

Editorial: 50 Jahre Bildung im Wandel

Von Anfang an hat die OECD die Bedeutung von Bildung und Humankapital für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung betont, und in den 50 Jahren seit ihrer Gründung hat sich das Humankapital in den Mitgliedstaaten signifikant weiterentwickelt. Der Bildungszugang wurde so stark ausgeweitet, dass heute die Mehrzahl der Menschen in den OECD-Ländern über die Dauer der Schulpflicht hinaus im Bildungssystem verbleibt. Gleichzeitig haben die Länder ihre Einstellung zu den Bildungsergebnissen verändert, weg von der eher simplifizierenden Einstellung „Je mehr, desto besser“, die lediglich die Investitionen in Bildung und die Bildungsbeteiligung misst, hin zu einer Sichtweise, die auch die Qualität der von den Schülern und Studierenden letztendlich erworbenen Kompetenzen umfasst. In einer zunehmend globalen Wirtschaft, in der Bildungserfolge nicht länger nur Verbesserungen in Bezug auf nationale Vorgaben bedeuten, sondern im Verhältnis zu den Erfolgen der international leistungsstärksten Bildungssysteme gemessen werden, spielt die OECD eine zentrale Rolle bei der Bereitstellung von Indikatoren zu Bildungsleistungen, die staatliche Bildungspolitik nicht nur bewerten, sondern auch zu ihrer Gestaltung beitragen.

Anstieg des Bildungsstands zwischen den 1950er-Jahren und heute

In den vergangenen 50 Jahren hat die Ausweitung der Bildungsteilnahme zu grundlegenden gesellschaftlichen Veränderungen in den OECD-Ländern beigetragen. 1961 war eine Hochschulausbildung das Privileg einiger weniger, und selbst der Zugang zum Sekundarbereich II war den meisten jungen Menschen in vielen Ländern verwehrt. Heute erwirbt die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung in den OECD-Ländern einen Abschluss im Sekundarbereich II, jeder dritte junge Erwachsene einen Abschluss im Tertiärbereich, und in einigen Ländern könnte schon bald jeder zweite über einen derartigen Abschluss verfügen.

Es war nicht immer möglich, derartige Veränderungen im Zeitverlauf zu quantifizieren: Der Mangel an konsistenten Daten macht es für einen Großteil der letzten 50 Jahre nahezu unmöglich, die Geschwindigkeit des Wandels zu erfassen. Bis in die 1990er-Jahre waren Daten zum Bildungsstand nicht ausreichend standardisiert. Um zu schätzen, wie viele Menschen im Laufe ihres Lebens einen bestimmten Bildungsabschluss erworben haben, lassen sich jedoch Informationen über die Verteilung des Bildungsstands in den einzelnen Altersgruppen heranziehen. So ist beispielsweise die Zahl der 55- bis 65-Jährigen mit einem bestimmten Abschluss eine indirekte Kenngröße für die Zahl derjenigen, die 30 oder 40 Jahre vorher einen derartigen Abschluss erworben haben. Diese Methode überschätzt die Abschlussquoten für die älteren Gruppen im Vergleich zu denen jüngerer Altersgruppen in gewissem Umfang, da sie den Bildungsstand der Älteren zu einem Zeitpunkt erfasst, nachdem diese die Möglichkeit gehabt haben, Abschlüsse auch später im Leben zu erwerben. Da inzwischen jedoch seit mehr als einem Jahrzehnt konsistente Daten zum Bildungsstand verfügbar sind, lässt sich

dieser Effekt des „lebenslangen Lernens“ jetzt auch dadurch erfassen, dass man die Qualifikationen einer bestimmten Alterskohorte zu unterschiedlichen Zeitpunkten in ihrem Leben vergleicht.

Abbildung 1 enthält Schätzungen auf der Grundlage dieser Methode. Die Abbildung bietet Informationen zum Bildungsstand von Erwachsenen, die in dem großen Zeitraum zwischen 1933 und 1984 geboren wurden, die also heute 78 bzw. 27 Jahre alt sind. Die Ältesten schlossen ihre Erstausbildung in den 1950er-Jahren ab, die Jüngsten Anfang dieses Jahrhunderts. Diese Daten zeigen deutlich, dass die Abschlussquoten sowohl im Sekundarbereich II als auch im Tertiärbereich nicht nur stark zugenommen haben, sondern dass der Anstieg auch über die fünfzig Jahre hinweg kontinuierlich verlief, befördert durch nicht unerhebliche und im Allgemeinen steigende wirtschaftliche und soziale „Erträge“ für die Besserqualifizierten. In den 34 OECD-Ländern steigen vor allem in den Ländern, in denen die Bildungsbeteiligung im Tertiärbereich in den letzten Jahrzehnten am stärksten zugenommen hat, die Einkommensvorteile für Absolventen des Tertiärbereichs immer noch stetig weiter, was darauf hindeutet, dass das zunehmende Angebot an hoch qualifizierten Arbeitnehmern nicht zu einem Einkommensrückgang geführt hat – im Gegensatz zu der Entwicklung bei den Geringqualifizierten.

