Policy Brief zum Gutachten „Bildungsleistung durch Verbindlichkeit“ des Aktionsrats Bildung (2025)

Executive Summary Plus

Der Policy Brief fasst die Ergebnisse des Gutachtens „Bildungsleistung durch Verbindlichkeit“ des Aktionsrats Bildung vom Mai 2025 zusammen. Der [Aktionsrat Bildung](#) ist ein politisch unabhängiges Expertengremium renommierter Bildungswissenschaftlerinnen und Bildungswissenschaftler, das sich 2005 auf Initiative der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. konstituiert hat. Er analysiert die **Ausgangslage** des Bildungssystems, benennt **zentrale Befunde** sowie **Ursachen** und leitet daraus **systemische Empfehlungen** ab.

Im Mittelpunkt des Gutachtens „Bildungsleistung durch Verbindlichkeit“ stehen **konkrete Handlungsempfehlungen für alle Bildungsphasen**, jeweils strukturiert nach den vier zentralen Akteurebenen des Bildungswesens – Staat, Bildungssystem, Bildungsinstitutionen und Bildungsakteurinnen bzw. -akteure. Ergänzt werden diese durch **phasenübergreifende schulische Maßnahmen**.

Darüber hinaus werden bestehende **bayerische und länderübergreifende Initiativen** eingeordnet.

Im **Fazit** wird Verbindlichkeit als zentrales Prinzip für mehr Bildungsqualität und Chancengerechtigkeit hervorgehoben – als strukturelles wie auch pädagogisches Leitprinzip.

1. Ausgangslage und Problemaufriss im Spiegel des Gutachtens des Aktionsrats Bildung

Deutschlands Bildungssystem steht vor erheblichen Herausforderungen: Die Leistungen der Schülerinnen und Schüler haben in den letzten Jahren spürbar abgenommen. Diese Entwicklung ist laut aktuellem Gutachten des Aktionsrats Bildung nicht in erster Linie auf fehlende finanzielle Ressourcen zurückzuführen, sondern auf **strukturelle Schwächen** wie mangelnde Verbindlichkeit, unklare Zuständigkeiten und uneinheitliche Anforderungen.

Um die Bildungsqualität nachhaltig zu sichern, empfiehlt das Gutachten eine **stärkere Ausrichtung auf Leistungsorientierung, systemische Verantwortung** und den **gezielten Einsatz datengestützter Steuerungsinstrumente**. Dabei betont das Gutachten, dass Verbindlichkeit nicht nur als strukturelles Prinzip, sondern auch als pädagogische Haltung und gesellschaftliche Erwartungskultur verstanden werden muss. Eine „Kultur der Verantwortung“ ist Voraussetzung für nachhaltige Verbesserungen im Bildungssystem.

Verbindlichkeit muss als systemtragendes Prinzip im Bildungssystem auf allen Ebenen gestärkt werden – staatlich, institutionell und individuell. Nur mit klaren Zuständigkeiten, transparenten Leistungsanforderungen und aktiver Mitwirkung aller Beteiligten kann Bildungsqualität nachhaltig gesichert werden, so die Leitthese des Aktionsrats Bildung.

Bildungserfolg ist kein Produkt einzelner Reformen, sondern Ergebnis **gemeinsamer Verantwortung**. Staat, Bildungsinstitutionen, Familien und Lernende selbst tragen als Bildungsgemeinschaft dazu bei, dass Verbindlichkeit als Haltung und Struktur im Alltag gelebt wird.

Auf Grundlage aktueller Studien und internationaler Vergleichsdaten identifiziert das Gutachten zentrale Problembereiche, die in den folgenden Befunden zusammengefasst sind.

