



Bildung als Humankapital

Masterarbeit

zur Erlangung des Mastergrades

an der Kultur- und Gesellschaftswissenschaftlichen Fakultät

der Universität Salzburg

Fachbereich Erziehungswissenschaft

Gutachterin: O. Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Sabine Seichter

Eingereicht von

Esra Tufan, BA

Salzburg 2022

DANKSAGUNG

Mein besonderer Dank gilt

... Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Sabine Seichter, die stets ein Verständnis für meine Fragestellungen zeigte und mich immer mit der richtigen Hilfestellung auf den richtigen Weg führte. Somit konnte ich mich besser auf die Zielsetzung dieser Masterarbeit konzentrieren

... meinen Eltern, die mich im Lauf meines Studiums bedingungslos unterstützen und mir dieses Leben erst ermöglicht haben

... meinen Studienkolleginnen Gülcin Aytac und Elvan Karagöl (Demir), deren Ermutigungen wesentlich dazu beigetragen haben, dass ich dieses Studium begonnen und bis zu seinem Endpunkt durchgezogen habe

... meinem Mann Hüseyin für seine Liebe, seine Unterstützung, seine Ermutigungen und seine Zusprüche

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Hiermit versichere ich an Eides statt, dass ich die vorliegende Masterarbeit ohne fremde Hilfe und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt und die den benutzten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

Diese Arbeit wurde in gleicher oder ähnlicher Form noch bei keiner anderen Prüferin/ keinem anderen Prüfer als Prüfungsleistung eingereicht.

Mir ist bekannt, dass Zuwiderhandeln mit der Note „Nicht Genügend“ (ohne Möglichkeit einer Nachbesserung oder Wiederholung) geahndet wird und weitere rechtliche Schritte nach sich ziehen kann.

Salzburg, 12. April 2022

(Ort und Datum)

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'T' followed by a cursive name, written over a horizontal line.

(Unterschrift)

ZUSAMMENFASSUNG

Das gegenwärtige Bildungsverständnis ist in erster Linie von einer ökonomischen Perspektive geprägt. Dabei geht es weniger um eine zweckfreie Bildung, sondern vielmehr um die wirtschaftliche Brauchbarkeit und Wettbewerbsfähigkeit. Diese „Humankapitalisierung“ von Menschen hat zur Folge, dass Individuen primär als Kapitalanlagen betrachtet werden, die später ihren Beitrag zur Wirtschaft leisten sollen. Ausgehend von diesen Beobachtungen ist es notwendig zu verstehen, was das Konzept des Humankapitals ist und wie es sich im Bildungssystem zeigen lässt. Diese Masterarbeit bestrebt das Ziel, das Verständnis von Bildung als Humankapital aus einer historisch-systematischen Perspektive zu verstehen. Hierfür werden politische und gesellschaftliche Ereignisse dargestellt, die mit diesem Verständnis verbunden sind und dieses in den Fokus der bildungspolitischen Diskussion stellen. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Die OECD betont seit ihrer Gründung die Bedeutung von Bildung für die Wirtschaft und sie hat einen erheblichen Einfluss auf die Bildungspolitik auf der Welt.

Schlüsselwörter: Bildung, Bildungssystem, Bildungspolitik, Bildung und Wirtschaft, Humankapital, OECD, Kompetenzen, Wettbewerbsfähigkeit

ABSTRACT

The current understanding of education is primarily shaped by an economic perspective. This is less about purpose-free education and more about economic usefulness and competitiveness. This "human capitalization" of people has the consequence that individuals are primarily regarded as capital assets that are later expected to make their contribution to the economy. Based on these observations, it is necessary to understand what the concept of human capital is and how it can be demonstrated in the education system. This master thesis strives to understand the understanding of education as human capital from a historical-systematic perspective. For this purpose, political and social events are presented that are connected to this understanding and put it in the focus of the educational policy discussion. The main focus is on the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Since its foundation, the OECD has emphasized the importance of education for the economy and it has a considerable influence on education policy around the world.

Key words: Education, education system, education policy, education and economy, human capital, OECD, skills, competitiveness

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung	1
2. Methode	7
2.1. Hermeneutik	7
2.2. Historisch-systematische Perspektive.....	9
3. Der Einfluss des Wetttrüstens auf die Bildung	10
4. Die Entstehung der OECD	13
4.1. Die Gründung der OEEC.....	14
4.2. Von der OEEC zur OECD.....	16
4.2.1. Organisationsstruktur der OECD	18
4.2.2. Ziele und Aufgaben der OECD	19
4.3. OECD und die Bildung.....	20
4.4. Zwischenfazit.....	24
5. Das Humankapital	25
5.1. Humankapital nach Theodore W. Schultz	28
5.2. Humankapital nach Gary S. Becker	35
5.3. Die Bedeutung des Humankapitals für die OECD	39
5.3.1. Einfluss des Humankapitals auf das menschliche Wohlergehen	42
5.3.2. Messung des Humankapitals	44
6. Bildungspolitische Aktivitäten der OECD	46
6.1. Lebenslanges Lernen	48
6.1.1. „Recurrent Education“	50
6.1.2. „Lifelong Learning for All“	55
6.1.3. Von der wiederkehrenden Bildung zum lebenslangen Lernen	58
6.2. Benchmarking durch Bildungsindikatoren – die PISA-Studie.....	60
6.2.1. Die Grundkonzeption von PISA	62
6.2.2. Hintergründe der PISA-Studie	63

6.3.	Die „Skills Strategy“ der OECD	67
6.4.	Eine kritische Betrachtung.....	71
6.5.	Zwischenfazit.....	73
7.	Der „Homo Oeconomicus“	76
8.	Ausblick.....	79
9.	Literaturverzeichnis.....	84

1. EINLEITUNG

Die Bedeutung von Bildung und Humankapital für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung wird seitens der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) seit ihrer Gründung betont. Im Laufe der Zeit konnte sich das Humankapital in den Mitgliedstaaten signifikant weiterentwickeln. Im Jahr 1961 wurden auf der in Washington veranstalteten „Policy Conference on Economic Growth and Investment in Education“ die von amerikanischen Ökonomen Gary S. Becker und Theodore W. Schultz aufgestellte und ausgearbeitete Theorien zum Humankapital in den Mittelpunkt der internationalen Diskussion gerückt. Evidenzbasierte Belege konnten jedoch erst in den 1980er Jahren erstellt werden. Dazu wurden Modelle zur Messung der Zusammenhänge zwischen Wachstum und Humankapital, insbesondere dem Bildungsstand formuliert und gemessen. Der beobachtete Zusammenhang blieb schwach, was aber für Expert*Innen keine Überraschung darstellte. Der Bildungsstand eines Individuums kann zwar als indirekter Parameter für die Kompetenzen dienen, welche zum wirtschaftlichen Erfolg beitragen, er ist aber eine wesentlich unzureichende Kennzahl. Dafür können drei Gründe genannt werden. Zum einen hat jeder Staat eigene Vorgehensweisen und Standards zur Gewährung eines Abschlusses und zum anderen entsprechen die durch Ausbildung erworbene Fertigkeiten und Kenntnisse nicht zwingend denen, welche das wirtschaftliche Potential steigern. Schließlich bedarf es in der heutigen Gesellschaft ein „lebenslanges Lernen“, um das Humankapital vollständig nutzen zu können (OECD, 2011, S. 17).

Nach der Herstellung des Zusammenhangs zwischen Bildung und ökonomischer Entwicklung waren OECD-Mitglieder stark an der Bedeutung der Bildungsergebnisse sowie an internationalen Vergleichen interessiert. Die OECD steht seit den 1970er Jahren an der Spitze „der Verfechter des lebenslangen Lernens als Paradigma“ (OECD, 2011, S. 17). Für ein besseres Verständnis der Bildungsergebnisse und für die Fähigkeit der Staaten voneinander zu lernen, war die Entwicklung von Indikatoren ein wichtiger Schritt. Spätestens nachdem es klar wurde, dass die Defizite an international vergleichbare Bildungsdaten valide Vergleiche unmöglich machte und bildungspolitische Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Erfahrungen von Ländern mit erfolgreichen Bildungssystemen nicht möglich waren, begannen die Mitgliedstaaten die Ausrichtung und die Ergebnisse ihrer Bildungssysteme umzudenken. Nun war es klar, dass allein die Zahl der Absolvent*Innen im Sekundar- und Tertiärbereich zu steigern, nicht ausreichend war. Unter diesen Umständen wurde im Jahr 1988 das OECD-Projekt „Indicators of Education System“ (INES) ins Leben gerufen. Das Ziel des Projekts war es, „zuverlässige internationale Indikatoren zu einer Vielzahl von bildungspolitischen Themen zu liefern“ (OECD, 2011, S. 18). Die ersten Indikatoren erhoben Kennzahlen der Bildungsteilnahme, zum Beispiel die Zahl

der Schüler*Innen in verschiedenen Bildungsbereichen. Aber erst durch die Entwicklung von Kennzahlen, welche die Bildungsergebnisse direkt erfassen konnten, wurde es möglich zu beurteilen, wie wirkungsvoll Investitionen in Bildung sind. Die PISA-Studie (Programme for International Student Assessment) ist nicht nur das aussagekräftigste Instrument zur Erfassung der Bildungsergebnisse, mit ihr wurden auch flächendeckende Veränderungen im Bereich der Bildungspolitik vorgenommen (OECD, 2011, S. 18). Sie ist auch ein wichtiges Instrument, welches zur Messung des Humankapitals eingesetzt wird (OECD, 2004, S. 23).

Spätestens nach Veröffentlichung der ersten PISA-Ergebnisse im Jahr 2000 haben Schlagworte wie Leistungsstandards, kompetenzbasiertes, fähigkeitsbasiertes und wettbewerbsorientiertes Lernen in der gegenwärtigen europäischen Bildungspolitik, -verwaltung und -forschung eine hegemoniale Stellung erlangt. Sie sind Ausdruck des Versuchs, die Qualität von Bildungssystemen und -prozessen durch die Überwachung ihrer Ergebnisse, oder ihres "Outputs", zu verbessern, der im Hinblick auf vorher festgelegte Ziele oder Standards gemessen und bewertet wird. In der Forschungsliteratur wird dieser Bedeutungswandel in der Regel mit der zunehmenden Internationalisierung des Bildungsdiskurses seit den 1990er Jahren in Verbindung gebracht, insbesondere mit internationalen Vergleichsstudien zu Schulleistungen wie TIMSS, PIRLS und PISA. Wenn der Blick aber nur auf die Prozesse ab den 1990er Jahren gerichtet wird, würden allgemeine historische Prozesse außer Acht gelassen, die stattfanden, bevor die Output-Orientierung und die Humankapitaltheorie an Bedeutung gewannen. Sie versäumt es daher, den zeitgenössischen nationalen und internationalen Vormarsch dieser Form der „Governance“ zu beleuchten und die wichtigsten Akteure und Diskurse zu identifizieren, die ihren Aufstieg vorangetrieben haben. Bürgi (2016) zufolge ist die erkenntnistheoretische Grundlage der Output-Orientierung unter anderem in der militärischen Kriegsforschung zu finden. Während des Kalten Krieges wurde diese Methode von Institutionen professionalisiert, um mit der Festlegung von Zielen ihre Unfähigkeit zur Gestaltung der Input-Governance auszugleichen, womit sie ihren politischen Einfluss sicherten. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist ein Paradebeispiel für eine solche Institution (Bürgi, 2016, S. 408-409).

In den 1960er Jahren begann OECD die Output-Orientierung für die Bildungssysteme zu etablieren, die in erster Linie in den Vereinigten Staaten entwickelt wurde. Später verbreitete sie diesen Ansatz in fast ganz Europa, um mehr Einfluss und Kontrolle über die nationalen Bildungspolitiken zu erlangen, um – so Bürgi – die „richtige Art der Bildung“ zu verbreiten, welche das Humankapital bevorzugt (Bürgi, 2016, S. 409).

Einer der Hauptredner auf der ersten Bildungskonferenz der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Washington, D.C., tätigte 1961 eine bemerkenswerte Aussage: „*The fight for education is too important to be left solely to the educators*“ (OECD, 1961b, S. 35).

Diese Aussage deutet vor allem darauf hin, dass Bildung im Kontext des Kalten Krieges zunehmend politisiert wurde und zu einem Schlachtfeld zwischen den Werten und Wissensformen der verschiedenen Interessensgruppen und Fachleute sowie den politischen Visionen und Prioritäten wurde. Diesen Umständen zufolge war also der Kampf um die Bildung zu wichtig, um ihn allein den Pädagog*Innen zu überlassen. Heute ist die globale Bildungsordnung durch verschiedene Arten von internationalen Organisationen, Bildungsunternehmen und mächtigen Nationalstaaten gekennzeichnet, die über Netzwerke, Programme und Initiativen im Allgemeinen und Vergleiche, Benchmarking und Standards im Besonderen die Bildungssysteme auf der ganzen Welt kontinuierlich beeinflussen (Ydesen, 2019, S. 1-2).

Die OECD hat bei diversen Entwicklungen im Bildungsbereich eine Schlüsselrolle gespielt. Heute ist die OECD aufgrund ihrer einzigartigen Rolle bei der Führung durch Vergleich und der Erstellung von Bildungsnormen und -paradigmen, wie z. B. Indikatoren zur Bildungsmessung, weithin als globale Autorität im Bildungsbereich anerkannt. In einer Zeit der Überproduktion von Daten und Beweisen ist es der OECD gelungen, sich als Hauptlieferant und Interpret zu etablieren, die von Politiker*Innen und Entscheidungsträger*Innen geschätzt werden. Während die meisten Forschungsarbeiten die enorme Bedeutung der OECD als weltweiter Gestalter der Bildungspolitik anerkennen, wurden jedoch nur wenige Anstrengungen unternommen, um ein besseres Verständnis für Entwicklungen und Ereignisse zu erlangen, die es der OECD ermöglichten, diese dominante Rolle zu übernehmen. Mehr als 70 Jahre sind seit der Gründung ihrer Vorgängerorganisation, der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC), vergangen. Damals zählte die Organisation 18 Mitglieder, heute hat die OECD 36 Mitglieder und zahlreiche Partnerschaften rund um den Globus. So nahmen beispielsweise 80 Länder an der im Jahr 2018 stattfindenden PISA-Studie teil (Ydesen, 2019, S. 2).

Die OECD, die 1948 ursprünglich als OEEC gegründet wurde, übernahm nach und nach die Führungsrolle von anderen internationalen Organisationen bei der Festlegung neuer Agenden für das weltweite Bildungswesen und erreichte ihren bisherigen Höhepunkt mit der Einführung von PISA im Jahr 2000. Ein wiederkehrendes und eindringliches Merkmal des OECD-Paradigmas im Bildungsbereich ist eine globale Vision von Bildung als Quelle von Humankapital, das zur Bewältigung sozialer Herausforderungen und zur Verbesserung der Wirtschaft von Natio-

nalstaaten benötigt wird. Mit anderen Worten: Bildung wird als wirtschaftlicher Produktionsfaktor im Allgemeinen und als ein Instrument zur Maximierung der Ergebnisse des verfügbaren Humankapitals einer Nation im Besonderen. Obwohl diese Denkweise eine lange Geschichte hat, die bis zur Gründung der OEEC/OECD zurückreicht, läuft die Version der Organisation auf ein sehr utilitaristisches Bildungsparadigma hinaus, welches sich stark mit Evaluierung, Rechenschaftspflicht und der Erleichterung einer länderübergreifenden Governance befasst, um "beste Praktiken" zu erreichen. Historisch gesehen sind die Säulen, die dieses ökonomische Paradigma im Bildungswesen untermauern, die Humankapitaltheorie und die Sorge um die Optimierung von Bildungsinvestitionen, die Effektivität, die Personalplanung und die Frage, wie Bildung wirtschaftlichen Erfolg sichern kann. Mit anderen Worten: Um ein tieferes Verständnis des gegenwärtigen Regierungskomplexes im Bildungswesen zu erlangen, ist es sinnvoll, von historischen Abläufen zu sprechen, die den Keim für eine Verschmelzung von Bildung, Regierungsführung und Wirtschaft enthalten - in Bezug auf quantifizierbare Methoden (Indikatoren, Messgrößen, Zahlen und Daten), Rechenschaftssysteme (die Sichtbarkeit und Vergleichbarkeit der Leistungen der Akteure im Bildungswesen) und die eigentlichen Ziele der Bildung (Verwaltung des Humankapitals und Wirtschaftswachstum) (Ydesen, 2019, S. 4).

Wenn wir uns fragen, weshalb sich die OECD mit Fragen des Bildungswesens beschäftigt, so scheint die Antwort auf diese Frage in ihre Aufgaben und Ziele zu finden. Seit ihrer Gründung arbeitet die OECD für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung sowie für einen steigenden Lebensstandard in den Mitgliedsstaaten. Des Weiteren beschäftigt sie sich für die gesellschaftliche und nachhaltige Weiterentwicklung von Ländern. Bereits seit vielen Jahren erstellt die OECD Indikatorensysteme, um wichtige Kennzahlen für die ökonomische Entwicklung zu erzielen. So wurden zum Beispiel Daten über Wachstumsquoten erhoben, analysiert und veröffentlicht. Seit längerer Zeit erfasst die OECD neben den wirtschaftlichen Daten, auch Kennzahlen über den Bildungsbereich ihrer Mitgliedsstaaten. So wird die Bildung ein maßgebender Faktor für eine erfolgreiche und nachhaltige Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung. OECD zufolge können Mitgliedsstaaten ihre ökonomische sowie gesellschaftliche Herausforderungen und Probleme am besten durch die im Bildungsbereich erzielten Qualifikationen der Bürger*Innen lösen. Länder, welche ein niedriges Bildungsniveau aufweisen, sind somit weniger konkurrenzfähig und können auch weniger mit technologischen und wirtschaftlichen Weiterentwicklungen Schritt halten. Angesichts dieser Tatsachen betrachtet die OECD Bildung als ein wesentlicher Teil des Humankapitals. Dieses Verständnis betont die gesellschaftliche Funktion und den Nutzen der Bildung. Der Bildungsstand einer Nation besagt, wie gut sie im ökologischen, sozialen und gesellschaftlichen Bereich ihre Probleme lösen können – je gebildeter die Bürger*Innen,

desto besser und schneller können sie Herausforderungen meistern und Probleme lösen. Demzufolge müssen laut OECD die Mitgliedsstaaten alle Bürger*Innen möglichst gleiche und gerechte Bildungschancen gewährleisten (Rost, Prenzel, Carstensen, Senkbeil & Groß, 2004, S. 21-22).

Ausgehend von diesen Beobachtungen ist es das Ziel dieser Masterarbeit, das Verständnis von Bildung als „Humankapital“ aus historisch-systematischer Perspektive zu verstehen. Durch die historische Perspektive sollen Ereignisse und Entwicklungen überdacht werden, welche die Bildung auf die wirtschaftliche Agenda gesetzt haben und die Art und Weise, wie Bildung heute weltweit konstruiert und umgesetzt wird, geprägt und beeinflusst haben. Die systematische Perspektive soll sich auf drei bildungspolitische Aktivitäten beziehen, die eine wichtige Position in der gegenwärtigen Bildungspolitik haben.

Die Zeitspanne, die analysiert werden soll, beginnt im späten 1950er und reicht bis in die jüngste Gegenwart. An dieser Stelle soll erwähnt werden, dass die Masterarbeit kaum alle Ereignisse bis ins letzte Detail analysieren kann. Vielmehr sollen jene Gegebenheiten dargestellt werden, die mit dem Verständnis von Bildung als Humankapital zusammenhängen und dieses Verständnis in den Vordergrund der bildungspolitischen Diskussionen gerückt haben. Dies beginnt mit dem ersten künstlichen Erdsatelliten Sputnik, der im Jahr 1957 von der Sowjetunion ins Weltall geschossen worden ist und endet mit der im Jahr 2012 eingeführten Kompetenzpolitik der OECD.

Um die Gegenwart besser verstehen zu können, ist ein Blick in die Vergangenheit unentbehrlich. Daher widmet sich das Kapitel 3 auf ein wichtiges Ereignis, welches das traditionelle Verständnis von Bildung auf den Kopf stellte und die Bildungspolitik zunächst in den USA und später in Europa radikal veränderte: der Sputnik-Schock. Das Aufzeigen des Zusammenhangs zwischen diesem Vorkommnis und der veränderten Bildungspolitik ist das Ziel des dritten Kapitels. Im nächsten Kapitel wird auf die OECD eingegangen. Wie im Laufe der Masterarbeit zu sehen wird, versteht die OECD die Bildungsentwicklung nicht als Ziel an sich, sondern als Mittel für wirtschaftliches Wachstum. Die OECD zeigt den Ländern, dass ihre Bildungs- und Ausbildungssysteme dazu beitragen sollen, die nationalen Volkswirtschaften zu erneuern und gibt politische Leitlinien vor, wie dies effektiv geschehen kann. Die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung sollen sich nicht nur auf die Verbesserung des Bildungsangebots konzentrieren, sondern auch darauf, die Nachfrage nach hohen Qualifikationen auf dem Markt und deren Nutzung am Arbeitsplatz zu fördern. Eine besondere Aufmerksamkeit verdient die OECD aufgrund ihrer führenden Rolle in den internationalen Diskursen über die Bildungspolitik in sowohl ihren Mitgliedsländern als auch in Nichtmitgliedsländern (Valiente, 2014, S. 40-41).

Im weiteren Verlauf der Masterarbeit wird die Humankapitaltheorie ausführlich vorgestellt. Dafür werden zwei wichtige amerikanische Ökonomen herangezogen, dessen Arbeiten das Verständnis der OECD über die Bildung maßgeblich beeinflusst haben: Theodore W. Schultz und Gary S. Becker. Anschließend werden drei wichtige Programme der OECD analysiert, welche das Konzept des Humankapitals wesentlich vorantrieben und bis heute eine unverzichtbare Stellung in der Bildungspolitik und -gestaltung haben: 1) das Konzept des lebenslangen Lernens, 2) Benchmarking durch Bildungsindikatoren, insbesondere die PISA-Studie 3) und die Kompetenzstrategie der OECD. Anschließend werden die genannten Konzepte mit einem kritischen Blick betrachtet. Das Ziel dabei ist es zu verdeutlichen, in welche Richtung diese Programme das Bildungssystem lenken und welches Menschenbild sie hervorbringen. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird das aus dem Verständnis von Bildung als Humankapital resultierende Menschenbild des „Homo Oeconomicus“ diskutiert. Abschließend folgt der Ausblick.

2. METHODE

Dieses Kapitel dient zur Darstellung der dem Forschungsvorhaben zugrundeliegenden Methode. Wie in der Einleitung bereits erwähnt, zielt die vorliegende Arbeit darauf ab, die Auffassung von Bildung als Humankapital aus einer historisch-systematischen Perspektive zu *verstehen*.

Mit dem Wort „verstehen“ gelangen wir zu einem Begriff, der die Grundlage der geisteswissenschaftlichen Pädagogik bildet und den Inhalt der hermeneutischen Vorgehensweise erstellt (Danner, 2006, S. 34). Daher wird für diese Masterarbeit die Hermeneutik als methodisches Vorgehen herangezogen. Mit dem Begriff des Verstehens kann vielleicht ein einfacher und alltäglicher Sachverhalt assoziiert werden, jedoch impliziert das hermeneutische Verstehen ein viel komplexeres Phänomen, worauf im Folgenden näher eingegangen werden soll.

2.1. Hermeneutik

Menschen zu verstehen, gehört zum Alltag und prägt das soziale Zusammenleben entscheidend. Gegenseitiges Verstehen wird oft durch Faktoren wie die gemeinsame Vergangenheit, geteilte Lebenswelt oder dem gleichen/ähnlichen sozialen Herkunft etc. begünstigt. Verstehensprobleme hingegen treten meistens aufgrund Fremdheit, Distanz, Unvertrautheit, Differenzen etc. auf. Erst in einem Konfliktfall wird das Verstehen kritisch hinterfragt. Eines ist jedoch zu beachten: man kann einen anderen Menschen oder menschliche Erzeugnisse nie vollständig verstehen. Die „Einzigartigkeit seines Seins“ besteht nämlich aus vielen Aspekten, die im Leben stets beweglich und veränderbar bleiben und selbst forschende Menschen in diesen Existenzbedingungen eingewoben sind. Um einen Menschen oder ein Phänomen *besser* verstehen zu können, können aber Verhältnisse aufgeklärt werden, um sie reflektierend in die Analysen einzubeziehen (Friebertshäuser, 2006, S. 231-232). Diese Tatsache ist auch für die vorliegende Arbeit von Bedeutung. Sie verspricht nämlich nicht, ein hundertprozentiges Verständnis über das Thema zu schaffen. Vielmehr werden die für das Thema wichtig erscheinenden Aspekte systematisch analysiert und reflektiert, wodurch unterschiedliche Zusammenhänge in Erscheinung treten werden, damit Bildung als Humankapital *besser* verstanden werden kann.

In der Vergangenheit wurde oft versucht, das Problem des Verstehens eines anderen Menschen oder eines Phänomens zu qualifizieren, zu überprüfen und kritisch zu reflektieren. Die hermeneutische Tradition kann demnach auf eine rund 200-jährige Geschichte zurücksehen (Friebertshäuser, 2006, S. 232).

Der Begriff „Hermeneutik“ stammt aus dem griechischen Wort „hermeneúein“ und bedeutet 1) aussagen, 2) auslegen und 3) übersetzen. Unter Hermeneutik wird somit die „Kunst der Auslegung“ verstanden. In diesem Sinne hat die „Kunst“ jedoch nicht die herkömmliche romantisch geprägte Bedeutung. Sie impliziert vielmehr ein „handwerkliches Können und Wissen, eine Kunstfertigkeit“ (Danner, 2006, S. 34-35). Wenn es um das Aussagen, Auslegen und Übersetzen geht, dann läuft die Gefahr, Hermeneutik auf Textinterpretationen einzugrenzen. Sie ist zwar ein wichtiges hermeneutisches Gebiet, was aber nicht den vollen Inhalt der Methode wiedergibt. Das hermeneutische Verstehen erfolgt dann, wenn ein Mensch sich mit anderen Menschen oder mit menschlichen Erzeugnissen beschäftigt und hermeneutisches Auslegen wird dann als Methode herangezogen, wenn komplexe Zusammenhänge erfragt werden. Dabei wird von einem „höheren Verstehen“ gesprochen, welches sich vor allem in seinem Als-Charakter zeigt (z.B. ein Stein *als* Werkzeug) und durch die Bewegungen eines hermeneutischen Zirkels gekennzeichnet ist (Danner, 2006, S. 36, 61, 51 & 72). Der hermeneutische Zirkel lässt sich in einer Art Spirale abbilden, in der das Vorverständnis, Textverständnis und der Gesamtzusammenhang andauernd erweitert und geprüft wird (Friebertshäuser, 2006, S. 234). Höheres Verstehen verläuft also nicht geradlinig, sondern kreisförmig, wobei sich Vorverständnis und Textverständnis gegenseitig erhellen (Danner, 2006, S. 72). Wenn die Interpretin*der Interpret den Text so verstanden hat, wie er von der Autorin*dem Autor gemeint ist, ist der Endpunkt des Zirkels erreicht. Dies scheint aber eher eine Zielvorstellung zu sein, das in Wahrheit kaum zu erreichen ist. Der Abstand wird zwar kleiner, die hermeneutische Differenz zwischen der Interpretin*dem Interpreten und dem zu Verstehenden kann aber nicht gänzlich aufgelöst werden (Danner, 2006, S. 63-64).

Bei der hermeneutischen Methode gibt es keine einheitlichen Regeln oder eine bestimmte Vorgehensweise, wie etwas verstanden werden soll. Vor diesem Hintergrund formuliert Danner einige Fragestellungen, die der Interpretin/dem Interpreten beim Prozess hilfreich werden können. Im Folgenden werden die Fragestellungen, wonach sich diese Masterarbeit auch orientiert hat, vorgestellt:

- Was bedeutet das zu Verstehende?
- Wird etwas in seinem Sinn, in seiner Bedeutung erfasst?
- Können bei dem Versuch zu verstehen eigene Gefühle ausgelassen werden?
- Wird der Sinn aus dem zu Verstehenden herausgeholt, oder wird etwas hineingetragen, was von der Interpretin/dem Interpreten, aber nicht von der Sache stammt?
- In welchem kulturellen Kontext steht das zu Verstehende?
- Welchen historischen Kontext hat das zu Verstehende?

- Welches Vorverständnis und welches Vorwissen bringen die Interpretin/der Interpret in den Verstehensprozess ein?
- Wie kann der Teil aus dem Ganzen, das Ganze vom Teil her verstanden werden?

(Danner, 2006, S. 68-69).

Nachdem eine allgemeine Einführung in die Hermeneutik gegeben wurde, wird im nächsten Schritt die historisch-systematische Perspektive erläutert.

2.2. Historisch-systematische Perspektive

Wie bereits angedeutet, geht es bei der hermeneutischen Methode um das (höhere) „Verstehen“ eines Sachverhaltes. Im Hinblick darauf spricht Dilthey von „dauernd fixierten Lebensäußerungen“, die interpretiert und verstanden werden. Zu diesen „dauernd fixierten Lebensäußerungen“ gehören beispielsweise Schriftzeugnisse, archäologische Funde und Schulsysteme, die immer etwas geschichtlich Gewordenes darstellen. Dabei wird die Geschichte nicht auf etwas Vergangenes reduziert, das abgeschlossen ist. So wie Dilthey es beschreibt, wird Vergangenes zur Gegenwart. Hierzu muss festgehalten werden, dass es sich um „Verstehen von Geschichtlichem“ handelt. Demzufolge wird die Hermeneutik häufig als die „historische Methode“ oder als die „geschichtlich-verstehende“ benannt (Danner, 2016, S. 54-56).

Um die Bildung *als* Humankapital besser verstehen zu können, wird auch in dieser Masterarbeit auf die Geschichte zurückgegriffen, denn die gegenwärtige Dominanz dieses Verständnisses ist den damaligen Geschehnissen zu verdanken. Wie schon in der Einleitung erwähnt, wird hierfür die Zeit ab den späten 1950er Jahren analysiert. Dafür werden wichtige historische, gesellschaftliche und politische Gegebenheiten in einer systematischen Reihenfolge dargestellt. Diese Strukturierung stellt den „systematischen Moment“ der historisch-systematischen Herangehensweise der hermeneutischen Methode, somit auch dieser Masterarbeit, dar. Unter dem systematischen Moment wird die Ordnungsarbeit verstanden, die „aus dem Geschehenen Geschichte macht“ (Bellmann & Ehrenspeck, 2006, S. 245). Die systematisierende Ordnungsarbeit hat eine wichtige Bedeutung, da sie in der hermeneutischen Tradition einen vorrangigen Platz als das „bloße Ablesen und Bewusstmachen“ der Geschichte hat (Bellmann & Ehrenspeck, 2006, S. 246).

Nachdem die Methode beschrieben wurde, kann nun in die Thematik eingegangen werden. Dafür wird im ersten Schritt der Einfluss des Kalten Krieges, insbesondere des Wettrüstens zwischen dem USA und der UdSSR, auf die internationale Bildungspolitik analysiert.

3. DER EINFLUSS DES WETTRÜSTENS AUF DIE BILDUNG

Spätestens Ende der fünfziger Jahre richtete sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zunehmend auf das Bildungswesen. Es galt nun die Auffassung, Bildung sei eine „Qualifizierung von Menschen für die Bedürfnisse der Gesellschaft“ (Kim, 1994, S. 23), welche einen direkten Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Leben und das Wirtschaftswachstum („national development“) hat. Die Forschung konzentrierte sich nach dem Zweiten Weltkrieg vermehrt auf die Bedingungen für das wirtschaftliche Wachstum. Den Hauptgegenstand damaliger Diskussionen bildeten die Faktoren für den „national development“. Dabei wurde der Blick insbesondere auf die mit Bildung und Bildungswesen zusammenhängende Determinanten gelegt. Die Produktivität des Menschen wurde hervorgehoben und die Verbesserung der Arbeitskräfte als eine Art von Kapitalinvestition betrachtet. Aus vielen empirischen Studien ging hervor, dass die Wirkkraft der Investition in die Bildung höher liegt als Investitionen in andere Sektoren und dass Bildung eine Investition in das Wirtschaftswachstum darstellt. Für Politiker*Innen, die ohnehin auf die Steigerung des Wirtschaftswachstums zielten, kam die These des Humankapitalkonzepts, welche sich auf die ökonomische Rentabilität der Investition in Bildung stützt, sehr gelegen. Folglich wurde die Bedeutung von Investition in Bildung auf politischer Ebene anerkannt und ihre Erhöhung ausdrücklich gefordert (Kim, 1994, S. 23-26).

Die Wurzel der Humankapitaltheorie liegt bereits im 18. Jahrhundert. Sie ist also weder eine amerikanische Erfindung, noch wurde sie erst nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt. Erst durch die Thesen des amerikanischen Ökonomen Theodore W. Schultz wurde der Ausbau des Bildungswesens in den USA angeregt (Hüfner, 1970, S. 30-31). Die Gründe, weshalb das Humankapitalkonzept in den späten fünfziger und frühen sechziger Jahren stark in den Vordergrund rückte, sind im Hinblick auf dem damaligen politischen Umfeld zu betrachten. Zwischen der gesellschaftspolitischen Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg und der tiefgehenden Beschäftigung mit Bildung bestehe, so Kim, eine direkte Determiniertheit. Weiters kamen der Kalte Krieg und die neu aufkommende Nord-Süd-Spannungen hinzu (Kim, 1994, S. 27).

Dieses Kapitel befasst sich mit jener weltpolitischen Entwicklung, welche eine intensive Beschäftigung mit den Problemen von Bildung und Forschung, insbesondere mit dem Humankapitalkonzept, veranlasst hat: der „Sputnik-Schock“.

Nach dem zweiten Weltkrieg übernahm die USA sehr unvorbereitet die Rolle als militärisch-politische Führungsmacht der westlichen Welt. Durch die Gründung des Nordatlantikpaktes (NATO) im Jahre 1949 wurde ein weltweites Bündnis entwickelt, welches die USA Ende der fünfziger Jahre mit 24 Staaten vereinigte (Herold, 1974, S. 144).

Zu dieser Zeit ging es der westlichen Welt noch einigermaßen gut. Der kalte Krieg ließ sich nicht in seinem vollen Umfang spüren und die wirtschaftliche Lage Europas verbesserte sich Tag für Tag. Darüber hinaus gab es in den westlichen Ländern keine Zweifel über ihre moralische und wirtschaftlich-technische Überlegenheit gegenüber der restlichen Welt (Tröhler, 2016b, S. 97). Zum damaligen Zeitpunkt begann die USA an der Entwicklung eines nuklearen Waffensystems zu arbeiten, das eine weitere Überlegenheit gegenüber der UdSSR sichern sollte. Der Wunsch nach dieser Überlegenheit sollte aber bald scheitern. Im Jahr 1957 verfügte die Sowjetunion bereits über einsatzbereite Interkontinentalraketen. Im selben Jahr, am 04. Oktober 1957, wurde der erste künstliche Erdsatellit (Sputnik) ins Weltall geschossen. So gelang es der UdSSR die technologische Überlegenheit gegenüber dem Rest der Welt. Dieses Ereignis löste sowohl in der westlichen Welt als auch in der USA einen großen Schock, den „Sputnik-Schock“, aus. Dieser Schock übte in der USA einen enormen Einfluss auf die amerikanische Bildungspolitik aus (Hüfner, 1970, S. 31-32). Denn für viele war Sputnik nicht nur ein Triumph der sowjetischen wissenschaftlichen und technologischen Expertise, sondern letztlich auch ein Triumph des sowjetischen Bildungssystems. Diesen Erfolg verdankte Russland nämlich Wissenschaftler*Innen und Ingenieur*Innen, die das Kunststück erst möglich gemacht hätten (Herold, 1974, S. 144).

So wurde im Westen als Ursache für den technologischen Rückstand die Vernachlässigung der zielbewussten Weiterentwicklung in Bereichen Bildung und Wissenschaft angegeben. Der technologische Wettlauf beeinflusste die Bildungspolitik der USA und des Westens sehr stark. So nahm der bundesstaatliche Einfluss auf die Hochschulen und den Wissenschaftsbetrieb stark zu. Nicht unberührt blieb auch das Primar- und Sekundarschulwesen. Durch den Sputnik-Schock wurde zum ersten Mal das Recht auf Bildung für Alle ausgesprochen (Hüfner, 1970, S. 31-36). Die Ausgaben für die Forschung und Entwicklung erhöhten sich allein in den USA zwischen 1951 und 1967 um mehr als das Zehnfache (Bürgi, 2017a, S. 35-36). Um die technologische Überlegenheit zurückzugewinnen und entsprechende Bildungsreformen durchzuführen, nahm auf Seiten des Westens die OECD die Vormachtstellung. Die Reaktionen der Vereinigten Staaten auf den Sputnik-Schock, verbunden mit einer bereits bestehenden Kritik am amerikanischen Bildungssystem, bestand nicht nur in der Gründung der NASA (1958), sondern überdies in einer Bildungsoffensive, welche sich im „National Defense Education Act (NDEA)“ ausdrückte. Diese Offensive wurde mit einem hohen finanziellen Aufwand unterstützt und diente vor allem zur Ankurbelung der Bereiche in Naturwissenschaft, Mathematik und moderne Fremdsprachen. Das Ziel dabei war es, dem scheinbar überlegenen sowjetischen Schulsystem entgegenzuwirken (Lolly, 2009, S. 50).

Das Ziel des NDEA war es, die amerikanische Bildungsreform zu fördern und zu stärken, indem über einer Zeitspanne von vier Jahren 1 Milliarde Dollar bereitgestellt wurden. Der Großteil der NDEA-Mittel war für akademisch begabte Student*Innen bestimmt, die nicht über die finanziellen Mittel verfügten, um einen Universitätsabschluss zu erwerben. Außerdem standen den Bundesstaaten ergänzende Mittel zur Verfügung, um zusätzliche Initiativen zu unterstützen, die zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Amerikas in den MINT-Bereichen beitragen sollten. Zu den Initiativen, die sich auf die „gifted education“ (=Begabtenförderung) auswirkten, gehörten finanzielle Unterstützung für die Stärkung des Unterrichts in Naturwissenschaften, Mathematik und Fremdsprache sowie die Identifizierung und Förderung von begabten Schüler*Innen. Ein charakteristisches Merkmal dieser Reformbewegung war die Zusammenarbeit zwischen Lehrer*Innen und Forscher*Innen. Die Lehrkräfte wurden nicht als passive Empfänger von Inhalten und Strategien behandelt, sondern als wesentliche Mitwirkende am Prozess (Lolly, 2009, S. 51).

Der „National Defense Education“ versteht die Bildung als die wertvollste Ressource des Landes. Seine zehn Titel sollen die Entdeckung intelligenter und talentierter junger Männer und Frauen motivieren und sie dazu anregen, sich den Wissenschaften, Fremdsprachen, der Technologie und ganz allgemein jenen intellektuellen Beschäftigungen zu widmen, die das persönliche Leben bereichern, den Widerstand gegen Totalitarismus stärken und die Qualität der amerikanischen Führungsrolle auf der internationalen Bühne verbessern (Flemming, 1960, S. 132). Zu Beginn des ersten Titels heißt es:

„The Congress hereby finds and declares that the security of the Nation requires the fullest development of the mental resources and technical skills of its young men and women. (...) We must increase our efforts to identify and educate more of the talent of our Nation. This requires programs that will be denied an opportunity for higher education because of financial need; will correct as rapidly as possible the existing imbalances in our educational programs which have led to an insufficient proportion of our population educated in science, mathematics, and modern foreign languages and trained in technology “ (Flemming, 1960, S. 134-135).

Um die Sicherheit der Nation bestmöglich gewährleisten zu können, müssten junge Menschen also primär in drei Kernbereichen gebildet werden: Naturwissenschaften, Mathematik und Fremdsprachen. Somit besaßen diese drei Schulfächer, den höchsten Stellenwert, welche viel später den Kern von PISA bilden sollten. Der National Defense Education Act schrieb den

Schulen nicht vor, was zu tun wäre, sondern versprach große finanzielle Hilfeleistung. Diese Hilfeleistung sollte aber jene Schulen bekommen, die sich freiwillig dazu verpflichteten, das Hauptaugenmerk auf den bereits genannten Schulfächern zu legen. Die meisten Schulen investierten das Geld jedoch in die Renovation ihrer Schulhäuser, statt in den Ausbau der naturwissenschaftlichen, mathematischen oder fremdsprachlichen Fächer. So wurden neue Strategien überlegt, um das Hauptziel zu erreichen. Zu diesem Zweck wurden vergleichende Leistungstests als Lösung angesehen. Jene Schulen, die finanzielle Unterstützung bekamen, müssten dementsprechend Effekte nachweisen, welche durch Tests bewiesen werden konnten. Die in dieser Zeit boomende Humankapitaltheorie definierte diese Effekte als „Outputs“, wonach sich die nationale Politik des Kalten Krieges seitdem orientiert. Die Schulen sollten die finanzielle Unterstützung von nun an gegen messbare Leistung bekommen. Hierfür wurde im Jahr 1964 das „National Assessment of Educational Progress“ gegründet, welches die Entwicklung von Instrumenten für vergleichende Tests zur Aufgabe hatte und später die Basis für die PISA-Studie wurde (Tröhler, 2016a, S. 398-400). Des Weiteren wurden ebenso Testverfahren zur Identifizierung von „besonders Begabten“ eingeführt. Die internationale Fortführung fand mit dem Übergang von der OEEC zur OECD statt (Stederoth, 2020, S. 201).

Wie bereits in der Einleitung beschrieben, genießt die OECD heute den Status einer sehr einflussreichen Organisation im Bildungsbereich. Um ihren Einfluss auf die Bildungspolitik besser verstehen und beurteilen zu können, soll, so Kim, ein umfassendes Bild über die Tätigkeiten und die Zielsetzungen der Organisation verschaffen werden. Dabei sollen vor allem die Entstehungsbedingungen der Organisation sowie ihre geschichtliche Entwicklung reflektiert werden (1994, S. 13). Daher wird im Folgenden die Entstehung der OECD sowie der Zusammenhang zwischen dem Kalten Krieg und ihrer Gründung analysiert.

4. DIE ENTSTEHUNG DER OECD

Die Abkürzung OECD steht für „Organisation for Economic Co-operation and Development“ und bedeutet übersetzt „Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“. Sie ist eine internationale Organisation mit weltweit 37 Mitgliedstaaten (OECD, o. J. S. 7). Sich selbst definiert die OECD wie folgt:

„The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) is an international organisation in which governments work together to find solutions to common challenges, develop global standards, share experiences and identify best practices to promote better policies for better lives“ (OECD, o. J., S. 4)

Seit nun mehr als einem halben Jahrhundert arbeitet die OECD an der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und gesamtgesellschaftlichen Lebensstandard ihrer Mitgliedsstaaten. Die OECD wurde im Jahr 1960 gegründet. Ihr Ursprung liegt in der OEEC, welche im Jahr 1948 ins Leben gerufen wurde (Martens & Schulze, 2012, S. 184). Im Folgenden soll ein kurzer Einblick in die Vorgängerorganisation OEEC gegeben werden.

4.1. Die Gründung der OEEC

Die OEEC ist die Vorgängerorganisation der OECD und steht somit im direkten Zusammenhang mit ihrer Entstehung (Kim, 1994, S. 13). Aus diesem Grund wird zunächst auf die OEEC und ihrer damaligen Bildungspolitik eingegangen.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges litt Europa unter einer zerstörten Wirtschaft. Um dem Volk eine politische und wirtschaftliche Stabilität gewährleisten zu können, musste Europa nach dem Krieg die zerstörte Lage, insbesondere die Wirtschaft, wiederherstellen. Im Zuge dessen entschloss sich die USA für ein Hilfspaket, womit eine beträchtliche Summe in Europa investiert wurde (Kim, 1994, S. 13-14). Infolgedessen wurde die OEEC am 16. April 1948 als erste zwischenstaatliche Vereinigung auf europäischer Ebene offiziell ins Leben gerufen (Kim, 1994, S. 13 & Bürgi, 2017a, S. 59).

In einer Konferenz im Jahr 1947 berieten sich europäische Länder, mit Ausnahme Spaniens, über die künftige Zusammenarbeit. Hierfür wurde seitens der „Komitee für die Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Englisch: Committee of European Economic Co-Operation, CEEC) ein Bericht erstellt, in welchem die Bedürfnisse Europas dargestellt wurden. Diese beinhalteten: Steigerung der Produktion, Beseitigung der Inflation, Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und die Lösung des Dollar-Zahlungsproblems (Kim, 1994, S. 34).

Die Hauptaufgabe der OEEC bestand darin, den Wiederaufbau Europas, primär durch die Aufsicht über die Verteilung der Marshallplanhilfe, zu koordinieren (Martens & Schulze, 2012, S. 184). Weitere Aufgabenbereiche waren die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern zu verstärken und den Mitgliedern bei der Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen und ihrer nationalen Programme zu helfen (Barbezat, 1997, S. 35). Weiters wurden im Rahmen der

OEEC die Beschränkungen im europäischen Handels- und Zahlungsverkehr aufgehoben. Mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage Europas begann sich die OEEC mit weiteren Problemen auseinanderzusetzen. Insbesondere rückte hierbei der Wachstumsprozess in den Vordergrund (Kim, 1994, S. 15-16). Des Weiteren beschäftigte sich die OEEC mit Themen wie Handel, Tourismus, Produktivität, Nahrung, Landwirtschaft, Energie, Arbeitskräfte und Industrie. Ab den späten 1950er Jahren setzte sich die Organisation zunehmend mit wissenschaftspolitischen und bildungspolitischen Fragen auseinander. Zur damaligen Zeit hatten Organisationen, wie der Europarat und die UNESCO, bereits zehn Jahre Erfahrung in den Bereichen der Wissenschafts- und Bildungspolitik. Beide Organisationen litten jedoch seit ihrer Gründung unter internen Spannungen, wodurch sich die OEEC zu einer neuen wissenschafts- und bildungspolitischen Akteurin entwickeln konnte (Bürgi, 2017a, S. 53 & 59-60). Im Folgenden soll erörtert werden, wie die OEEC begann, sich mit bildungspolitischen Fragen auseinanderzusetzen.

Zehn Jahre nach ihrer Gründung hat die OEEC im Jahr 1958, fünf Tage nach dem sowjetischen Weltraumerfolg, ein „Committee for Scientific and Technical Personnel“ (=CSTP) gegründet, welches einen halbautonomen Status erhielt und dadurch operationelle Projekte ausführen konnte. Das Komitee wurde mit finanzieller Unterstützung des US-Verteidigungsministeriums in Höhe von einer halben Million US-Dollar gegründet (Bürgi, 2017a, S. 63). Dieses Komitee wurde zu einer wichtigen Schnittstelle für Wissenschaft und Bildung und etablierte diese Themen zu festen Interessensbereichen der bis dahin hauptsächlich wirtschaftlich orientierten OEEC und später der OECD. Das unmittelbar nach dem Sputnik-Schock gegründete CSTP war primär an den Naturwissenschaften orientiert und wurde von der universalistischen Vorstellung getragen, dass alle Gesellschaften der modernen Welt im Wesentlichen auf der Wissenschaft basieren und dass ihre Probleme, unabhängig vom Kontext, durch die Wissenschaft gelöst werden könnten. Die wissenschaftliche Entwicklung könne letztlich darüber entscheiden, wer den Kalten Krieg "gewinnt". Weiters wurde argumentiert, dass Europa, das als technologisch und wissenschaftlich rückständig eingestuft wurde, sich diesen Tatsachen stellen müsse (Bürgi, 2017b, S. 287).

Die Ziele des CSTP stützten sich auf folgende Anforderungen: Die Bildungsbedürfnisse bezüglich Naturwissenschaften und Technologie sollten in der Öffentlichkeit gefördert werden. Bereits in der Grundschulbildung sollten naturwissenschaftliche Fächer gelehrt und die Möglichkeiten für sekundäre Bildung ausgebaut werden. Weitere Ziele waren die effizientere Nutzung von vorhandenen Arbeitskräften, die Förderung des Austausches zwischen Studierenden und Forschenden der Mitgliedstaaten. Des Weiteren interessierte sich das CSTP für das sowjetische

Bildungssystem und schlug vor, das CSTP-Programm an den Erfahrungen der UdSSR zu orientieren. So informierte sich das CSTP über die sowjetische Bildungspolitik und strebte eine globale und statistische bildungspolitische Steuerung (Bürgi, 2017a, S. 69 & 83). Daraus wird ersichtlich, dass die OEEC nicht nur für die Verteilung und die Aufsicht der amerikanischen Wirtschaftshilfe konzipiert war. Die Verhandlungen über die Umgestaltung der OEEC begannen im Jahr 1959 und zwei Jahre später durfte die OECD ihre Tätigkeit offiziell aufnehmen (Kim, 1994, S. 16-17), worauf im nächsten Kapitel näher eingegangen werden soll.

4.2. Von der OEEC zur OECD

„The direction of change is seen towards what may be called the technological society – a society in which human material welfare is continuously increased by the application of science to the productive process – a society, therefore, which places education in a central institutional position as both a source of technological and cultural change and as a vast training apparatus for the highly diversified manpower requirements of a technological economy“ (OECD, 1961a, S. 21).

Aufgrund der verbesserten Wirtschaftslage in Europa und der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verlor die OEEC in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre zunehmend an Bedeutung, wodurch im Jahr 1959 erste Verhandlungen über die Reform der OEEC begannen (Martens & Schulze, 2012, S. 184 & Kim, 1994, S. 16). Trotz der verbesserten Lage Europas bedurfte es aber weiterhin an wirtschaftspolitischem Austausch und transatlantischer Kooperation. Nun war Europa nicht mehr auf Hilfe angewiesen, sondern zu einem wirtschaftlich starken Partner der USA geworden. So wollten sich die europäischen und nordamerikanischen Staaten künftig auf gleicher Augenhöhe begegnen, wozu die OEEC nicht mehr geeignet erschien. Weiters sollte die Schaffung einer neuen Organisation mittels Entwicklungshilfen verhindern, dass sich die vom Kolonialismus befreiten Länder der Dritten Welt dem Kommunismus zuwandten (Martens & Schulze, 2012, S. 184-185). Somit bestand für die OEEC der Bedarf, sich an die veränderten Wirtschaftsbedingungen anzupassen (Kim, 1994, S. 17).

Um die Gründe für die Umorientierung der OEEC zur OECD besser zu verstehen, müssen die Entwicklungen innerhalb einer anderen internationalen Organisation betrachtet werden: die Nordatlantikpakt-Organisation (NATO). Auf seiner dritten Jahrestagung im November 1957 hatte der Parlamentarische Kongress der NATO die Mitgliedsstaaten aufgefordert, Maßnahmen

zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu ergreifen. Zu Beginn des Jahres 1959 gab es wichtige Gründe, diese Anforderung etwas ernster zu nehmen. Dazu gehört die sowjetische „Wirtschaftsoffensive“ in der Dritten Welt, die die Organisation sowohl in materieller als auch in propagandistischer Hinsicht aus dem Gleichgewicht brachte. Aufbauend auf einer früheren Entschließung des NATO-Kongresses wurde im Jahr 1959 ein Antrag im Senat der Vereinigten Staaten eingereicht, der alle demokratischen Staaten aufforderte, neue Wege zu prüfen, um eine effektivere und demokratische Einheit bei der Förderung ihrer wirtschaftlichen und politischen Angelegenheiten, ihrer gemeinsamen Verteidigung und der Ziele des Weltfriedens und der individuellen Freiheit zu fördern. Im Zuge dessen wurde im Juni 1959 der sogenannte Atlantikkongress eröffnet. Er wurde mit einer von 157 international bekannten Persönlichkeiten unterzeichneten Petition konfrontiert, in der die wachsende Bedeutung der "Wirtschaftsfront" im Kalten Krieg hervorgehoben und die Umwandlung der OEEC in eine „Organisation for Atlantic Co-operation“ vorgeschlagen wurde, an der die Vereinigten Staaten und Kanada als Vollmitglieder teilnehmen sollten. Nach diesem Kongress gewann der Gedanke, eine atlantische Organisation aus der OEEC heraus und nicht innerhalb der NATO zu schaffen, Bedeutung. Im August desselben Jahres berichtete die US-Delegation, dass die OEEC ihre Aufgabe der Liberalisierung des Nachkriegseuropas abgeschlossen habe. Da sie nicht gewillt waren, der OEEC die Aufgabe zu übertragen, ein Freihandelsabkommen mit siebzehn Ländern zu schaffen, schlugen auch sie vor, die OEEC in ein Gremium umzuwandeln, dem auch die Vereinigten Staaten und Kanada angehören. Eine weitere Überlegung kam vom US-Botschafter bei der NATO. Unter Verweis auf die nachweislichen Erfolge der OEEC im Kampf gegen den Protektionismus und das Vorhandensein eines gesamteuropäischen Gemeinsinnes drängte er darauf, die OEEC wiederzubeleben, um eine Front gegen den sowjetischen wirtschaftlichen Expansionismus zu bilden. Dem US-Botschafter zufolge gäbe es keine andere Organisation in Sicht, die das besser kann. Die Zerstörung oder die Beeinträchtigung der OEEC würde darauf hinauslaufen, den Sowjets einen gewaltigen Sieg zu servieren (Griffiths, 1997, S. 242-243).

Während diesen Diskussionen waren die Amerikaner die ersten, die ihren Standpunkt darlegten und argumentierten, dass sich die Fronten im Kalten Krieg von der Verteidigung zur Wirtschaft verschoben hätten. In dieser Situation müssten die Mitglieder der OEEC ihnen zufolge nach vorne blicken und ihr eigenes Wachstum und ihre eigene Stabilität mit Maßnahmen verbinden, die darauf abzielen, dieselben Ergebnisse in der Außenwelt zu erzielen (Griffiths, 1997, S. 246).

Der endgültige Entwurf des Übereinkommens zur Umgestaltung der OEEC in die OECD wurde am 14. Dezember 1960 in Paris unterzeichnet und trat am 30. September 1961 in Kraft (Barbezat, 1997, S. 2). Mit der Umgestaltung wurden die ehemaligen Finanzgeberstaaten, die USA

und Kanada, als Mitglieder in die Organisation aufgenommen (Bürgi, 2017a, S. 95). Die neue Organisation hatte eine eigenständige Politik und setzte zunehmend Normen, Standards und Ziele fest. Die OECD wurde zu einem zwischenstaatlichen „Thinkthat bzw. einer Politikberaterin“ (Bürgi, 2017a, S. 95).

„Development“ und „Growth“ waren die Leitwörter der neu gegründeten OECD. Bildung, die nur teilweise in die Politik der OEEC integriert war, rückte mit dieser Entwicklung mehr und mehr in den Vordergrund (Bürgi, 2017a, S. 95). Wie zu Beginn dieses Kapitels als Zitat angeführt, bezeichnete die OECD kurz nach ihrer Gründung Bildung als Quelle des technologischen und kulturellen Wandels sowie als weitreichender Ausbildungsapparat für den hochdifferenzierten Arbeitskräftebedarf einer technologischen Wirtschaft. Die Organisation sprach von einer „technologischen Gesellschaft“, in der das materielle Wohlergehen der Menschen durch die Anwendung der Wissenschaft auf den Produktionsprozess kontinuierlich gesteigert wird, eine Gesellschaft also, in der die Bildung eine zentrale institutionelle Stellung innehat (OECD, 1961a, S. 21). Somit entwickelten sich vermehrt bildungsökonomische Vorhaben und Bildungsforschungsprogramme innerhalb der OECD (Bürgi, 2017a, S. 95).

Um ein ganzheitliches Bild von der Organisation gewinnen zu können, wird in den nächsten zwei Kapiteln die Organisationsstruktur und die Ziele der OECD dargestellt.

4.2.1. Organisationsstruktur der OECD

Organisatorisch ist die OECD in drei Organe gegliedert:

1. Der Rat (Council): Aufsicht und strategische Ausrichtung
2. Sekretariat: operative Umsetzung der Beschlüsse des Rates und
3. Ausschüsse (Committees)

(Martens & Schulze, 2012, S. 187).

Das oberste Entscheidungsgremium der OECD ist der Rat (Council), welcher aus Vertreter*Innen aller Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission besteht. Der Rat kommt regelmäßig unter dem Vorsitz des Generalsekretärs zusammen und diskutiert über zentrale Anliegen und wichtige Arbeiten der OECD. Die Entscheidungen werden meistens einvernehmlich getroffen. Einmal im Jahr tagt der Rat auf Ministerebene. Auf diesen Tagungen kommen Regierungschefs- und Mitglieder aus den Bereichen Wirtschaft, Handel und Auswärtiges zusammen. Dabei wird die Arbeitsweise der OECD regelmäßig kontrolliert und ebenso wichtige Fragen, wie nach dem Budget oder dem Beitrittsprozess, diskutiert (Martens & Schulze, 2012, S. 187).

Das OECD-Sekretariat wird vom Generalsekretär geleitet und besteht aus Direktionen und Abteilungen, welche mit Entscheidungsträger*Innen und Politiker*Innen der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Es ist für die operative Umsetzung der Beschlüsse des Rates zuständig. Hierbei unterstützt das Sekretariat die Ausschüsse, welche wissenschaftliche Arbeiten zu unterschiedlichen Themenbereichen führen. Das Sekretariat stellt Analysen und Fachwissen bereit, die eine empirisch-sachliche Politikgestaltung ermöglichen soll (Martens & Schulze, 2012, S. 187-188).

Die Ausschüsse bestehen aus Vertreter*Innen des Sekretariats, der Partnerländer, von Nichtmitgliedsländer sowie aus der Zivilgesellschaft. Diese tauschen sich gegenseitig aus und diskutieren über die Arbeiten des Sekretariats und bringen eigene Vorschläge ein. Auf dieser Grundlage werden dann politische Empfehlungen und „policy“-Instrumente entwickelt. Während das Sekretariat also für die wirtschaftliche Arbeit zuständig ist und Informationen für die Ausschüsse zur Verfügung stellt, führen diese die politische Arbeit aus (Martens & Schulze, 2012, S. 188).

4.2.2. Ziele und Aufgaben der OECD

Nach Artikel 1 des am 14. Dezember 1960 in Paris unterschriebenen und am 30. September 1961 in Kraft getretenen Abkommens fördert die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Politiken, die auf Folgendes abzielen:

- *„to achieve the highest sustainable economic growth and employment and a rising standard of living in Member countries, while maintaining financial stability, and thus to contribute to the development of the world economy;*
- *to contribute to sound economic expansion in Member as well as non-member countries in the process of economic development; and*
- *to contribute to the expansion of world trade on a multilateral, non-discriminatory basis in accordance with international obligations“*

(OECD, 1998, S. 2).

Obwohl die Aufgabenbereiche der Vorgängerorganisation klar umrissen waren, ist der Tätigkeitsbereich der OECD weniger konkret festgelegt. Die OEEC hatte zum Ziel, den wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas nach dem Zweiten Weltkrieg, im Besonderen die Verteilung der Marshallplanhilfen zu koordinieren. In der OECD-Konvention werden zwar Ziele und Aufgaben benannt, aber ihr kein eindeutiges Tätigkeitsfeld zugeschrieben. Aus diesem Grund befasst sich die Organisation mit unterschiedlichen Politikfeldern und zeigt deren Bedeutung für die

wirtschaftliche Entwicklung. Heute bearbeitet sie nicht nur klassische ökonomische Politikfelder, wie die Arbeitsmarkt- oder Finanzpolitik, sondern auch Migrationsfragen, Familienpolitik oder auch die Bildungspolitik. Ferner will die OECD nicht nur in den Mitgliedsstaaten, sondern auch in den Nichtmitgliedsstaaten verbessertes Wirtschaftswachstum und Ausweitung des Welthandels fördern (Martens & Schulze, 2012, S. 185-186).

Wie aus dem Artikel 1 zu entnehmen ist, wird die Bildung innerhalb der OECD als Themenfeld nicht explizit angegeben. Durch welche Gegebenheiten konnte der Bildungsbereich eine zentrale Stellung innerhalb der Organisation erlangen? Im Folgenden soll dieser Frage nachgegangen werden.

4.3. OECD und die Bildung

Die OECD hat sich in den letzten Jahren als die wahrscheinlich einflussreichste internationale Organisation im Bereich der Bildung in Ländern mit hohem Einkommen erwiesen, obwohl historisch gesehen Bildung nie ein zentraler Interessensbereich für die OECD war. Die Entstehung der wissensbasierten Wirtschaft und der Erfolg der PISA haben dazu beigetragen, Bildung und Kompetenzen als wichtige Arbeitsbereiche innerhalb der OECD zu etablieren und die internationale Aufmerksamkeit auf ihre Bildungsagenda zu lenken. Im politischen Diskurs der OECD werden Bildung und Qualifikationen als zentrale Themen für die nationale wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit betrachtet und die von der Organisation veröffentlichten Bildungsrankings gelten als die besten internationalen Maßstäbe dafür, wie gut die Länder für die Bildungsherausforderungen einer globalen Wissenswirtschaft gerüstet sind (Valiente, 2014, S. 41).

Der Hauptzweck dieses Kapitels ist der Versuch zu erklären, wie die Bildung als Politikbereich innerhalb der OECD etabliert wurde. Aufgrund des großen Umfangs und der Vielfalt der OECD-Bildungsaktivitäten ist es jedoch nicht möglich, eine erschöpfende Darstellung vorzunehmen. Daher wird der Fokus auf die Gründung des Zentrums für Bildungsforschung und Innovation (CERI: „Centre for Educational Research and Innovation“) liegen, welches die wichtigste Rolle in der Bildungspolitik der OECD spielt.

Das OECD-Übereinkommen enthält keinen ausdrücklichen Hinweis darauf, dass die Bildung zu den Anliegen und Zielen der Organisation gehört. Am ehesten findet sich ein solcher Hinweis im Artikel 2(b), welcher die Entwicklung der Ressourcen im wissenschaftlichen und technologischen Bereich, sowie die Förderung der Berufsausbildung hervorhebt. In der Einleitung des Übereinkommens ist jedoch von wirtschaftlicher Stärke und Wohlstand die Rede, die für die Erhaltung der Freiheit des Einzelnen und die Steigerung des allgemeinen Wohlstands von

wesentlicher Bedeutung sind, sowie von der Entschlossenheit der Mitgliedsländer durch Beratung und Zusammenarbeit ihre Fähigkeiten und Möglichkeiten wirksamer zu nutzen, um ein möglichst nachhaltiges Wachstum ihrer Volkswirtschaften zu fördern und das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen zu verbessern. Die Dominanz wissenschaftlicher Belange innerhalb der OECD wurde durch das Bewusstsein der Bedeutung des Humankapitals und des Wirtschaftswachstums verstärkt. Daraus ergeben sich zwei Rollen für die Bildung: zum einen als Beitrag, den sie zum Wirtschaftswachstum leisten kann und zum anderen als Mittel, mit dem die Ziele eines solchen Wachstums, nämlich die Steigerung des allgemeinen Wohlstands, verwirklichen kann (Papadopoulos, 1994, S. 11). Das Aufkommen der Massenbildung, die das Markenzeichen der sechziger Jahre ist, hatte tiefgreifende Auswirkungen auf die Ausrichtung der Bildungspolitik in den OECD-Ländern. Angesichts des Ansturms auf die Nachfrage und der ungebremsten Bildungsexpansion sahen sich die Länder dazu gezwungen, ihr Augenmerk darauf zu richten, wie sie ihr Bildungsangebot nicht nur zahlenmäßig bewältigen, sondern auch auf die vielfältigen Bedürfnisse ihrer enorm gewachsenen und vielfältigen Klientel ausrichten konnten (Papadopoulos, 1994, S. 59).

Bildung war ursprünglich ein Randthema innerhalb der OECD. Sie wurde als ein Thema an der Schnittstelle von wissenschaftlicher, technologischer und wirtschaftlicher Entwicklung betrachtet. Daher wurde sie dem Ausschuss für wissenschaftliches und technisches Personal (CSTP) unterstellt, der wiederum in der Direktion für wissenschaftliche Angelegenheiten angesiedelt war. Das Verständnis von Bildung als „wissenschaftliche Bildung“ kann als Erklärung dafür herangezogen werden, weshalb die Aktivitäten im Bildungsbereich nicht in vollem Umfang gewürdigt wurden (Centeno, 2019, S. 63). Die Integration der Bildung in die zentralen Ziele und die Hauptaktivitäten der Organisation waren in der Tat keine einfache Aufgabe. Schwierigkeiten traten häufig auf, wenn es darum ging, bestimmte Konzepte in konkrete Aktivitäten umzusetzen, welche auf die Probleme und Bedürfnisse des Bildungssektors im weiteren Sinne und auf die Verantwortlichen in den Mitgliedsländern ausgerichtet sein mussten (Papadopoulos, 1994, S. 12). Im Jahr 1964, nur drei Jahre nach der Gründung der OECD, wurden diese Schwierigkeiten bereits sichtbar, als der Rat die Überprüfung der operativen Aktivitäten der Organisation einleitete. Hauptziel der Überprüfung war es, die wachsenden Kosten der operativen Tätigkeiten zu senken, die früher von den Vereinigten Staaten finanziert wurden, aber zu einer Belastung für das laufende Budget der OECD geworden waren. Der Rat erzwang drastische Veränderungen in der Arbeit des CSTP, in dessen Rahmen die wenigen Bildungsaktivitäten entwickelt wurden. Das Zentrum für Bildungsforschung und Innovation (CERI) nahm im Jahr 1968 trotz der Widrigkeiten und finanziellen Einschnitten seine Arbeit auf. Die Arbeit des

CERI konzentrierte sich auf die Erforschung neuer Bildungsfragen. Sein Verwaltungsrat erstattete die Berichte nicht dem CSTP oder einem anderen politischen Ausschuss, sondern direkt dem Generalsekretär. Nach der Gründung des CERI wurde ein Ausschuss für Bildungspolitik (EDC) eingerichtet. Dies war die Geburtsstunde des bildungspolitischen Bereichs der OECD (Centeno, 2019, S. 64-65).

Die Integration des CERI in die OECD-Strukturen war Teil eines Gesamtpakets, zu dem auch die Umänderung des CSTP in den Bildungsausschuss gehörte. Zusammengenommen stellten diese Änderungen einen bewussten Akt dar, um der bildungspolitischen Rolle der Organisation eine formale Legitimation zu verleihen (Papadopoulos, 1994, S. 63). Nach diesen Veränderungen wurde die OECD in den folgenden Jahren zum zentralen Forum für die bildungspolitische Abstimmung zwischen den fortgeschrittenen kapitalistischen Ländern und zum wichtigsten multilateralen Anbieter von länderübergreifenden Bildungsstatistiken und -forschung. Obwohl die OECD kein offizielles Mandat für den Bildungsbereich hatte, wurde sie zum zentralsten Faktor bei der weltweiten Verbreitung von Bildungsnormen und zu einem wichtigen globalen Akteur, dessen Rolle in der globalen Bildungspolitik nach wie vor eine besondere Aufmerksamkeit verdient (Centeno, 2019, S. 65).

Die Gründung des CERI kann als erster Schritt im Prozess des politischen Wandels innerhalb der OECD verstanden werden. Dieses neue Gremium mit einem anderen organisatorischen Profil sollte neue Ideen für die Bildungsaktivitäten der OECD widerspiegeln. Mit dem CERI änderte das Sekretariat die Instrumente, die zur Gewinnung von Bildungswissen innerhalb der OECD eingesetzt wurden: von quantitativen zu qualitativen Studien, von deskriptiven und vergleichenden zu analytischen Studien, von allgemeinen zu operativen Studien. Die Ziele der OECD-Bildungsaktivitäten blieben jedoch gleich: die Vorhersage künftiger Bedürfnisse, die Untersuchung erkannter Probleme und die Unterstützung der Länder bei der Umsetzung ihrer Bildungspolitik. So bedeutete die Gründung des CERI an sich keine radikale Änderung der internen OECD-Politik in Bildungsfragen, da das Ziel der OECD-Bildungsarbeit weiterhin darin bestand, den Mitgliedsländern technische Unterstützung zu leisten. Durch die Schaffung eines Ad-hoc-Rahmens führte das Sekretariat jedoch einen organisatorischen Wandel ein, der neue Vorstellungen darüber widerspiegelte, worauf das Bildungsprogramm der OECD ausgerichtet sein sollte. Die neue Organisationsstruktur erweiterte nicht nur den Horizont der OECD-Bildungsarbeit, sondern bot auch den Raum und die Instrumente, um neue Ideen in konkrete Aktivitäten umzusetzen (Centeno, 2019, S. 70-72). Als der neue Ausschuss für Bildungspolitik (EDC) im Jahr 1971 das CSTP ablöste, wurde er zu einem expliziten politischen Ausschuss und

das CERI zu einem formellen Forschungs- und Entwicklungsgremium. Somit erhielt die Bildung einen neuen und sicheren organisatorischen Standort und einen anerkannten politischen Rahmen. Damit änderten sich nicht nur die OECD-Instrumente im Bildungsbereich und ihre Rahmenbedingungen, sondern auch die Ziele der OECD-internen Bildungspolitik. Der Prozess, der zur Integration des CERI in die Organisationsstruktur der OECD und zur Umwandlung des CSTP in den EDC führte, brachte einen grundlegenden politischen Wandel innerhalb der OECD. Der OECD wurde nun offiziell gestattet, sich mit Fragen der Bildungspolitik zu befassen. Dies war das wichtigste Ergebnis des Veränderungsprozesses, der durch die Schaffung des CERI ausgelöst wurde. Die OECD wurde zu einem legitimen Akteur mit Handlungsvollmacht in der Bildungspolitik. Die Gründung des CERI war die wichtigste bildungspolitische Veränderung innerhalb der OECD. Einerseits schuf das CERI ein erfolgreiches organisatorisches Musterbeispiel für die Einrichtung von Organisationseinheiten wie PISA. Andererseits begann die OECD im Rahmen des CERI selbstbewusst politische Vorschläge zu formulieren, in denen sowohl politische Probleme als auch Lösungen angeboten und Forschungsstudien zum Benchmarking von Bildungsentwicklungen genutzt wurden. Des Weiteren wurden im Rahmen des CERI zum ersten Mal bildungspolitische Ansichten in praktische Maßnahmen und Strategien umgesetzt (Centeno, 2019, S. 75-78).

Die Hauptziele des Zentrums für Bildungsforschung und Innovation sind die Folgenden:

- *„Analyse and develop research, innovation and key indicators in current and emerging education and learning issues, and their links to other sectors of policy,*
- *explore forward-looking coherent approaches to education and learning in the context of national and international cultural, social and economic change, and*
- *facilitate practical co-operation among Member countries and, where relevant, with non-member countries, in order to seek solutions and exchange views of educational problems of common interest“*

(OECD, 1998, S. 2).

Im Gegensatz zu der weit verbreiteten Rolle von PISA in der Bildungspolitik haben CERI und seine Aktivitäten nur wenig wissenschaftliche Aufmerksamkeit erhalten, obwohl die am weitesten verbreiteten und wirkungsvollsten OECD-Aktivitäten im Bildungsbereich bis zum Aufkommen von PISA hauptsächlich aus dem CERI stammten. Diese kurze historische Darstellung zeigt, wie entscheidend das CERI für die Entwicklung der vorherrschenden Rolle der OECD in der Bildungspolitik war (Centeno, 2019, S. 78). Das CERI führt Programme wie die PISA oder das lebenslange Lernen durch, welche heute wichtige Bestandteile der Bildungspolitik in den

Mitgliedsländern sind. Das CERI arbeitet stets an Innovationen im Bildungswesen und übernimmt den größten Teil der bildungspolitischen Arbeiten. Schließlich wurde die Bildung im Jahr 2002 zu einer separaten und ständigen Direktion innerhalb der OECD (Jakobi, 2007, S. 170). Die Direktion betonte die wirtschaftliche Bedeutung der Bildung und dabei erwies sich die Kompetenzen als die beste Strategie, um ihre Arbeit in den Mittelpunkt der politischen Agenda der Organisation zu stellen. Die ökonomische Perspektive hat die Arbeit der OECD im Bildungsbereich nicht immer dominiert, aber die Direktion für Bildung und Qualifikationen strebt danach, ihr Profil zu schärfen. Sie muss ihren Diskurs auf wirtschaftliche Effizienz ausrichten, wenn sie die Aufmerksamkeit des Rests der Organisation auf sich ziehen will. Das Hauptaugenmerk der OECD liegt, wie bereits erwähnt, auf der wirtschaftlichen Entwicklung. Soziale Themen wie Bildung erlangen eine eher geringe Aufmerksamkeit, wenn sie nicht in die Agenda der wirtschaftlichen Effizienz eingebettet sind. Die Humankapitaltheorie hat sich als äußerst nützlich erwiesen, um den wirtschaftswissenschaftlichen Diskurs im Bildungsbereich zu artikulieren und gleichzeitig die Bedeutung von Bildung und Qualifikation für die wirtschaftliche Entwicklung zu verteidigen (Valiente, 2014, S. 41).

4.4. Zwischenfazit

Bis nun wurde eine Rekonstruktion der späten 50er und 60er Jahre vorgenommen. Ein wichtiges Ereignis, das Fragen zum bestehenden Bildungssystem aufkommen ließ und ein ökonomisches Denken über die Bildung vorantrieb, war der unerwartete Erfolg der Sowjetunion. Als sie im Jahr 1957 den ersten künstlichen Erdsatelliten erfolgreich ins Weltall schoss, geriet der Westblock in einen tiefen Schock. Diesen Erfolg verdankte die UdSSR in erster Linie dem Bildungssystem. Ziemlich schnell wurde das Bildungssystem in den westlichen Ländern infrage gestellt und somit begannen wichtige Reformen, die heute noch Einfluss auf das gegenwärtige Bildungssystem haben. Neue Begriffe, wie die „Bildungsoffensive“, waren nun im Umlauf, die das Vokabular der Bildung und des Kriegs miteinander vereinten. Der „National Defense Education Act“ war das erste umfassende Bildungsgesetz und wurde im Jahr 1958 von den Vereinten Staaten als Reaktion auf den sowjetischen Sputnik-Start verabschiedet. Das Ziel war es, das amerikanische Bildungssystem zu fördern und zu stärken und ebenso zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Amerikas beitragen. Diese Bildungsoffensive sollte vor allem die Bereiche in Naturwissenschaft, Mathematik und Fremdsprachen fördern, um die sowjetische Überlegenheit entgegenzuarbeiten. Schulen, welche die finanzielle Hilfeleistung des NDEA in Anspruch nahmen, mussten Effekte nachweisen können, um zu beweisen, dass sie das Geld in den Ausbau ihres Lehrplans investierten. In der Humankapitaltheorie wird dieser

Effekt „Output-Orientierung“ genannt (siehe Kapitel 3). Bereits fünf Tage nach dem Sputnik-Ereignis wurde in der OEEC-Zeit ein „Committee for Scientific and Technical Personnel“ gegründet, welches sich mit Wissenschafts- und Bildungsfragen beschäftigte. Bedingt durch den Sputnik-Erfolg der Sowjetunion rückte in den USA und in Europa die Bedeutung von Wissenschaft zunehmend in den Vordergrund. Dem CSTP zufolge könne die wissenschaftliche Entwicklung sogar über den „Gewinner“ des Kalten Krieges entscheiden (siehe Kapitel 4.1.). Zwei Jahre nach dem Sputnik-Schock begannen die ersten Verhandlungen über die Reform der OEEC. Der Sputnik-Schock brachte die OEEC aus dem Gleichgewicht und die NATO übte Druck auf die Mitgliedsstaaten, um die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu verbessern. Nach langfristigen Diskussionen wurde die Umgestaltung der OEEC in die OECD im Jahr 1960 unterzeichnet. Die Etablierung des Bildungsbereichs in die neue Organisation fand im Jahr 1968 durch die Gründung des CERI statt (siehe Kapiteln 4.2 & 4.3). Die entscheidende Reaktion Amerikas auf den sowjetischen Erfolg war also die Reform des Bildungssystems. In diesem Kontext wird in der Literatur von der „Pädagogisierung des Kalten Kriegs“ gesprochen. Laut zahlreicher Machttträger trug nämlich nicht die amerikanische Ideale die Schuld an dieser Niederlage, sondern die Schule. Wenig später entsprang die Bildungsideologie der OECD, aus der wiederum nach Ende des Kalten Krieges die PISA-Studie erwuchs (Tröhler, 2016b, S. 98). Die Basis dieser Ideologie bildet die Humankapitaltheorie. Die OECD beschreibt, dass die Investitionen in das Humankapital, welche durch schulische und außerschulische Bildungsprozesse stattfinden, das Herzstück der OECD-Strategien ist (OECD, 1998, S. 7). Vor diesem Hintergrund wird im nächsten Kapitel eine vertiefte Analyse des Humankapitals vorgenommen.