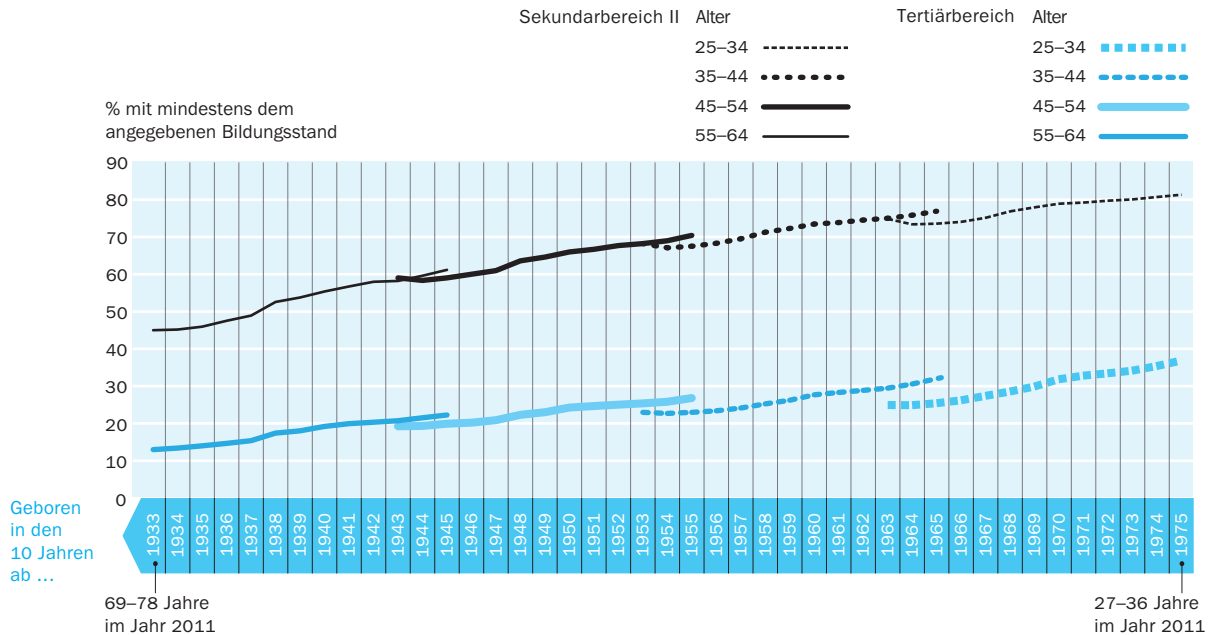
Im Durchschnitt der OECD-Länder stieg der Anteil der Personen mit mindestens einem Abschluss im Sekundarbereich II von 45 auf 81 Prozent und der Anteil derjenigen mit einem Abschluss im Tertiärbereich von 13 auf 37 Prozent. Die Abbildung lässt vermuten, dass rund 7 Prozent der heute 35- bis 44-Jährigen einen Abschluss im Tertiärbereich erworben haben, als sie älter als 25 bis 34 Jahre waren, und dass 4 Prozent der 45- bis 54-Jährigen ihren Abschluss erwarben, als sie älter als 35 bis 44 Jahre waren. Wenn die heute 25- bis 34-Jährigen, von denen bereits 37 Prozent über einen Abschluss im Tertiärbereich verfügen, in den nächsten beiden Jahrzehnten ähnliche Fortschritte erzielen, dann könnte die Hälfte dieser Altersgruppe über einen Abschluss im Tertiärbereich verfügen, wenn sie das mittlere Lebensalter erreicht.

Diese Daten belegen auch, dass die Ausweitung der Bildungsbeteiligung in den letzten Jahrzehnten in den einzelnen Ländern in sehr unterschiedlichem Ausmaß stattfand. Die Abbildungen 2 und 3 zeigen für jedes Land den Bildungsstand für die älteste und jüngste der in Abbildung 1 gezeigten Altersgruppe. Abbildung 2 zeigt die allgemeine Zunahme der Abschlüsse im Sekundarbereich II, wobei die Länder mit traditionell niedrigem Bildungsstand auf die Länder mit früher höherem Bildungsstand „aufschließen“. Heute erwerben mindestens 80 Prozent der jungen Erwachsenen in der OECD einen Abschluss im Sekundarbereich II. Hierbei war in den Vereinigten Staaten nur eine leichte Zunahme der Abschlusszahlen zu beobachten, da sie von Anfang an die höchsten Erfolgsquoten hatten, während Finnland und Korea sich von Ländern mit ehemals nur einer Minderheit an Schülern, die einen Abschluss im Sekundarbereich II erwarben, zu Ländern entwickelten, in denen mittlerweile nahezu alle Schüler einen derartigen Abschluss erwerben.

Die Abschlussquoten im Tertiärbereich variieren stärker zwischen den einzelnen Ländern (s. Abb. 3). Verhältnismäßig geringe Wachstumsraten gab es beispielsweise in den Vereinigten Staaten, die schon früher relativ hohe Abschlussquoten hatten, aber

Abbildung 1

Bildungsstand, nach Alter und Geburtskohorte (OECD-Durchschnitt)



Quelle: OECD. Hinweise s. Anhang 3 unter www.oecd.org/edu/eag2011. StatLink: <http://dx.doi.org/10.1787/888932478964>

Erläuterung der Abbildung:

Die Abbildung zeigt den Anteil der in einer bestimmten Zeitspanne geborenen Erwachsenen (in %), die in einem bestimmten Alter über einen bestimmten Bildungsabschluss verfügten – basierend auf den angegebenen Bildungsabschlüssen zwischen 1997 und 2009. Jedes gezeigte Jahr repräsentiert eine Alterskohorte eines Zeitraums von 10 Jahren, beginnend mit diesem Jahr: Beispielsweise steht 1933 für die Menschen, die von 1933 bis einschließlich 1942 geboren wurden. Daher überschneiden sich die Alterskohorten für aufeinanderfolgende Anfangsjahre.

Die Abbildung zeigt, dass später geborene Alterskohorten unabhängig vom Erhebungszeitpunkt sukzessive höhere Bildungsabschlüsse erreichen, unabhängig von dem Lebensalter, an dem dies gemessen wird. Die spätere Erhebung erfasst auch später im Leben erworbene Abschlüsse. In den meisten Fällen jedoch, in denen für dieselbe Alterskohorte Abschlüsse zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Leben der Einzelnen angegeben werden (d.h., wo die Linien überlappen), ist das Ergebnis ähnlich. Die größte beobachtete Zunahme ist am unteren rechten Rand der Abbildung zu sehen und betrifft die Alterskohorte, die in den zehn Jahren ab 1965 geboren wurde (jetzt 37 bis 46 Jahre alt). 1999, im Alter von 25 bis 34 Jahren, gaben 25 Prozent dieser Gruppe an, einen Abschluss im Tertiärbereich zu haben, zehn Jahre später jedoch war dieser Anteil auf 32 Prozent angestiegen.

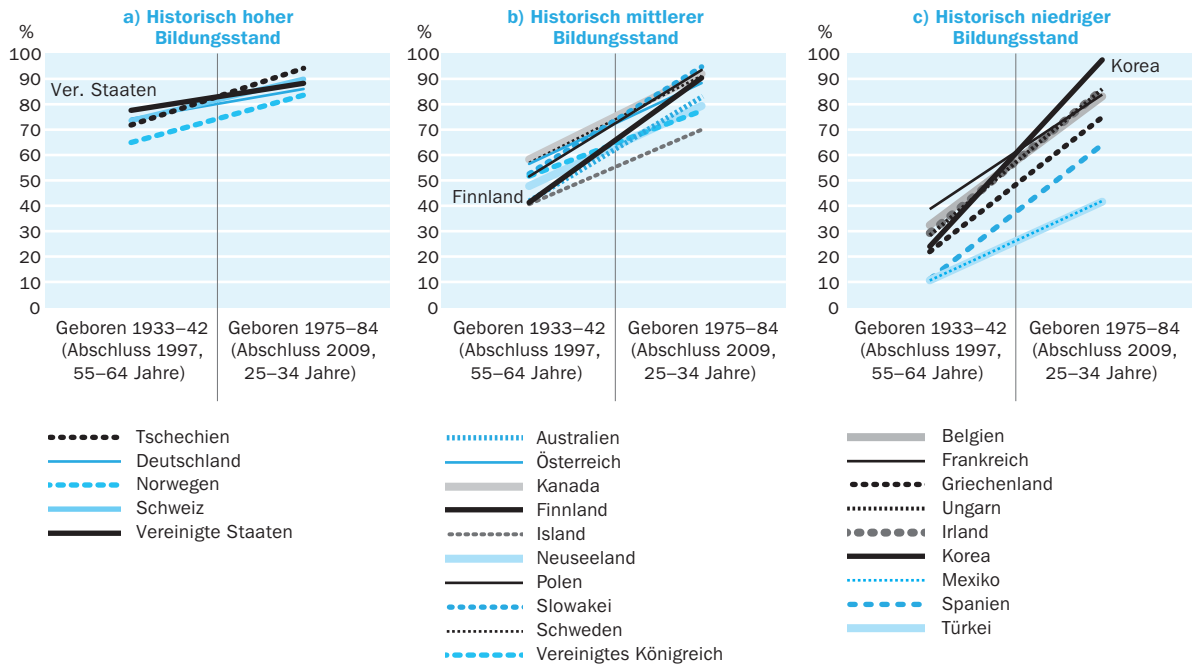
Hierbei ist jedoch zu beachten, dass diese Ergebnisse die Bildungsfortschritte dieser Kohorten nicht ganz präzise erfassen, da sich die Zusammensetzung der Alterskohorten durch Migration und Mortalität verändert hat.

auch in Deutschland, das schon früher niedrigere Abschlussquoten hatte. Japan und Korea dagegen haben den Zugang zum Tertiärbereich sehr deutlich erweitert. In beiden Ländern verfügte von der Altersgruppe, die Ende der 1950er-Jahre, Anfang der 1960er-Jahre im typischen Abschlussalter war (geboren zwischen 1933 und 1942), gegen Ende des Berufslebens nur etwa jeder Zehnte über einen Abschluss im Tertiärbereich. Bei den jüngeren Altersgruppen, die das Abschlussalter um die Jahrtausendwende erreichten, verfügen nun fast alle über einen Abschluss im Tertiärbereich. Bei dieser Kennzahl ist Korea unter den 25 OECD-Ländern mit vergleichbaren Daten von Platz 21 auf Platz 1 aufgestiegen.

Vor 50 Jahren konnten Arbeitgeber in den Vereinigten Staaten und Kanada ihre Beschäftigten unter jungen Erwachsenen auswählen, von denen die meisten einen High-school-Abschluss hatten und jeder Vierte sogar einen Hochschulabschluss – ein weit größerer Anteil als in den meisten Ländern Europas oder Asiens. Inzwischen sind zwar auch in den Vereinigten Staaten die Abschlussquoten im Tertiärbereich gestie-