2. Zentrale Befunde

- Nur ein Drittel der Leistungsverschlechterungen lässt sich mit sozialen Faktoren erklären.
- Bildungsstandards sind häufig nicht verbindlich implementiert.
- Leistungsrückmeldungen erfolgen intransparent oder uneinheitlich.
- Bildungsaspirationen und Verantwortungsbewusstsein sinken, begünstigt durch veränderte Erziehungspraktiken und fehlende Leistungsanreize.
- Insbesondere der gesellschaftliche Trend zur „intensiven Elternschaft“ und die daraus resultierende Überbehütung untergraben die Entwicklung von Eigenverantwortung bei Kindern und Jugendlichen.
- Die Durchlässigkeit des Systems nützt vorrangig privilegierten Gruppen.
- Das System ist föderal zersplittert – Vergleichbarkeit fehlt.

3. Ursachenkomplexe im Bildungswesen

- **Abnehmende Verbindlichkeit:** Rückgang zentraler Vergleichsstudien (z. B. PISA-Bundesländervergleich), Noteninflation, fehlende einheitliche Leistungsstandards und zentrale Abschlussprüfungen.
- **Fokusverlust auf Basiskompetenzen:** Verdrängung von Lesen, Schreiben, Rechnen durch andere Reformthemen, wie z. B. Inklusion, Digitalisierung des Unterrichts.
- **Wertewandel und Anspruchsdenken:** Ein gesellschaftlicher Trend hin zur „intensiven Elternschaft“ führt zu überfürsorglichem Verhalten und untergräbt die Entwicklung von Eigenverantwortung, insbesondere bei schulischen Anforderungen.
- **Veränderte Anreizsysteme des Arbeitsmarktes:** Ein geringerer Leistungsdruck beim Übergang in Ausbildung oder Beruf – etwa infolge des Fachkräftemangels und alternativer Bildungswege – schwächt die Verbindlichkeit schulischer Anforderungen.
- **Fehlende Steuerung:** Reformen versanden mangels Zuständigkeitsklarheit.
- **Strukturelle Fragmentierung:** Bildungsföderalismus verhindert einheitliche Standards und bundesweite Vergleichbarkeit.

4. Systemische Handlungsempfehlungen nach dem Gutachten des Aktionsrats Bildung

- **Wiederaufnahme des PISA-Bundesländervergleichs** zur Herstellung von Transparenz und Standortvergleichbarkeit.
- **Verbindliche Bildungsstandards und zentrale Prüfungsformate** zur Sicherung bundesweiter Qualität.
- **Institutionalisierte und regelmäßige Rechenschaftslegung** (Accountability) auf allen Ebenen über Zielerreichung und Qualitätsentwicklung als zentrale Grundlage für datengestützte Steuerungsmaßnahmen.
- **Verbindliche Stärkung der Erziehungspartnerschaft zwischen Schule und Elternhaus**, um die Eigenverantwortung und Leistungsbereitschaft gezielt zu fördern.
- **Regelmäßiges Monitoring der Lernleistungen** (z. B. IQB, VERA) zur Steuerung auf Systemebene.
- **Verbindliche Nutzung und Auswertung von Diagnoseinstrumenten in Schulen** zur individuellen Förderung und Unterrichtsentwicklung.
- **Ausdehnung und Flexibilisierung der Lernzeiten** in den einzelnen Bildungsphasen.
- **Flächendeckende Fachkräftegewinnung und Personalentwicklung**, insbesondere für Einrichtungen und Regionen mit besonderen Herausforderungen.
- **Implementierung gezielter Förderprogramme** für Lernende mit schwachen Basiskompetenzen.
- **Verbindlichere Elternpartizipation** in frühen Bildungsphasen.
- **Transparente und systematische Bereitstellung** von Bildungsdaten, Leistungsvergleichen und Monitoringberichten für alle Beteiligten – Schulen, Erziehungsberechtigte, Öffentlichkeit.
- **Verbindlichkeit als pädagogische Haltung** verstehen und aktiv leben.

