachstum stärken. Auf der Basis dieses Zusammenhangs schätzt die bereits genannte Studie von Ludger Wößmann die gesamtwirtschaftlichen Kosten von Unterrichtsausfall bis zum Ende des Jahrhunderts auf über 2,5 Billionen Euro, also 1,3 Prozent des zukünftigen Bruttoinlandsproduktes (BIP). Dies gilt für den Fall, dass der Kompetenzerwerb in einem Drittel des Schuljahres – auf zwölf Schuljahrgänge gesehen – dauerhaft verlorengeht. Natürlich ist mit solchen Schätzungen eine hohe Unsicherheit verbunden, aber hier geht es ebenfalls weniger um die exakte Zahl als um die Größenordnung.

Zudem sind die Auswirkungen der Schließung von Kinderbetreuungseinrichtungen hierbei noch nicht berücksichtigt. Forschungsergebnisse, beispielsweise

des Wirtschafts-Nobelpreisträgers James Heckman, weisen jedoch auf die große Bedeutung frühkindlicher Bildung hin, weil sich einige Kompetenzen nur oder besser in jungen Jahren ausbilden lassen und verschiedene Kompetenzen aufeinander aufbauen. Deshalb kann Investitionen in frühkindliche Bildung ein relativ hoher Ertrag zugerechnet werden. Finden diese aber nicht statt, verursacht das entsprechend hohe Kosten.

## Günstiger als Kosten der entgangenen Bildung

Trotz der hohen Kosten durch Bildungsverluste werden selbst nach einem Jahr Pandemie noch zu wenige Maßnahmen getroffen, um das Entstehen von Lernrückständen zu verhindern oder diese unmittelbar wieder aufzuholen. Die Kosten selbst umfangreicher Maßnahmen dürften aber im Verhältnis zu den zu erwartenden Kosten ausbleibender Bildung gering sein.

Der Handlungsbedarf lässt sich nach drei Phasen aufschlüsseln. Die erste Phase ist die, in der das Angebot an Präsenzunterricht noch eingeschränkt ist. Die Herausforderung besteht darin, Lernrückstände und Bildungsverluste unter hohen Infektionszahlen so gering wie möglich zu halten und Schülerinnen und Schüler dabei zu unterstützen, Lernrückstände abzubauen. Die zweite Phase beginnt, sobald die Infektionszahlen wieder so gering sind, dass ein regulärer Schulalltag stattfinden kann. Dann müssen die bis dahin entstandenen Lernrückstände so weit wie möglich aufgeholt werden. Phase drei beginnt anschließend. Dann sollte der Schwerpunkt darauf gelegt werden, die langfristigen Herausforderungen des Bildungssystems anzugehen, insbesondere die Chancengleichheit zu verbessern und den digitalen Strukturwandel innerhalb des Bildungssystems voranzutreiben. Maßnahmen in den ersten beiden Phasen können, soweit sie diese Ziele voranbringen, dauerhaft weitergeführt und langfristig genutzt werden.

## Phase I: Zeitnah Strukturen und Personal zur Verfügung stellen

In der ersten Phase, in der Präsenzunterricht eingeschränkt ist, entsteht für viele Lehrkräfte und Schulen ein Zusatzaufwand, etwa durch die Umstrukturierung von Lernformaten und Stundenplänen sowie schwierige Erreichbarkeit eines Teils der Schülerinnen und Schüler. Deshalb müssen zeitnah effektive Organisationsstrukturen geschaffen und zusätzliches Personal herangezogen werden. Vorschläge gibt es zahlreiche, etwa Studierende einzusetzen, um durch Einzel- und Kleingruppenförderung das Entstehen weiterer Lernrückstände insbesondere bei leistungsschwachen und sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern zu verhindern – oder bereits entstandene Rückstände noch während der Schulschließungen aufzuholen. Die bestehenden föderalen und lokalen Strukturen können genutzt werden, um Ideen und Konzepte dezentral zu entwickeln und umzusetzen. Transparenz über die Ergebnisse kann helfen, erfolgreiche Konzepte zu verbreiten.

Außerdem muss weiterhin daran gearbeitet werden, die digitale Infrastruktur der Schulen zu verbessern, ebenso wie die Verfügbarkeit von digitalen Endgeräten für Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler. Mit dem Digitalpakt Schule und der Aufstockung durch die Corona-Hilfen stehen den Ländern bereits vom Bund finanzielle Mittel zum Aufbau der digitalen Bildungsinfrastruktur zur Verfügung. Aus einer Datenerhebung der Länder wird aber deutlich, dass bislang nur insgesamt knapp 488 Millionen der 6,5 Milliarden Euro bis zum Jahresende 2020 abgeflossen sind. Während der Mittelabruf für das Programm zur Anschaffung von Tablets und Laptops für Schülerinnen und Schüler an Schulen fast vollständig erfolgte, hapert es beim Digitalpakt Schule für die Infrastruktur. Ein vereinfachter und unbürokratischer Antragsprozess seitens der Länder sowie etwa eine Unterstützung bei den Medienentwicklungsplänen durch medienpädagogische Zentren – wie in Sachsen – könnten den Mittelabruf beschleunigen.