Abbildung 2

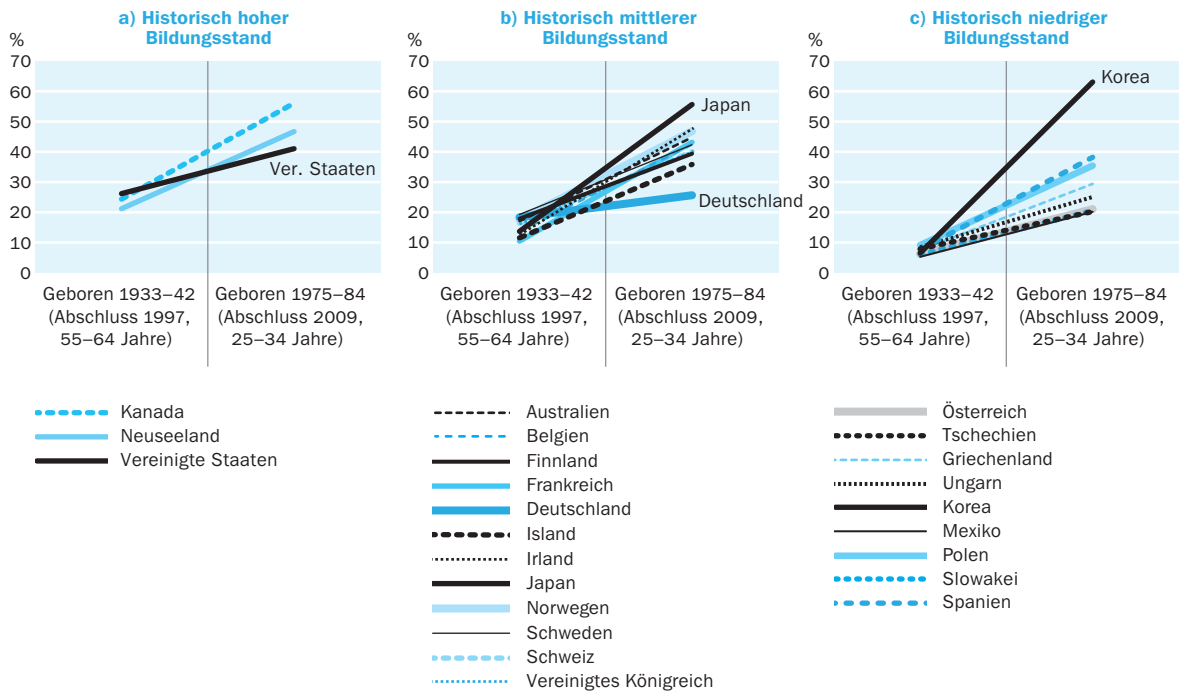
Fortschritte bei den Abschlüssen im Sekundarbereich II im Verlauf von 50 Jahren, nach Land



Quelle: OECD. Hinweise s. Anhang 3 unter www.oecd.org/edu/eag2011. StatLink: <http://dx.doi.org/10.1787/888932478983>

Abbildung 3

Fortschritte bei den Abschlüssen im Tertiärbereich im Verlauf von 50 Jahren, nach Land



Quelle: OECD. Hinweise s. Anhang 3 unter www.oecd.org/edu/eag2011. StatLink: <http://dx.doi.org/10.1787/888932479002>

gen, aber in einigen anderen Ländern war der entsprechende Anstieg so stark, dass die Vereinigten Staaten jetzt beim Anteil der Hochschulabsolventen unter den 25- bis 34-Jährigen nur knapp oberhalb des Durchschnitts liegen. In Europa ist Deutschland das Land, das am wenigsten Fortschritte erzielt hat: Der Anteil der Absolventen des Tertiärbereichs an der Gesamtbevölkerung ist nur ungefähr halb so groß wie bei vielen der Nachbarländer.

Die OECD und Bildung: eine Entwicklungsgeschichte des Humankapitals

Seit ihrer Gründung hat die OECD die Bedeutung der Kompetenzen der Menschen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung betont. Auf der 1961 von der neu gegründeten OECD in Washington veranstalteten „Policy Conference on Economic Growth and Investment in Education“ rückten die von Gary Becker, Theodore Schultz und anderen neu entwickelten Theorien zum Humankapital in den Mittelpunkt des internationalen Dialogs. Stichhaltige Belege für diese Theorien fanden sich jedoch erst in den 1980er-Jahren mit den Arbeiten zur Theorie des endogenen Wachstums von Ökonomen wie Paul Romer, Robert Lucas und Robert Barro. Sie formulierten und prüften Modelle zur Messung der positiven Zusammenhänge zwischen Wachstum auf nationaler Ebene und noch wenig ausgearbeiteten Indikatoren des Humankapitals, insbesondere dem Bildungsstand.

Die Tatsache, dass dieser beobachtete Zusammenhang schwach blieb, stellte für Experten, die Bildungsergebnisse analysierten, keine Überraschung dar. Der Bildungsstand eines Erwachsenen mag zwar als indirekte Kenngröße für die Kompetenzen dienen, die zu wirtschaftlichem Erfolg beitragen, er ist jedoch eine in hohem Maße unzureichende Kennzahl. Erstens hat jedes Land seine eigenen Verfahren und Standards zur Gewährung eines Abschlusses im Sekundar- oder Tertiärbereich. Zweitens entsprechen die durch Ausbildung erworbenen Kenntnisse und Fertigkeiten nicht zwangsläufig denen, die das wirtschaftliche Potenzial steigern. Und drittens ist zunehmend deutlich geworden, dass es zur vollen Nutzung des Humankapitals in den heutigen Gesellschaften und Volkswirtschaften des lebenslangen Lernens bedarf und nicht nur einer Erstausbildung im formalen Bildungswesen.

Nachdem der Zusammenhang zwischen Bildung und ökonomischer Entwicklung erst einmal hergestellt war, waren die Länder stark daran interessiert, zu verstehen, was Bildungsergebnisse eigentlich sind und was sie bedeuten, und sie international zu vergleichen. Seit den 1970er-Jahren steht die OECD an der Spitze der Verfechter des lebenslangen Lernens als Paradigma. In jüngster Zeit hat die OECD umfassende Interpretationen dessen formuliert, was unter Humankapital und dem damit zusammenhängenden Konzept des Sozialkapitals zu verstehen ist. Darüber entwickelte die OECD einen umfassenden Rahmen, um die erforderlichen Kompetenzen zu definieren und zu identifizieren.

Die Entwicklung von Indikatoren war entscheidend für diesen Prozess eines besseren Verständnisses der Bildungsergebnisse und für die Fähigkeit der Länder, voneinander zu lernen im Hinblick auf erfolgreiche Veränderungen im Bildungssystem. Mitte der 1980er-Jahre war klar geworden, dass der Mangel an international vergleichbaren Bildungsdaten valide Vergleiche praktisch unmöglich machte bzw. bildungspolitische

Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen von Ländern mit erfolgreichen Bildungssystemen kaum möglich waren. Zu dieser Zeit begannen die Regierungen der einzelnen Länder hinsichtlich der Ausrichtung und der Ergebnisse der Bildungssysteme ihrer Länder umzudenken. Die Vorstellung, dass es ausreiche, einfach die Zahl der Absolventen im Sekundarbereich II und im Tertiärbereich zu steigern, wurde infrage gestellt. Zu Zeiten schrumpfender öffentlicher Haushalte rückten Aspekte der Qualität und der Ressourceneffizienz in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, da gleichzeitig die ersten internationalen Studien große Leistungsunterschiede zwischen den Schülern in den einzelnen Ländern erkennen ließen.

Dies alles trug dazu bei, dass im Jahr 1988 das OECD-Projekt „Indicators of Education Systems“ (INES) ins Leben gerufen wurde, ein ambitioniertes Vorhaben unter der Federführung einer Reihe von nationalen Expertengruppen der OECD, das das Ziel verfolgte, zuverlässige internationale Indikatoren zu einer Vielzahl von bildungspolitischen Themen zu liefern. Zunächst konzentrierte sich INES auf die Standardisierung existierender Daten zu den Ressourcen, der Organisation und den Teilnahmequoten der Bildungssysteme, um diese international vergleichbar zu machen. Das ehrgeizigere Ziel, neue, international vergleichbare Kenngrößen der Bildungsergebnisse zu liefern, wurde erst im Laufe der Zeit verwirklicht.

Die ersten INES-Indikatoren waren international standardisierte Kennzahlen der Bildungsteilnahme, wie z. B. die Zahl der Schüler/Studierenden in verschiedenen Bildungsbereichen, Abschlussquoten und pro Schüler/Studierenden investierte Ressourcen. Aber erst mit der Entwicklung von Kennzahlen, die die Bildungsergebnisse direkt zu erfassen suchten, die z. B. Tests von Schülern und Erwachsenen erforderten, wurde es möglich zu beurteilen, wie effizient Investitionen in Bildung und in Bildungsprozesse sind.

Die Internationale Untersuchung der Lesekompetenz Erwachsener (International Adult Literacy Survey – IALS) Mitte der 1990er-Jahre zeigte, dass Erwachsene mit einem höheren Bildungsstand zwar im Durchschnitt über höhere Grundqualifikationen verfügen, dass sich aber bei Menschen mit gleichem Bildungsstand diese Grundqualifikationen von Land zu Land stark unterschieden. Dies machte deutlich, dass direkte Messungen des Humankapitals zu anderen Ergebnissen führen können als indirekte Kenngrößen, die auf den Bildungserfahrungen und Qualifikationen der Menschen beruhen. Als Konsequenz hieraus wurde die IALS mit Blick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen des Humankapitals der einzelnen Länder analysiert und ein deutlich stärkerer Zusammenhang zwischen den gemessenen Kompetenzen und dem wirtschaftlichen Wachstum als in früher durchgeführten Studien ermittelt (Coulombe et al., *Literacy scores, human capital and growth across fourteen OECD countries*, Statistics Canada, 2004). Dies bestätigte die Annahme, dass die Effektivität der Bildungssysteme nicht nur daran zu messen ist, wie viele Abschlüsse und Qualifikationen erreicht werden, sondern dass sie auch mit dem Erwerb messbarer Kompetenzen zusammenhängen könnte.

Das aussagekräftigste und umfassendste Instrument zur Erfassung der Bildungsergebnisse und zur Veränderung der Bildungspolitik ist jedoch die Internationale Schulleistungsstudie PISA der OECD, die den Erwerb wichtiger Kenntnisse und Fähigkeiten für das Leben bei jungen Menschen testet. Die PISA-Erhebung wird seit 2000 alle drei

Jahre durchgeführt und hat gezeigt, dass große Unterschiede darin bestehen, was Schüler in den einzelnen Ländern gegen Ende der Schulpflicht wissen und können.

Vor der Einführung der PISA-Studie bestand die am weitesten verbreitete Methode zum Vergleich der Bildungsqualität darin, die Ausgaben pro Schüler/Studierenden zu betrachten. Diese Kenngröße wirkt sich zwar positiv auf die Bildungsergebnisse aus, erklärt jedoch nur rund ein Viertel der Unterschiede zwischen den Ländern. Die Ergebnisse von PISA zeigen, dass der Schlüssel zum Erfolg nicht in einem einzelnen Aspekt des Bildungsprozesses liegt, sondern dass vielmehr eine Kombination der in PISA gemessenen bildungspolitischen Maßnahmen und Vorgehensweisen zusammen rund 80 Prozent der Leistungsunterschiede zwischen den Schulen in den OECD-Ländern erklärt. Ergebnisse dieser Art, zusammen mit der bestehenden Bildungsforschung, begannen, sich auf die Entwicklung der Bildungspolitik auszuwirken. Die Welt der Bildung hat sich seit 1961 stark verändert. Damals wurden die Standards der Bildungspolitik hauptsächlich anhand nationaler Überzeugungen entwickelt, die lediglich auf existierenden Beispielen und der traditionellen Vorstellung von guter Bildung beruhten.

Indikatoren als Katalysatoren des Wandels

Mit zunehmender Qualität der internationalen Indikatoren nimmt ihr Einfluss auf die Entwicklung der Bildungssysteme zu. In gewisser Weise sind Indikatoren lediglich ein Maßstab, um die Fortschritte beim Erreichen gewisser Ziele zu messen. Sie spielen jedoch eine zunehmend einflussreichere Rolle. Indikatoren lenken das Interesse auf nach internationalen Vergleichsmaßstäben schwache Bildungsergebnisse und können so Veränderungen bewirken, manchmal führen sie sogar dazu, dass selbst leistungsstarke Länder ihre Position weiter konsolidieren. Wenn Indikatoren es ermöglichen, das Profil eines leistungsstarken Bildungssystems zu erstellen, können sie auch als Grundlage für die Ausarbeitung von Verbesserungen schwächerer Systeme dienen.

Der „Schockeffekt“, den internationale Leistungsvergleiche auf Reformen der Bildungssysteme haben können, ist nicht neu. Die Reformen in den Vereinigten Staaten, die der Veröffentlichung von „A Nation at Risk“ im Jahr 1983 folgten, wurden teilweise ausgelöst durch die Ergebnisse internationaler Studien, die belegten, dass amerikanische Schüler hinter den Schülern anderer Länder zurückblieben. Während jedoch diese frühen internationalen Vergleichsstudien als eine Art „Warnsignal“ fungierten, boten sie nur wenige Hinweise auf mögliche Lösungen, und die entsprechenden Reformen erfolgten überwiegend anhand nationaler Analysen dessen, was bei dem jeweiligen Bildungssystem als Problem identifiziert wurde. Als im Jahr 2001 dagegen die Veröffentlichung der ersten Ergebnisse der PISA-Studie zeigte, dass die Leistungen der deutschen Schüler unter dem OECD-Durchschnitt lagen, folgte auf den ersten Schock in Deutschland zügig eine nach vorne gerichtete Reaktion: die Entschlossenheit, sich an erfolgreichen Praktiken aus anderen Ländern zu orientieren. Anhand international vergleichbarer Daten wurde das Bildungssystem analysiert, an internationalen Benchmarks orientierte nationale Bildungsstandards eingeführt und verstärkt evidenzbasierte Praktiken genutzt.

Weiter gehende systematische Analysen deuten darauf hin, dass die Bildungsindikatoren der OECD auf unterschiedliche Weise genutzt werden und so ganz unterschiedliche Auswirkungen haben können:

- Die Indikatoren zeigen, was im Bildungsbereich erreicht werden kann, und haben daher die Länder nicht nur dabei unterstützt, die bestehende Bildungspolitik zu optimieren, sondern sich auch damit zu beschäftigen, worauf sie eigentlich aufbaut. Dies bedeutet, die der jeweils aktuellen Bildungspolitik zugrunde liegenden Paradigmen und Überzeugungen zu hinterfragen und gegebenenfalls auch zu verändern.
- Die Indikatoren ermöglichten es den Ländern, messbare bildungspolitische Ziele zu definieren, die in anderen Bildungssystemen bereits erreicht wurden, politische Ansatzpunkte zu erkennen und die Stoßrichtung der Reformen festzulegen.
- Mithilfe der Indikatoren können die Länder besser messen, wie schnell Fortschritte im eigenen Bildungssystem erreicht werden, und überprüfen, wie Bildung im Klassenzimmer tatsächlich vermittelt wird. Die Indikatoren zeigen, dass es zwar politisch schwierig sein mag, bildungspolitische Reformen in die Wege zu leiten, dass aber der Nutzen daraus unweigerlich den nachfolgenden Regierungen oder gar Generationen entsteht.

Neue Möglichkeiten in Angriff nehmen

Die Indikatoren haben vor allem dann eine besonders durchschlagende Wirkung, wenn sie dem Selbstbild eines nationalen Bildungssystems widersprechen und daher die zugrunde liegenden Überzeugungen und Annahmen infrage stellen. Der Einfluss der PISA-Studie auf Deutschland war groß, nicht allein deshalb, weil die Leistungen der deutschen Schüler in der ersten Studie unterhalb des Durchschnitts lagen, sondern auch deshalb, weil diese Ergebnisse dazu führten, dass die Grundannahme, das Bildungssystem führe zu sozial ausgewogenen Ergebnissen, überdacht wurde (s. Kasten 1). In vielen Ländern nutzten die Regierungen die Ergebnisse der PISA-Studie, die zeigen, wie ihr Land im internationalen Vergleich abschneidet, als Ausgangspunkt, um die politischen Maßnahmen und Praktiken der Länder zu untersuchen, die unter ähnlichen Umständen bessere Ergebnisse erreichen.

In dem Maße, in dem internationale Vergleiche wie die PISA-Studie weitere Verbreitung finden, bleibt die Debatte über die Verbesserung der Bildungssysteme nicht länger auf Bildungsexperten begrenzt, sondern erreicht die breite Öffentlichkeit. Indikatoren machen internationale Vergleiche leichter zugänglich und verstärken so ihren Einfluss. Da Schüler und Studierende heute in dem Wettbewerb einer globalen Weltwirtschaft bestehen müssen, haben die Menschen erkannt, dass ihr Land überdurchschnittliche Bildungsergebnisse erzielen muss, wenn ihre Kinder später überdurchschnittliche Gehälter verdienen sollen.

Eine umfassende Perspektive für nationale Ziele schaffen

Die Bildungsindikatoren der OECD haben auch wesentlich dazu beigetragen, nationale Leistungsziele in einem größeren Kontext zu sehen. Wenn der Anteil der Schüler, die in der Schule gut abschneiden, zunimmt, so werden das einige darauf zurückführen, dass das Bildungssystem besser geworden sei, während andere behaupten werden, die Leistungsstandards seien gesenkt worden. Dem Verdacht, bessere Ergebnisse seien auf eine Senkung der Standards zurückzuführen, liegt oft die Vorstellung zugrunde, das Gesamtleistungsniveau im Bildungssystem lasse sich nicht verbessern. Internationale Vergleiche ermöglichen es den Ländern, diese Vorstellungen in einem größeren Bezugssystem zu betrachten, da diese Vergleiche Schulen und Bildungssystemen die Möglichkeit eröffnen, sich im Vergleich mit den Leistungen der Schulen und Bildungs-

Kasten 1**Deutschland überdenkt seine Einschätzung von Bildung und sozialer Chancengerechtigkeit**

Vor PISA wurde in Deutschland die Chancengerechtigkeit in Schulen oftmals als gegeben angesehen, da große Anstrengungen unternommen wurden, um sicherzustellen, dass die Schulen angemessen und gerecht mit Ressourcen ausgestattet wurden. Die Ergebnisse der PISA-Studie 2000 offenbarten jedoch große sozioökonomische Unterschiede zwischen den Bildungsergebnissen der Schulen. Weiter gehende Analysen führten dies in großem Maße auf die Tatsache zurück, dass Schüler mit privilegierterem sozialem Hintergrund tendenziell eher prestigeträchtigere allgemeinbildende Schulen besuchten, während es bei den Schülern mit einem weniger privilegierten sozialen Hintergrund, selbst bei ähnlichen Leistungen in der PISA-Studie, eher die weniger angesehenen berufsbildenden Schulen waren. Das gab Anlass zu der Sorge, das Bildungssystem verstärke den Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Schülerleistungen noch weiter, anstatt diesen abzumildern. Diese Ergebnisse und die darauffolgende öffentliche Debatte führten zu umfassenden Reformbemühungen zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit in Deutschland mit teilweise grundlegenden Veränderungen. Hierzu gehören: eine stärkere Bildungsorientierung der Erziehung und Betreuung im Vorschulalter, die bis dahin eher unter dem Aspekt der sozialen Wohlfahrt betrachtet worden war, die Festlegung nationaler Bildungsstandards in einem Land, in dem die Hoheit der Bundesländer und Kommunen in Bildungsfragen lange Jahre das bestimmende Prinzip war, sowie die verstärkte Förderung benachteiligter Schüler, wie z. B. Schüler mit Migrationshintergrund.

Für viele Pädagogen und Bildungsexperten in Deutschland waren die sozioökonomischen Ungleichheiten, die PISA zum Vorschein brachte, keineswegs überraschend. Das schlechtere Abschneiden benachteiligter Schüler in der Schule wurde oft als gegeben hingenommen und war kein Thema bildungspolitischer Debatten. Die Tatsache, dass PISA aufzeigte, in welchem unterschiedlichem Ausmaß sich der sozioökonomische Hintergrund in den verschiedenen Ländern auf die Leistungen der Schüler und Schulen auswirkte, und dass es anderen Ländern anscheinend gelang, sozioökonomische Ungleichheiten weit wirksamer auszugleichen, machte deutlich, dass Verbesserungen möglich sind, und gab den entscheidenden Impuls für bildungspolitische Veränderungen.

systeme in anderen Ländern zu betrachten. Einige Länder haben diese Sichtweise aktiv übernommen und beispielsweise an PISA orientierte Leistungsziele für ihr Bildungssystem festgelegt.

Das Tempo der Veränderungen in Bildungssystemen erfassen

Internationale Vergleichsstudien bieten auch ein Bezugssystem, um einzuschätzen, mit welcher Geschwindigkeit sich Bildungssysteme verändern. Nationale Bezugsgrößen erlauben es den Ländern, Fortschritte in Bereichen wie beispielsweise der Ausweitung der Bildungsteilnahme in absoluten Zahlen zu messen, wohingegen die Bildungsindikatoren der OECD die Länder in die Lage versetzt haben, jetzt einschätzen zu können,

Kasten 2

Reform in Mexiko orientiert sich an PISA-Ergebnissen

Bei einer 2007 in Mexiko durchgeführten Befragung von Eltern gaben 77 Prozent der Befragten an, die Qualität der von den Schulen erbrachten Bildungsdienstleistungen sei gut oder sehr gut, obwohl die PISA-Studie der OECD im Jahr 2006 ergeben hatte, dass rund die Hälfte der 15-jährigen Schüler in Mexiko nur die unterste Stufe der in PISA definierten Grundqualifikationen erreichten oder sogar darunterlagen (IFIE-ALDUCIN, 2007; OECD, 2007b). Es mag viele Gründe für diese Diskrepanz zwischen der wahrgenommenen Qualität von Bildung und den Ergebnissen eines internationalen Leistungsvergleiches geben. So sind beispielsweise heute in Mexiko die Bildungsdienstleistungen für Schüler signifikant besser als diejenigen, die ihre Eltern erhielten. Dennoch können Reformen schwierig umzusetzen sein, wenn man rechtfertigen muss, weshalb öffentliche Mittel in Bereiche investiert werden sollen, in denen kein öffentlicher Bedarf zu bestehen scheint. Eine Reaktion des mexikanischen Präsidenten bestand darin, konkret zu erreichende PISA-Punktzahlen als spezifische Zielbestimmung in das neue Reformprogramm aufzunehmen. Dieses auf internationale Leistungsvergleiche gründende Leistungsziel, das bis zum Jahr 2012 erreicht werden soll, wird die Differenz zwischen den national erreichten Leistungen und internationalen Standards deutlich machen und messen, wie Verbesserungen des Bildungssystems dazu beitragen können, diese Leistungslücke zu schließen. Begleitend hierzu wurden auch Fördersysteme, Anreizstrukturen und ein verbesserter Zugang zur beruflichen Weiterbildung geschaffen, um die Schulleiter und Lehrkräfte dabei zu unterstützen, das Ziel zu erreichen. Ein Großteil der Reform beruht auf den Erfahrungen anderer Länder. Brasilien bewegt sich in eine ähnliche Richtung und bietet jeder Schule des Sekundarbereichs Informationen darüber, wie viel Fortschritte nötig sind, um das Durchschnittsniveau der OECD bei PISA bis zum Jahr 2021 zu erreichen.

ob die erzielten Fortschritte mit den Veränderungen in anderen Ländern Schritt halten. Wie bereits erwähnt, haben in der Tat die Bildungssysteme in allen OECD-Ländern in den letzten Jahrzehnten einen quantitativen Anstieg bei den Abschlussquoten erzielt. Internationale Vergleiche zeigen jedoch, dass die Geschwindigkeit, mit der Veränderungen der Bildungsergebnisse erreicht wurden, so stark variiert, dass sich die relative Position der Länder bei vielen Indikatoren in den letzten zwanzig Jahren sehr stark verändert hat.