5. Konkrete Empfehlungen nach Bildungsphasen und Akteursebenen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen für die einzelnen Bildungsphasen sind entsprechend den vier zentralen Akteursebenen des Bildungswesens strukturiert und basieren auf den Befunden und Erwartungen des Gutachtens des Aktionsrats Bildung 2025:

- **Staat (Makroebene):** Politisch-normative Steuerung durch Gesetzgebung, KMK und Bildungsministerien.
- **Bildungssystem (Mesostrukturebene):** Schulaufsicht, Landesinstitute, Prüfungsämter und Fortbildungsträger.
- **Bildungsinstitutionen (Organisationsebene):** Schulen, Kitas, Hochschulen und Weiterbildungseinrichtungen als operative Einheiten.
- **Bildungsakteurinnen und -akteure (Mikroebene):** Lehrkräfte, pädagogisches Personal, Hochschullehrende, Auszubildende, Erziehungsberechtigte und Lernende.

Diese Differenzierung ermöglicht eine gezielte, verantwortungsbezogene Umsetzung der Empfehlungen auf allen Ebenen des Bildungssystems.

Frühe Bildung

- **Staat:**
 - Einführung eines bundesweiten Bildungsplans für Kinder im Alter von 0–10 Jahren.
 - Verpflichtende vorschulische Sprachstandsdiagnostik und verbindliche Förderpflicht ab 4 Jahren.
 - Aufbau verbindlicher Elternberatungsangebote zur Bildungsbeteiligung ab dem Kleinkindalter.
- **Bildungssystem:**
 - Qualitätssicherung durch einheitliche Standards für frühpädagogische Einrichtungen.
 - Systematische Erhebung von Entwicklungskompetenzen zur gezielten Frühförderung.
- **Bildungsinstitutionen:**
 - Implementierung eines einrichtungsinternen Bildungs- und Beobachtungskonzepts.
 - Integration von Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungszielen gemäß BayBEP.
- **Bildungsakteurinnen und -akteure:**
 - Qualifizierung von Fachkräften im Bereich Diagnostik und Bildungsdokumentation.
 - Stärkung der Erziehungspartnerschaft mit Erziehungsberechtigten durch verbindliche Gesprächsformate.

Primarstufe

- **Staat:**
 - Einführung bundesweiter Standards für Basiskompetenzen in Deutsch und Mathematik.
 - Verbindliche Vorgaben für die Nutzung von VERA 3 zur Unterrichtssteuerung.
- **Bildungssystem:**
 - Ausbau evidenzbasierter Förderprogramme (z. B. Sprachförderung, Leseförderung).
 - Verbindliche Fortbildungen zur Unterrichtsdiagnostik und Differenzierung.
- **Bildungsinstitutionen:**
 - Nutzung von VERA 3-Daten zur kontinuierlichen internen Schul- und Unterrichtsentwicklung sowie Lehrkräftekooperation.
 - Einführung verbindlicher Lesezeiten, systematischer Lesestrategien und Lesediagnostik.
 - Verankerung eines systematischen Mathematikunterrichts mit Fokus auf Basiskompetenzen und problemlösendes Denken.
- **Bildungsakteurinnen und -akteure:**
 - Systematischer Einsatz von Lesestrategien und Diagnoseinstrumenten.
 - Verpflichtende Eltern-Lehrkraft-Gespräche zur Lernentwicklung.

Sekundarstufe I

- **Staat:**
 - Verbindliche Vorgaben zu Leistungsrückmeldungen und Förderplänen.
 - Einführung bundesweit einheitlicher Mindeststandards für zentrale Fächer (z. B. Deutsch, Mathematik).
 - Finanzielle Anreize für Schulen mit besonderem Unterstützungsbedarf (z. B. auf Basis eines Sozialindex).
- **Bildungssystem:**
 - Nutzung von VERA 8 zur systematischen Unterrichtssteuerung und Schulentwicklung.
 - Koordination von internen Leistungsstandards und Vergleichsarbeiten.
 - Verpflichtende Fortbildungsangebote zu Diagnostik, Inklusion und Binnendifferenzierung.
 - Bereitstellung digitaler Tools für Feedback- und Kompetenzrückmeldung.
- **Bildungsinstitutionen:**
 - Systematische Förderung für Risikogruppen etablieren.
 - Flexible Lernzeitmodelle zur individuellen Förderung umsetzen.
 - Strukturierte Übergangsdagnostik zwischen Klasse 4 und 5 einführen.
 - Aufbau multiprofessioneller Teams (z. B. Schulsozialarbeit, Förderpädagogik).
- **Bildungsakteurinnen und -akteure:**
 - Diagnostik, Feedback und selbstreguliertes Lernen methodisch stärken.
 - Nutzung von Kompetenzrastern zur individuellen Lernentwicklung.
 - Verbindliche Elterngespräche bei Leistungsabfall oder Lerngefährdung führen.

Sekundarstufe II

- **Staat:**
 - Ausbau eines verbindlichen Zentralabiturs mit standardisierten Aufgabenpools.
 - Einführung bundesweiter Mindestanforderungen für die Qualifikationsphase in Kernfächern.
 - Anpassung der gymnasialen Oberstufe an bundesweite Standards der KMK.
- **Bildungssystem:**
 - Sicherstellung der Kohärenz zwischen Lehrplänen, Bildungsstandards und Prüfungen.
 - Verbindliches individuelles Lerncoaching in der Einführungsphase implementieren.
 - Leistungsdaten zur Schulentwicklung systematisch nutzbar machen.
- **Bildungsinstitutionen:**
 - Schulinterne Evaluationszyklen stärken.
 - Frühwarnsysteme bei Leistungsabfällen einführen.
 - Ergebnisse aus Prüfungen gezielt für die Unterrichtsplanung auswerten.
- **Bildungsakteurinnen und -akteure:**
 - Fachkonferenzen zur gemeinsamen Bewertungskultur nutzen.

- Portfolioarbeit und Projektlernen zur Förderung von Planungskompetenz verankern.
- Mentoringprogramme für Prüfungsvorbereitung, Studienorientierung und psychosoziale Unterstützung etablieren.

Berufliche Bildung

- **Staat:**
 - Entwicklung eines länderübergreifenden Qualitätsrahmens für alle Lernorte (Schule, Betrieb, überbetriebliche Einrichtungen).
 - Förderung überregionaler Ausbildungsverbände, insbesondere in strukturschwachen Regionen.
- **Bildungssystem:**
 - Verbindliche Kompetenzprofile für Ausbildungsberufe definieren und bundesweit abstimmen.
 - Systematische Evaluation der Lernortkooperation durch Ausbildungsberichte.
- **Bildungsinstitutionen:**
 - Verankerung der beruflichen Orientierung ab Sekundarstufe I.
 - Integration dualer Inhalte in die Schulentwicklung und Curriculaplanung.
- **Bildungsakteurinnen und -akteure:**
 - Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Ausbildenden und Lehrkräften.
 - Qualifizierung von Ausbilderinnen und Ausbildern in pädagogischer Diagnostik und Feedbackkultur.

Hochschule

- **Staat:**
 - Schaffung bundesweit vergleichbarer Zugangs- und Prüfungsanforderungen.
 - Anreize zur Qualitätsentwicklung in Hochschulverträgen verankern.
- **Bildungssystem:**
 - Verbindliches Monitoring des Studienerfolgs und Maßnahmen zur Studienverlaufsberatung.
 - Ausbau von Standards für digitale Lehre, Prüfungsformate und Feedbackprozesse.
- **Bildungsinstitutionen:**
 - Entwicklung kompetenzorientierter Studiengänge mit systematischen Feedbackmechanismen.
 - Verankerung institutioneller Lehrentwicklung und Evaluationszyklen.
- **Bildungsakteurinnen und -akteure:**
 - Qualifizierung von Hochschullehrenden in Hochschuldidaktik und Lernstandsdiagnostik.
 - Nutzung digitaler Tools zur lernbegleitenden Diagnose und individuellen Rückmeldung.

Weiterbildung

- **Staat:**
 - Entwicklung nationaler Rahmenstandards und verbindlicher Anerkennungssysteme für Kompetenzen.
 - Förderung zielgerichteter Weiterbildungsangebote für gering qualifizierte Erwachsene.
- **(Weiter-)Bildungssystem:**
 - Aufbau digital gestützter Beratungssysteme zur individuellen Bildungsplanung.
 - Integration von Weiterbildung in regionale Bildungslandschaften mit Steuerungsverantwortung.
- **(Weiter-)Bildungsinstitutionen:**
 - Abschluss verbindlicher Lernvereinbarungen mit Teilnehmenden.
 - Einführung standardisierter Verfahren zur Erfolgsmessung und Qualitätssicherung.
- **Bildungsakteurinnen und -akteure:**
 - Professionalisierung von Kursleitenden in Diagnostik, Methodik und Lernbegleitung.
 - Förderung von Selbstlernkompetenz durch didaktische Konzepte für erwachsenengerechtes Lernen.

6. Phasenübergreifende Handlungsempfehlungen für Schulen

- Schulinterne Curricula an Bildungsstandards anpassen.
- Datenbasiert arbeiten (VERA, IQB, Diagnostik) und Lernstandserhebungen als Steuerungsinstrument zur Steigerung der Bildungsqualität nutzen.
- Schulische Entwicklungsziele auf Basis von Daten verbindlich festlegen.
- Transparente Leistungsrückmeldungen durch verbindliche Bewertungsrahmen geben.
- Leistungserwartungen und Förderziele von Beginn an klar kommunizieren und kontinuierlich reflektieren – gegenüber Lernenden wie auch Erziehungsberechtigten.
- Regelmäßige und öffentlich zugängliche Berichterstattung über Zielerreichung, Qualitätsentwicklung und Monitoringergebnisse zur Unterstützung datengestützter Steuerungsprozesse.
- Fachkonferenzen und Steuergruppen stärken.
- Lehrkräfte professionalisieren und zu Diagnostik und Differenzierung fortbilden.
- Kooperationszeiten für Schulentwicklung verbindlich einplanen.
- Kollegiale Hospitationen und Feedbackformate institutionalisieren.
- Schulleitung als Impulsgeber für Verbindlichkeit durch Erwartungsmanagement, Monitoring und Feedbackkultur wirksam positionieren.
- Individuelle Rückmeldesysteme etablieren.
- Elternpartizipation, Eigenverantwortung und selbstgesteuertes Lernen stärken.
- Systematische Einbindung von Familien bei individuellem Förderbedarf.
- Übergänge zwischen Bildungsphasen aktiv gestalten – durch koordinierte Diagnostik, transparente Kompetenzanforderungen und institutionenübergreifende Kooperationen.

7. Bayerische Maßnahmen im Lichte der Gutachtenempfehlungen

- **LehrplanPLUS** mit kompetenzorientierten Zielen.
- **Projekt „Alltagskompetenzen – Schule fürs Leben“** (verbindlich).
- **Programme wie „Stark im Wissen“** an Mittelschulen und **„gemeinsam.Brücken.bauen“** (2020-2024) zur Förderung von Basiskompetenzen.
- **Startchancenprogramm** für benachteiligte Schulen u. a. in Bayern.
- **Qualitätsmanagement an beruflichen Schulen in Bayern (QmBS)** und schulische Evaluation.
- **PISA-Offensive Bayern** zur Verbesserung der Basiskompetenzen in Deutsch und Mathematik.
- **Digitale Schule der Zukunft (DSdZ)** zur Stärkung digitaler Kompetenzen und individualisierten Lernens.
- **Monitoring und Transparenzmaßnahmen**, etwa durch Teilnahme an IQB- und VERA-Studien.
- **Verbindliche Leistungsüberprüfungen** gemäß BaySchO zur Sicherung von Grundwissen und Kernkompetenzen.
- **Bayerischer Bildungs- und Erziehungsplan (BayBEP)** mit verbindlichen frühkindlichen Bildungszielen.
- **Verbindliche Sprachstandserhebungen und Sprachfördermaßnahmen** vor der Einschulung.
- **KESCH** – Kooperation zwischen Elternhaus und Schule zur gemeinsamen Gestaltung von Bildung und Erziehung.

8. Länderübergreifende Strategien zur Umsetzung der Gutachtenziele

- **Bildungsstandards der KMK** für alle Bildungsphasen, für verschiedene Schulstufen und Fächer.
- **VERA-Vergleichsarbeiten** zur Überprüfung der Kompetenzentwicklung (Jg. 3 und 8).
- **Internationale Vergleichsstudien** (z. B. PISA, IGLU/PIRLS, TIMSS) als Referenzrahmen
- **IQB-Bildungstrend** als bundesweites Monitoringinstrument.
- **Zentrale Prüfungen und Aufgabenpools** zur Vereinheitlichung von Abiturprüfungen.
- **Professionalisierung der Lehrkräfte** durch Fortbildungen zur kompetenzorientierten Unterrichtsgestaltung, Fachberatung und Standards für Unterrichtsqualität.

9. Fazit und Ausblick – Verbindlichkeit als zentrales Leitprinzip

Der Policy Brief resümiert die zentralen Leitgedanken und Ausblickselemente des Gutachtens des Aktionsrats Bildung 2025 und überträgt sie in eine bildungspolitische Perspektive für Bayern.

Verbindlichkeit im Bildungssystem ist keine Einschränkung – sie ist der Schlüssel zu Chancengerechtigkeit und Leistungsfähigkeit. Das Bildungssystem braucht klare Erwartungen, nachvollziehbare Regeln und den Mut zur Verantwortung auf allen Ebenen. Verbindlichkeit ist dabei nicht nur Struktur, sondern auch eine pädagogische und gesellschaftliche Haltung, die durch klar

kommunizierte Erwartungen, eine verlässliche Rückmeldungskultur und gegenseitige Rechenschaft wirksam wird.

Die Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen verlangt langfristige politische Rückendeckung, interinstitutionelle Kooperation und einen klaren Reformkompass, der Kontinuität über Legislaturperioden hinweg ermöglicht. Der Ausblick des Gutachtens betont dabei, dass ein solcher Wandel nur gelingen kann, wenn Verbindlichkeit auf allen Ebenen nicht nur eingefordert, sondern auch verlässlich begleitet und überprüft wird.

Auch für **Bayern** ergeben sich daraus **Entwicklungsbedarfe**, die im bundesweiten Reformkontext von Bedeutung sind: eine systematischere Nutzung von Diagnose- und Rückmeldedaten zur individuellen Förderung, die konsequente Rückbindung schulischer Qualität an verbindliche Standards, die Stärkung der Rechenschaftskultur in allen Bildungsetappen sowie eine stärker strukturierte und verbindlich verankerte Elternpartizipation – insbesondere in frühen Bildungsphasen. Darüber hinaus braucht es eine stärkere Verzahnung zwischen Bildungsetappen, datenbasierte Steuerungsimpulse auf allen Ebenen sowie einen kohärenten Umgang mit Leistungsrückmeldungen im Sinne der Kompetenzentwicklung.

Insgesamt zeigt das Gutachten auf, dass ein leistungsfähiges Bildungssystem Verbindlichkeit als zentrales Steuerungsprinzip braucht – getragen von einer gemeinsamen Verantwortungskultur und einer konsequenten Orientierung an den Basiskompetenzen.

Literaturquelle:

vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (2025): [Bildungsleistung durch Verbindlichkeit](#)
– Gutachten des Aktionsrats Bildung. Waxmann Verlag.

Verfasserin:

Dr. Vera Haldenwang

Leitung Transferzentrum evidenzbasierte Bildungsforschung – ISB

14.05.2025