Zusätzlich zur Unterstützung im Distanzunterricht müssen die Voraussetzungen für die Öffnung der Schulen geschaffen werden. Aus bildungsökonomischer Sicht ist es wichtig, bald wieder Präsenzunterricht zu ermöglichen, da Distanzunterricht kein gleichwertiger Ersatz für Präsenzunterricht ist, insbesondere auch für jüngere und sozial benachteiligte Kinder. Eine wissenschaftliche Leitlinie von 36 medizinisch-wissenschaftlichen Fachverbänden sowie Eltern-, Lehrer- und Schülerverbänden zu den Handlungsempfehlungen für einen möglichen Schulbetrieb liegt bereits vor. Es bedarf der sofortigen Ausstattung mit ausreichenden finanziellen Mitteln, um die Empfehlungen entsprechend der lokalen Gegebenheiten umzusetzen, etwa Hygienemaßnahmen, Filteranlagen zu beschaffen, Testkapazitäten und ausreichend räumliche Kapazitäten sicherzustellen sowie für eine Entzerrung des öffentlichen Nahverkehrs zu sorgen.

Bei hohem Infektionsgeschehen stellt sich im Allgemeinen die Frage, welche staatlichen Einschränkungen vorgenommen werden sollten. Die Beantwortung ist von epidemiologischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ethischen Aspekten abhängig. Die Regierung muss deshalb zwischen Grundrechten abwägen und sollte offenlegen, wie sie zur Entscheidung für jede einzelne Maßnahme gekommen ist, wie sie also Kosten und Nutzen jeder Einschränkung bewertet und zwischen den unterschiedlichen Belastungen der Betroffenen abgewogen hat.

## Phase II: Mittel zum Aufholen der Lernlücken bereitstellen

Wenn alle Schülerinnen und Schüler wieder am Präsenzunterricht teilnehmen können, sind schon Lernrückstände entstanden und Leistungspreizungen haben sich verschärft. Es gilt daher, Defizite gezielt aufzuholen. Vorschläge reichen hier von der Nutzung freier Tage oder Nachmittage über Sommerschulen bis zur Einzel- und Kleingruppenförderung parallel zum Unterricht nach dem finnischen Modell. Fest steht, dass auch in dieser Phase erhebliche zusätzliche finanzielle Mittel benötigt werden und Personal rekrutiert

werden muss sowie das eingearbeitete Personal aus Phase I weiter eingesetzt werden könnte. Auch die während der Pandemie erworbenen digitalen Kompetenzen können weiter effizient genutzt werden, beispielsweise um mit adaptiven Lernprogrammen nach individuellem Leistungsstand gezielt zu fördern und die Lernwirksamkeit des Unterrichts zu erhöhen. Wichtig ist, dass die Konzepte jetzt schon erarbeitet werden, um unmittelbar bei Normalisierung des Schulbetriebs einsatzbereit zu sein. Die Diskussion um Maßnahmen zur Aufholung von Lernrückständen verläuft jedoch derzeit noch sehr verhalten. An der Bereitstellung der nötigen finanziellen Mittel dürfen aber geeignete Maßnahmen angesichts der hohen Kosten der drohenden langfristigen Bildungsverluste nicht scheitern.

## Phase III: Chancengleichheit verbessern, mehr Digitalisierung

Sind die unmittelbaren Auswirkungen der Pandemie überwunden, stehen strukturelle Reformen im Bildungssystem auf der Agenda. Bereits vor der Pandemie stand die Bildungspolitik vor der Herausforderung, die Möglichkeiten, die die Digitalisierung bietet, effektiv zu nutzen und die Chancengleichheit zu verbessern. Maßnahmen und Investitionen, die dazu beitragen, Lernrückstände bereits während der Corona-Pandemie möglichst gering zu halten oder wieder aufzuholen, könnten in der dritten Phase helfen, diese längerfristigen Herausforderungen anzugehen. Maßnahmen, deren Wirksamkeit sich erwiesen hat, sollten beibehalten und weiterentwickelt werden. Bestehen erst die Strukturen und gibt es positive Erfahrungen, etwa bei der gezielten Kleingruppen- und Einzelförderung von Leistungsschwachen und mit dem Einsatz von zusätzlichen Lehrkräften und digitaler Infrastruktur, sind eine Verstärkung und ein weiterer Ausbau der Investitionen möglich und gegebenenfalls lohnenswert. Damit würde zum einen ein Beitrag geleistet, um die gesellschaftliche Ungleichheit zu verringern. Zum anderen würde das wirtschaftlich drängende Problem des demographiebedingt steigenden Fachkräftebedarfs gelindert, was sich positiv auf Wirtschaftswachstum und langfristigen Wohlstand auswirken dürfte.

In allen drei Phasen ist eine wissenschaftliche Begleitung unabdingbar. Nur durch Transparenz und Evaluation von Maßnahmen und Konzepten können Politikmaßnahmen gezielt ergriffen und verbessert werden. Vorteile durch ein föderales Bildungssystem entstehen insbesondere durch den Wettbewerb der Regionen. Transparenz und datenbasierte Evaluation sind die Grundvoraussetzung für effektiven Wettbewerb. Teilweise wären diese sogar kostenlos und schnell verfügbar: Viele Daten liegen bereits vor, aber aktuelle Regeln verhindern ihre anonymisierte wissenschaftliche Auswertung. Hier braucht es Mut zu Transparenz. Das Ziel erfolgreicher Bildungsinvestitionen könnte damit umso besser erreicht werden.

**Veronika Grimm, Monika Schnitzer, Achim Truger und Volker Wieland** bilden den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR).