

Editorial

von Barbara Ischinger, Direktorin für Bildung

Schwere Entscheidungen in schwierigen Zeiten – Entwicklung nachhaltiger Strategien für Investitionen in die Expansion der Bildungssysteme

Die OECD-Länder verfolgen ehrgeizige Ziele für ihre Bildungssysteme und wollen sie sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht weiter ausbauen. Aber die öffentlichen Haushalte sind mit starken Einschnitten konfrontiert, und das Bildungswesen ist immer noch ein überwiegend staatliches Unterfangen. Wurden dem Bildungsbe-
reich ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt, um den zusätzlichen Anforderungen gerecht zu werden, und wird dies auch in Zukunft der Fall sein?

In quantitativer Hinsicht setzen sich die Zunahme der Bildungsbeteiligung und der Anstieg der absoluten Teilnehmerzahlen der vergangenen Jahrzehnte fort – und zwar in einem Tempo, das viele frühere Prognosen übersteigt. Ein Abschluss im Sekundarbereich II ist mittlerweile in den meisten OECD-Ländern nahezu die Regel, daher erfolgte die größte Ausweitung in jüngster Zeit im Tertiärbereich. Während sich im Jahr 1995 noch 37 Prozent einer Altersgruppe für ein Studium im Tertiärbereich entschieden, liegt dieser Anteil im Durchschnitt der OECD-Länder heute bei 57 Prozent (Indikator A2). Es ist immer schwierig, Aussagen für die Zukunft anhand von Entwicklungstendenzen in der Vergangenheit zu treffen. Wird die Ausweitung des Tertiärbereichs in diesem Tempo weitergehen, getrieben von einer ständig steigenden Nachfrage nach Hochqualifizierten? Oder wird der Anstieg abflachen und werden die relativen Einkommen sinken? Zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts hätte wohl kaum jemand vorhergesagt, dass bis zum Ende des Jahrhunderts der Besuch des Sekundarbereichs II für einen sehr großen Teil der Bevölkerung (in den OECD-Ländern) zum Normalfall geworden sein würde. Daher fällt es genauso schwer vorherzusagen, welche Rolle ein Abschluss im Tertiärbereich am Ende des 21. Jahrhunderts spielen wird.

Klar ist jedoch, dass zumindest gegenwärtig immer noch starke Anreize bestehen, einen Abschluss im Tertiärbereich zu erwerben, sowohl im Hinblick auf höhere Einkommen als auch auf bessere Beschäftigungsaussichten (Indikatoren A9 und A10). Darüber hinaus hat die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt nach Hochqualifizierten signifikant zugenommen (Indikator A1).

Diese Nachfrage zu befriedigen und gleichzeitig die Qualitätsstandards mindestens zu halten führt zwangsläufig zu der Forderung, die Bildungsausgaben auf dem heutigen Niveau zu halten oder gar noch zu erhöhen und die Effizienz der Mittelverwendung im Bildungswesen zu steigern. In den vergangenen Jahren waren bereits beträchtliche Steigerungen der Bildungsausgaben sowohl in absoluten Zahlen als auch als Anteil

der öffentlichen Haushalte zu beobachten. Die Gesamtaufwendungen für Bildungseinrichtungen in allen Bildungsbereichen zusammen sind in allen Ländern in den letzten zehn Jahren gestiegen – zwischen 2000 und 2005 allein um durchschnittlich 19 Prozent (Indikator B3). Im Jahr 2005 gaben die OECD-Länder zusammen 6,1 Prozent der Gesamtsumme ihrer Bruttoinlandsprodukte für Bildung in allen Bereichen aus, wovon 86 Prozent direkt aus öffentlichen Quellen stammten. Mit Ausnahme von 7 Ländern lag in allen 28 OECD-Ländern der Anteil bei mindestens 5 Prozent (Indikator B2). Ein weiterer deutlicher Hinweis auf die staatlichen Bemühungen ist die Tatsache, dass zwischen 1995 und 2005 die öffentlichen Bildungsausgaben als Teil der öffentlichen Gesamtausgaben um mehr als 1 Prozentpunkt gestiegen sind – von 11,9 Prozent auf 13,2 Prozent im Jahr 2005. In allen Ländern mit Ausnahme von Frankreich, Kanada, Portugal, der Schweiz und Ungarn stiegen die öffentlichen Bildungsausgaben mindestens genauso schnell wie die öffentlichen Ausgaben in anderen Bereichen (Indikator B4).

Neben dem Anstieg der öffentlichen Bildungsausgaben war auch eine Suche nach neuen Finanzierungsquellen zu beobachten, um mit dem schnellen Anstieg der Teilnehmerzahlen (vor allem im Tertiärbereich) Schritt zu halten und um die den Bildungseinrichtungen zur Verfügung stehenden Ressourcen zu erhöhen. Obwohl noch immer 86 Prozent der Bildungsausgaben für alle Bildungsbereiche zusammen aus öffentlichen Mitteln stammen, haben in fast drei Viertel aller untersuchten Länder die privaten Ausgaben zwischen 1995 und 2005 stärker zugenommen als die öffentlichen Ausgaben. In einigen Ländern ist der Anteil privater Mittel bei der Finanzierung der Bildungseinrichtungen des Tertiärbereichs mittlerweile so hoch, dass die Ansicht, der Tertiärbereich liege hauptsächlich in der Verantwortung des Staates, infrage gestellt werden könnte. In der Tat wird diese Ansicht allmählich durch die Einsicht ersetzt, dass angesichts der öffentlichen und privaten Erträge der Bildung – zumindest im Tertiärbereich – auch die Kosten und die Verantwortung für deren Bereitstellung zwischen denjenigen, die direkt davon profitieren, und der Gesellschaft als Ganzem (d. h. zwischen privaten Haushalten und Unternehmen und dem Staat) aufgeteilt werden sollten (Indikator B3).

Die diesjährigen Indikatoren zeigen zwar deutlich, dass es Bemühungen gibt, die Investitionen in Bildung zu steigern, dennoch bleibt die Frage, ob die zur Verfügung gestellten Ressourcen mit den demografischen und strukturellen Veränderungen der letzten zehn Jahre Schritt gehalten haben. Die Indikatoren B1 und B2 zeigen, dass die Bildungsausgaben im Primar- und Sekundarbereich zwischen 1995 und 2005 in allen Ländern schneller gestiegen sind als die Zahl der Schüler und in mehr als zwei Dritteln der Länder sogar schneller als das BIP pro Kopf. Obwohl die Ausgaben pro Schüler im Primar- und Sekundarbereich im Durchschnitt zwischen 2000 und 2005 weniger schnell gestiegen sind als zwischen 1995 und 2000, lag der Anstieg in 8 OECD- und Partnerländern im späteren Zeitraum noch immer bei mindestens 30 Prozent (Indikatoren B1 und B2). Dementsprechend sind die verfügbaren Ressourcen pro Schüler des Primar- und Sekundarbereichs im letzten Jahrzehnt beträchtlich gewachsen. Außerdem wird in 23 der 30 OECD-Länder die Zahl der 5- bis 14-jährigen Schüler in den nächsten zehn Jahren zurückgehen (Indikator A11 in [Bildung auf einen Blick 2006](#)), was die Möglichkeit eröffnet, dass die verfügbaren Ressourcen pro Schüler des Primar- und Sekundarbereichs weiter wachsen könnten, wenn das Gesamtbudget unverändert

bleibt, und dass damit Mittel frei werden, um die Qualität der Bildungsgänge und die Leistungen der Schüler zu steigern.

Im Tertiärbereich ergibt sich ein anderes Bild: Die Ausgaben pro Studierenden im Tertiärbereich sanken zwischen 1995 und 2005 in einigen Fällen, da die Bildungsausgaben hinter den steigenden Studierendenzahlen zurückblieben. Bei weiter steigenden Studierendenzahlen und angesichts der durch die Mobilität von Studierenden, die in die OECD-Länder kommen, verursachten zusätzlichen finanziellen Herausforderungen in den Ländern, in denen internationale Studierende nicht die vollen Kosten ihrer Ausbildung tragen, könnte sich ohne zusätzliche Investitionen der bestehende Trend zu rückläufigen Ausgaben pro Studierenden sogar noch weiter beschleunigen. Wenn sich die gegenwärtigen Entwicklungstendenzen fortsetzen, könnten sich die Unterschiede bei der Mittelausstattung in den einzelnen Ländern noch weiter verstärken. Im Jahr 2005 differierten die Ausgaben pro Studierenden des Tertiärbereichs um den Faktor 7 und reichten von 3.421 US-Dollar in der Russischen Föderation bis zu mehr als 20.000 US-Dollar in der Schweiz und den Vereinigten Staaten (Indikator B1).

An der schwierigen Aufgabe, den zusätzlichen Finanzierungsbedarf zu decken, bestehen daher zumindest für den Tertiärbereich keine Zweifel. Aber es ist ebenfalls klar, dass mehr Geld allein nicht ausreichen wird. Die Investitionen in Bildung müssen auch effizienter eingesetzt werden. Das OECD Economics Department hat diese Frage untersucht und schätzt, dass im Durchschnitt der OECD-Länder mit den aktuell eingesetzten Ressourcen die Lernerfolge um 22 Prozent gesteigert werden könnten (Indikator B7 in [Bildung auf einen Blick 2007](#)). Das lässt erkennen, welche Anstrengungen erforderlich sein werden, um das Bildungswesen so umzugestalten, wie es in anderen Bereichen bereits geschehen ist, und um eine bessere Gegenleistung für die investierten Mittel zu erreichen. Die Ergebnisse aus PISA haben auch gezeigt, dass im Vergleich der Länder bestenfalls ein moderater Zusammenhang zwischen Bildungsinvestitionen und Lernergebnissen besteht, was die Vermutung nahelegt, dass finanzielle Mittel eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für qualitativ hochwertige Lernergebnisse sind.

Die diesjährige Ausgabe von [Bildung auf einen Blick](#) geht einen Schritt weiter und betrachtet die bildungspolitischen Entscheidungen der Länder bei der Investition der Ressourcen, einschließlich der bestehenden Zielkonflikte zwischen der Anzahl der Stunden, die Schüler im Klassenzimmer zubringen, der Zahl der Jahre, die sie in der Schule verbringen, der Zahl der Stunden, die Lehrer arbeiten, der Klassengröße und den Gehältern der Lehrkräfte. Die Ergebnisse zeigen, dass hinter ähnlichen Ausgaben-niveaus der einzelnen Länder eine Vielzahl unterschiedlicher bildungspolitischer Entscheidungen im Sekundarbereich II stehen kann. Dies kann zumindest teilweise erklären, warum es keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen den Gesamtausgaben für Bildung und den Leistungen der Schüler gibt. In Korea und Luxemburg liegen beispielsweise die Gehaltskosten pro Schüler (gemessen als Prozentsatz des BIP pro Kopf, um signifikante Unterschiede bei den Volkseinkommen der beiden Länder auszugleichen) deutlich oberhalb des OECD-Durchschnitts (mit 15,5 bzw. 15,2 Prozent im Vergleich zu durchschnittlich 10,9 Prozent). Korea verwendet die Mittel jedoch darauf, den Lehrkräften relativ hohe Gehälter zu bezahlen, und nimmt dafür relativ große Klassen in Kauf, während in Luxemburg die überdurchschnittlich hohen Gehaltskos-

ten pro Schüler fast ausschließlich auf die sehr geringe Klassengröße zurückzuführen sind (Indikator B7). Die einzelnen Länder müssen hier sorgfältig abwägen und ihre Wissensgrundlage darüber ausbauen, wie sich entsprechende Entscheidungen im wahrsten Sinne des Wortes auszahlen, wenn die Effizienz der Bildungsdienstleistungen gesteigert werden soll.

Die Analyse zeigt auch andere Entwicklungstendenzen auf. Die Länder mit den geringsten Gehaltskosten pro Schüler im Sekundarbereich II (als Prozentsatz des BIP pro Kopf) weisen in der Regel ein vergleichsweise niedriges Gehaltsniveau gemessen als Anteil des BIP pro Kopf auf. Dies gilt für Irland, Island, Norwegen, Polen, Schweden und die Slowakische Republik. Die wichtigste Ausnahme bildet Mexiko, hier liegen die Gehälter der Lehrkräfte bezogen auf das BIP pro Kopf deutlich oberhalb des OECD-Durchschnitts, was durch große Klassen ausgeglichen wird (Indikator B7).

Letztlich müssen die Länder, in denen die Ausgaben pro Schüler/Studierendem steigen, genau im Auge behalten, wie diese Mittel verwendet werden.

Im Tertiärbereich haben sich andere Finanzierungsstrukturen entwickelt als im Primar- und Sekundarbereich. Zunächst einmal ist der Einsatz privater Mittel wesentlich verbreiteter als im Primar- und Sekundarbereich. Private Mittel werden im Durchschnitt für 27 Prozent der Gesamtausgaben herangezogen, dieser Anteil liegt in Australien, Japan, den Vereinigten Staaten sowie im Partnerland Israel bei über 50 Prozent und in Korea und im Partnerland Chile bei über 75 Prozent (Indikator B3). Die Ausgewogenheit zwischen privaten und öffentlichen Ausgaben einerseits und die Fähigkeit der Länder andererseits, den Einrichtungen des Tertiärbereichs unterschiedliche Formen öffentlicher Subventionen zur Verfügung zu stellen, sind zwei Faktoren, die zur Erklärung der unterschiedlichen Ansätze bei der Finanzierung des Tertiärbereichs dienen können. Einige Länder haben neue private Finanzierungsquellen erschlossen, andere haben die öffentlichen Ausgaben erhöht, wieder andere, die keine dieser beiden Lösungen wählten, haben dagegen zunehmend Probleme damit, die weitere Ausweitung des Tertiärbereichs mit gleichbleibend hohen Qualitätsstandards zu verbinden.