Reformen auf den Weg bringen

Schließlich können internationale Vergleichsstudien dazu beitragen, dass es überhaupt zu Reformen kommt. Ganz unmittelbar kann dies bedeuten, dass so viel öffentlicher Druck entsteht, dass sich Politiker und Regierungen einer Anhebung der Standards nicht länger widersetzen können. Dieser Druck kommt jedoch nicht immer durch die öffentliche Meinung zustande. In Mexiko widersprachen die Ergebnisse der PISA-Studie den Ansichten der Eltern, das Bildungssystem werde ihren Kindern gerecht, indem sie aufzeigten, wie stark die Standards hinter den OECD-Normen zurückblieben (s. Kasten 2). In Japan legte die PISA-Studie Schwächen in einem prinzipiell leistungsstarken

Kasten 3**Japan passt Leistungserhebungen an PISA an**

Japan verfügt über eines der leistungsstärksten Bildungssysteme weltweit. PISA zeigte jedoch, dass die Schüler zwar tendenziell gut bei Aufgaben abschnitten, in denen es darum ging, Sachverhalte wiederzugeben, aber weit weniger gut bei offenen Aufgaben, die die Fähigkeit erforderten, Schlussfolgerungen aus ihrem Wissen zu ziehen und dieses Wissen in einem ungewohnten Kontext anzuwenden. Wenn Eltern und die breite Öffentlichkeit an bestimmte Arten von Leistungstests gewohnt sind, ist es schwierig, sie davon zu überzeugen, dass andere Testformen erforderlich sind. Eine bildungspolitische Reaktion in Japan bestand darin, „PISA-ähnliche“ offene Aufgaben in die nationale Leistungserhebung zu integrieren und dies mit entsprechenden Veränderungen des Lehrplans und der Unterrichtspraktiken zu verbinden. Das Ziel war sicherzustellen, dass als wichtig eingeschätzte Kompetenzen auch innerhalb des Bildungssystems entsprechend gewürdigt werden. Und zehn Jahre später hatten sich in diesen Bereichen die Ergebnisse bei der PISA-Studie in der Tat deutlich verbessert. Wie in Japan wurden auch in Korea PISA-Aufgaben Teil der nationalen Leistungserhebungen und in die Aufnahmeprüfungen für den Tertiärbereich integriert, um den Schülern die Fähigkeit zu vermitteln, schriftliches Material zu erschließen, damit umzugehen, es gedanklich zu verbinden und zu bewerten. In beiden Ländern bedeutet dies eine tief greifende Veränderung, die ohne die Erkenntnisse der PISA-Studie schwerer zu entwickeln, geschweige denn umzusetzen gewesen wäre.

System offen und trug somit dazu bei, den Eltern und der Öffentlichkeit zu vermitteln, weshalb sich der bestehende Unterrichtsstil in Japan verändern musste (s. Kasten 3).

Die Aufgaben bleiben bestehen

Die Bildungsindikatoren der OECD und die damit verbundenen Analysen können keine Patentlösung für Bildungsreformen bieten: Bei ihren Analysen legt die OECD stets Wert darauf, nicht den Eindruck zu erwecken, dass ein einzelner Faktor, der mit guten Leistungen zusammenhängt, der einzig mögliche Schlüssel für Verbesserungen ist. Je mehr Erkenntnisse jedoch vorliegen, umso deutlicher wird, welche Kombination von Faktoren leistungsstarke Bildungssysteme auszeichnen können. Grundsätzlicher ausgedrückt: Die Entwicklung internationaler Standards hat dazu geführt, dass Bildungsdienstleistungen nicht länger in überwiegend „geschlossenen“ nationalen Systemen erbracht werden. Internationale Indikatoren haben dazu beigetragen, dass Bildungssysteme aufgeschlossener reagieren. Außerdem erlauben internationale Leistungsstudien es den Ländern, die sich im Wettbewerb unserer wissensbasierten Weltwirtschaft behaupten wollen, die Entwicklung der Fähigkeiten und Kenntnisse ihrer Bevölkerung im Vergleich zu den Mitbewerbern zu verfolgen.

Daher kam es in den letzten 50 Jahren zu einem grundlegenden Wandel, nicht nur was das Ausmaß von Bildungsaktivitäten anbetrifft, sondern auch dahin gehend, wie Bildungsergebnisse beobachtet und überprüft werden. Die Investitionen in Bildung sind inzwischen zu hoch und der Nutzen der Bildung für den Erfolg von Wirtschaft und Gesellschaft zu wichtig, als dass die Entwicklung leistungsstarker Bildungssysteme

ohne die Kenntnis und die Beobachtung von Bildungsindikatoren vorzustattengehen könnte. Angesichts des globalen Wettbewerbs können es sich die Länder nicht länger erlauben, ihre Bildungssysteme lediglich anhand nationaler Standards zu messen. Die OECD hat von Anfang an betont, dass Bildung eine entscheidende Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung spielt. Heute ist die OECD besser denn je in der Lage, diese Rolle sowohl genau zu analysieren als auch zu stärken.



ANGEL GURRÍA
Generalsekretär der OECD

Weiterführende Literatur

Coulombe, S., J. F. Tremblay and S. Marchand (2004), *Literacy Scores, Human Capital and Growth across Fourteen OECD Countries*, Statistics Canada, 2004.

IFIE-ALDUCIN (2007), *Mexican National Survey to Parents Regarding the Quality of Basic Education*, IFIE-ALDUCIN, Mexico City.

OECD (2008), *PISA 2006: Naturwissenschaftliche Kompetenzen für die Welt von morgen*, OECD, Paris