Bislang haben die nordischen Länder den Ausbau des Tertiärbereichs durch massive öffentliche Ausgaben für den Hochschulbereich erreicht, wobei diese Ausgaben, einschließlich Finanzausschüssen sowohl für die Bildungseinrichtungen als auch die Studierenden und die privaten Haushalte, als Investitionen betrachtet werden, die für den Einzelnen wie für die Gesellschaft hohe Erträge erbringen. Andere Länder wie Australien, Japan, Kanada, Korea, Neuseeland, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten haben die Bildungsbeteiligung im Tertiärbereich dadurch erhöht, dass ein Teil der finanziellen Belastung auf die Studierenden und ihre Familien übertragen wurde. In vielen dieser Länder werden Studiengebühren von den Einrichtungen selbst festgelegt (oft mit einer vorgegebenen Obergrenze) und können je nach Beschäftigungsaussichten der Studierenden und zu erwartendem Gehaltsniveau nach Studienabschluss variieren (Indikator B5). Diese Maßnahmen gehen oft Hand in Hand mit der finanziellen Unterstützung von Studierenden mit weniger privilegiertem familiären Hintergrund in Form von Darlehen und/oder Stipendien sowie zinsgünstigen Darlehen für alle Studierenden. Australien und Neuseeland beispielsweise ergänzen

einkommensabhängige Darlehensmodelle für die Studiengebühren, die allen Studierenden zur Verfügung stehen, mit einkommensabhängigen Zuschüssen für Lebenshaltungskosten sowie Stipendien für die allgemeinen Kosten für Bildung und Unterkunft, die speziell für Studierende mit geringerem sozioökonomischen Status ausgelegt sind.

Im Gegensatz dazu haben viele europäische Länder die öffentlichen Ausgaben für Universitäten nicht stark genug angehoben, um die durchschnittlichen Bildungsausgaben pro Studierenden konstant zu halten, gleichzeitig ist es jedoch in diesen Ländern den Universitäten auch nicht gestattet, Studiengebühren zu erheben. Als Konsequenz hieraus haben die Bildungseinrichtungen zunehmend finanzielle Probleme, was letztendlich die Qualität der angebotenen Studiengänge gefährden könnte. Ein beeindruckender Vergleich zeigt, dass die durchschnittlichen Bildungsausgaben pro Studierenden in den meisten Ländern Europas deutlich unterhalb der Hälfte derjenigen in den Vereinigten Staaten liegen. Die Entscheidung zwischen verstärkten öffentlichen Investitionen und einem größeren von den Privaten zu übernehmenden finanziellen Anteil fällt nicht leicht, aber angesichts der steigenden Nachfrage nach mehr und besseren Angeboten im Tertiärbereich ist es nicht länger möglich, sich für keine der beiden Finanzierungsalternativen zu entscheiden.

Bei der Weiterentwicklung der Bildungssysteme müssen die Länder „mehrgleisig“ vorgehen, um sicherzustellen, dass Bildung auch angemessen finanziert wird. Eine Möglichkeit besteht darin, Bildung bei der Verteilung öffentlicher Mittel größeren Vorrang einzuräumen, ebenso ist jedoch auch zu überlegen, wie der Anteil privater Finanzierung im Tertiärbereich erhöht werden kann, in welchen Bereichen innerhalb des Bildungssystems zuerst Qualitätsverbesserungen anzustreben sind und wie Ressourcen effizienter eingesetzt werden können. Die Herausforderungen bestehen darin, all dies zu tun, ohne die Chancengerechtigkeit zu gefährden. Die Indikatoren zeigen, dass in vielen Ländern die Wahrscheinlichkeit, mit der jemand ein Hochschulstudium beginnt, sehr viel größer ist, wenn bereits der Vater einen Universitätsabschluss besitzt. Dies legt Entscheidungen für Maßnahmen nahe, die ein Ansteigen des Bildungsstandes über die Generationen hinweg fördern. Eine Ausweitung der öffentlichen Subventionen und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Finanzhilfen in Form von Darlehen an Studierende und Stipendien könnten dazu beitragen, die Chancengerechtigkeit beim Zugang zum Tertiärbereich zu verbessern. Einige Analysen deuten darauf hin, dass Stipendien besser geeignet sind, Schüler mit sozioökonomisch benachteiligtem Hintergrund zu ermutigen, ein Studium aufzunehmen, dagegen scheinen Darlehen für die übrigen sozioökonomischen Gruppen besser geeignet zu sein (Indikatoren A7 und B5).

Abgesehen von der Frage der Ressourcenzuweisung könnte sich eine verbesserte Beratung für Schüler, die zu einer fundierten Entscheidung zwischen Bildungsgängen des Sekundar- und Tertiärbereichs führt, auch auf die Abschlussquoten auswirken und die finanziellen Probleme mindern, denn im Durchschnitt der 19 OECD-Länder, für die Daten vorliegen, schließen ungefähr 31 Prozent der Studierenden den Studiengang, für den sie sich einschreiben, nicht ab (Indikator A4).

Indikator A1 legt auch Entscheidungen darüber nahe, Bildungsgänge, die auf dem Arbeitsmarkt nur begrenzte Erfolgsaussichten haben, an die wachsende Nachfrage

nach Humanressourcen in bestimmten Wirtschaftszweigen anzupassen. In den OECD-Ländern übersteigt der Anteil der Arbeitsplätze für Hochqualifizierte in der Regel das potenzielle Angebot an Menschen, die eine diesen Arbeitsplätzen entsprechende Hochschulausbildung und berufliche Qualifikation aufweisen.

Den Ausbau und die Entwicklung der Bildungssysteme so zu gestalten, dass der Zugang verbessert, die Qualität gesteigert und eine bessere Gegenleistung für die investierten Mittel erreicht wird, stellt eine schwierige Aufgabe dar, und die Länder werden Mittel und Wege finden müssen, um diese Aufgabe zu meistern. Die Wissensgesellschaft ist eine unumkehrbare Realität und verlangt fähige, hoch qualifizierte und innovative Staatsbürger, und die zunehmende Bildungsbeteiligung lässt den Schluss zu, dass diese Botschaft bei den jungen Menschen und ihren Familien angekommen ist. Natürlich lässt sich nicht vorhersagen, in welchem Ausmaß die Ausweitung des Tertiärbereichs weitergehen wird, dennoch benötigen die Länder langfristig wirksame Finanzierungssysteme, die in der Lage sind, auf wachsende Studierendenzahlen zu reagieren. Hier untätig zu bleiben könnte bedeuten, dass die Wissensgesellschaft zu einer stark polarisierten Welt wird, in der sich die einen Bildung leisten können und die anderen nicht.

Daher stehen schwierige Entscheidungen an. Ein wichtiges Ziel der diesjährigen Ausgabe von *Bildung auf einen Blick* besteht darin, einige der bildungspolitischen Entscheidungen, die verschiedene Länder gefällt haben, vorzustellen. Aber es sind bei Weitem mehr Untersuchungen erforderlich, um zu verstehen, wie diese bildungspolitischen Entscheidungen am besten zusammenwirken, um das Lernen der Schüler/Studierenden im jeweiligen Kontext der einzelnen Länder am besten zu fördern. Internationale Vergleiche können hierzu einen entscheidenden Beitrag leisten. Sie ermöglichen den Bildungssystemen eine Bestandsaufnahme und einen Vergleich mit bildungspolitischen Maßnahmen, die in anderen Ländern geplant, eingeführt oder mit Erfolg umgesetzt wurden. Sie zeigen ebenfalls auf, was im Bildungsbereich an Qualität, Chancengerechtigkeit und Effizienz der Bildungsdienstleistungen möglich ist, und ermöglichen es, besser zu verstehen, welche Lösungsansätze für ähnliche Probleme in den unterschiedlichen Bildungssystemen gewählt wurden. Die OECD wird die weitere Entwicklung bildungspolitisch relevanter internationaler Vergleiche mit Nachdruck verfolgen, nicht nur in den Bereichen, in denen dies im Moment schon machbar ist, sondern auch in den Bereichen, die noch ein beträchtliches Maß an konzeptioneller Arbeit erfordern. Die Einführung der internationalen Erhebung der OECD zu Lehren und Lernen (OECD Teaching and Learning International Survey – TALIS), die in methodischer und konzeptioneller Hinsicht einen entscheidenden Durchbruch darstellt, die Weiterentwicklung der internationalen Schulleistungsstudie PISA der OECD und deren Erweiterung durch die internationale OECD-Erhebung zu den Kompetenzen von Erwachsenen (OECD Programme for the International Assessment of Adult Competencies – PIAAC) sowie der Beginn der Arbeit zur Leistungsbewertung von Hochschulen (Assessment of Higher Education Learning Outcomes – AHELO) werden wichtige Schritte auf dem Weg zur Erreichung dieses Zieles sein.