5. DAS HUMANKAPITAL

Die wirtschaftliche Leistungsstärke war früher im Wesentlichen von konkreten materiellen Gegenständen abhängig. Gegenwärtig kommt Wachstum nicht durch materielle Güter, sondern in erster Linie durch etwas Immaterielles zustande, im Besonderen durch Informationen. Dabei macht es keinen Unterschied, welche Form die Informationen haben. Sie können sich auf einer Festplatte oder einem Smartphone befinden oder per Satellit übertragen werden. Die Informationen an sich sind nichts Neues. Im Gegensatz zur Vergangenheit unterscheiden sie sich jedoch in ihrer Übermittlung und Verarbeitung. Heute ist es möglich, Millionen von Informationen innerhalb einer Sekunde auf dem Bildschirm zu sehen. Die Unmenge an Informationen, ihre Allgegenwärtigkeit und die Geschwindigkeit verbessert sich mit der zunehmenden Technologie. Durch die wissensbasierte Wirtschaft entstehen neue Wirtschaftsaktivitäten, wie zum Bei-

spiel Suchmaschinen wie Google oder Online-Spiele, womit einige Menschen echtes Geld verdienen. All dies geschieht mit Wissen und Informationen, wofür leistungsstarke Computer und Anschlüsse notwendig sind. Noch wichtiger sind allerdings Menschen, die über entsprechende Kenntnisse und Qualifikationen verfügen, wodurch das Wirtschaftswachstum entsteht (Keeley, 2007, S. 25-28).

Warum wächst aber eine Volkswirtschaft? Um dies verstehen zu können, muss zuerst die Frage beantwortet werden, wie Wirtschaftstätigkeit entsteht. Dafür wurde von vielen Ökonomen vier „Produktionsfaktoren“ angegeben: 1) der Boden, auf dem Ackerbau betrieben oder eine Fabrik gebaut wird, 2) die Arbeit bzw. Arbeitskräfte, 3) das Geld und 4) die unternehmerische Initiative. Den Anfang der Humankapitaltheorie bildet der zweite Produktionsfaktor, die Arbeit. Ursprünglich wurden Arbeitskräfte von vielen Ökonomen als eine Masse gesehen, deren Kenntnisse und Fähigkeiten keine Bedeutung zugemessen wurde. Sie sollten vielmehr in der Lage sein, eine körperliche Arbeit zu verrichten. Adam Smith, ein schottischer Ökonom aus dem 18. Jahrhundert, dachte anders darüber. Ihm zufolge komme die Wirtschaftstätigkeit nicht durch die kollektive Masse der Arbeiter zustande, sondern durch die erworbenen und verwertbaren Fähigkeiten der Menschen. Für diese Fähigkeiten müsse der Mensch einen Preis zahlen und sei dieser einmal gezahlt, so bilde er „ein in seiner Person fest angelegtes realisiertes Kapital“ (Keeley, 2007, S. 30). Dieser Ansatz von Smith, dass individuelle Fähigkeiten der Arbeiter eine Art „Kapital“ darstellen, wurde bereits Anfang des 20. Jahrhunderts diskutiert, jedoch begannen die Ökonomen erst Anfang 1960er Jahren sich systematisch damit auseinanderzusetzen (Keeley, 2007, S. 30). Es galt nun die Auffassung, Bildung sei eine bedeutende wirtschaftliche Investition, die sowohl das finanzielle Wohlergehen eines Staates als auch des Einzelnen steigere. In den sechziger Jahren wurden zahlreiche Studien durchgeführt, die den Nutzen quantifizierten, der sich aus der Förderung des Humankapitals der Nation durch Bildung ergab. Die Befürworter des Bildungssystems nutzen dieses Konzept, um höhere staatliche Zuwendungen zu rechtfertigen (Kern, 1976, S. 429). So entstand die Theorie des Humankapitals, welche sich auf Kompetenzen und Kenntnisse der Menschen bezieht, die persönliche, wirtschaftliche und soziale Vorteile mit sich bringt. Des Weiteren stellen persönliche Eigenschaften von Menschen, wie ihre körperliche, emotionale und geistige Verfassung oder auch die Motivations- und Verhaltensaspekte Teile des Humankapitals dar (OECD, 2004, S. 20). Die zentrale Prämisse der Humankapitaltheorie ist, dass Investitionen in Bildung und Ausbildung eine wichtige Triebkraft für Wirtschaftswachstum sind. Mehr allgemeine und berufliche Bildung trägt zur Entwicklung der Fähigkeiten des Einzelnen bei, was sowohl mit einem höheren individuellen Einkommen als auch mit wachsendem gesellschaftlichem Wohlstand in Verbindung gebracht wird. Nach

der Humankapitaltheorie haben die Fähigkeiten der Menschen eine große Bedeutung für die wirtschaftliche Produktivität eines Landes. Hochqualifizierte Arbeitskräfte sind vergleichbar mit anderen Produktionsfaktoren, die in den kapitalistischen Produktionsprozess eingebunden sind, wie z. B. die natürlichen Ressourcen. Eine effektive Nutzung dieser Ressourcen wäre sowohl für den Einzelnen als auch für die Unternehmen und die Gesellschaft als Ganzes gewinnbringend (Valiente, 2014, S. 42).

Es mag willkürlich erscheinen, ausgebildete Arbeitskräfte als Kapitalfaktoren zu behandeln. Jedoch wird der Bildungsprozess in diesem Zusammenhang mit der Produktion eines Realkapitalgutes in Ähnlichkeit gebracht. Es wird argumentiert, dass die Aspekte der Kapitalbildung in beiden Fällen identisch sind. Beide benötigen über einen bestimmten Zeitraum hinweg bestimmte Einsätze von Gebäuden, Materialien, Arbeitsunterlagen und Ausrüstungen. Beide verzichten während dieses Zeitraums auf Güter und Dienstleistungen, die sonst hätten hergestellt werden können. Demgegenüber unterscheiden sich aber die „Produktionsbedingungen“, der Produktionszeitraum und die jeweils erforderlichen Ressourcen. Natürliche Ressourcen eines Landes, wie Ackerbau oder Flüsse, ergeben aus sich selbst heraus und in unbearbeitetem Zustand so gut wie keine brauchbaren Produkte. Erst nachdem sie bearbeitet werden, erbringen sie Ernten und Strom. Somit bilden natürliche Ressourcen eine Art von Kapital. Weiteres kann zum Beispiel die Bodenfruchtbarkeit eines Landes mit Hilfe von Düngemitteln und Bewässerungsverfahren erhöht werden. Durch solche Bearbeitungen wird der wirtschaftliche Wert des Bodens gesteigert. Für solche Prozesse, die natürliche Ressourcen in produktives Kapital verwandeln, gibt es in der Literatur keinen Gattungsbegriff. Für die Bemühungen, menschliche Ressourcen zu entwickeln, aber schon: Bildung. Bildung als Erschließung von Ressourcen bedeutet die Verbesserung der Arbeitsproduktivität und Leistungsströme, welche ohne die Bildung nicht hätten erbracht werden können (Hüfner, 1970, S. 68-69). Im Zeitalter des Humankapitals hängt der wirtschaftliche Erfolg von Individuen und Ländern davon ab, wie umfangreich und effektiv die Menschen in sich selbst und in ihre Fähigkeiten investieren. Für die Humankapitaltheorie sind die Fähigkeiten der Menschen mehr denn je von zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung und sozialen Wohlstand. Effektive Bildungssysteme sind nicht nur der Schlüssel zu einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft, sondern auch die Grundlage für soziale Gerechtigkeit und sozialen Zusammenhalt (Valiente, 2014, S. 42).

Die Humankapitaltheorie kann wie viele andere Konzepte nicht einem bestimmten Autor zugeschrieben werden. Die Renaissance des Humankapitalansatzes fand jedoch in der USA statt. Hierfür werden vor allem zwei Persönlichkeiten erwähnt: Theodore W. Schultz und Gary S.

Becker. Schultz gilt in der Literatur als „Vater der Bildungsökonomie“ (Keeley, 2007, S. 32 & Hüfner, 1970, S. 30). Auch Becker lieferte mit seinem Werk „Human Capital“ aus dem Jahr 1964 fortschrittliche Erkenntnisse (Keeley, 2007, S. 35).

Der ökonomische Wert der Bildung wurde erstmals 1960 in der Ansprache von Schultz als legitime Quelle wirtschaftlicher Untersuchungen in den Vordergrund gerückt. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde das Konzept des Humankapitals von anderen Ökonomen mit Abneigung betrachtet und stellte kaum mehr als eine „Metapher ohne substantielle ökonomische Bedeutung“ dar. Auf der anderen Seite gab es andere Ökonomen, u. a. auch Schultz, die anders darüber dachten. Sie beobachteten, dass sich einige Länder viel schneller als andere von den Verwüstungen des Krieges erholten, der das physische Kapital in Form von Eisenbahnen, Fabriken und Brücken etc. im Allgemeinen in Schutt und Asche legte. Schultz untersuchte in erster Linie die Entwicklung von Japan und Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. Er kam zur Schlussfolgerung, dass die Bildung eine wesentliche Rolle bei der Entwicklung der Wirtschaftskraft spielt (Kern, 1976, S. 429). So rückten Diskussionen um den Ausbau des Bildungswesens (insbesondere das Hochschulwesen) in den Mittelpunkt, wobei der Fokus auf die Förderung von Forschung und Entwicklung lag (Hüfner, 1970, S. 30).

Wie bereits erwähnt, leisteten vor allem Theodore W. Schultz und Gary S. Becker einen wesentlichen Beitrag für das Humankapitalkonzept, wodurch die Bildungspolitik der OECD stark geprägt wurde. Aus diesem Grund werden zunächst die Arbeiten von Schultz und Becker analysiert und anschließend die Bedeutung des Humankapitalansatzes für die OECD veranschaulicht.

5.1. Humankapital nach Theodore W. Schultz

Die Bildung, die eine Person erworben hat, kann ihr zukünftiges Einkommen erhöhen. Sie kann nicht als Kapitalstock verkauft werden, so wie Material, Kapital, eine Maschine verkauft werden kann. Aber wie wichtig ist diese Unterscheidung? (Schultz, 1971, S. 58)

„My aim ist to bring economic analysis to bear on education“ (1963, S.1), so beginnt der amerikanische Ökonom Theodore William Schultz sein Werk „The Economic Value of Education“. Zu seiner Zeit schrieb Schultz, dass die damaligen Ökonomen die wirtschaftliche Bedeutung von Bildung vernachlässigt hätten, als hätte die Bildung keinen „wirtschaftlichen Wert“. Wenn

die Bildung aus ökonomischer Sicht betrachtet wird, dann geht es meist um das Verständnis der Bildung als Zukunftsinvestition, welche vor allem wirtschaftlicher Nutzen hervorbringen soll.

Bildungskonzepte, wie jene der Freiheit, sind mit Schwierigkeiten übersät. Es ist schwierig, die Bildung zu definieren, die nicht zuletzt von der jeweiligen Kultur abhängt, in der die Bildung stattfindet. Unter Berücksichtigung der kulturellen Unterschiede kann aber trotzdem gesagt werden, dass Bildung zwei Grundzüge gemeinsam hat: Lehren und Lernen. Bildung bedeutet für Schultz, aus einer Person etwas Leistbares und Latentes „herauszuziehen“; es bedeutet, einen Menschen moralisch und mental so zu erziehen, dass er für individuelle und soziale Entscheidungen fähig ist und entsprechend handeln kann; weiters bedeutet die Bildung, Lernende durch systematische Anleitungen für einen Beruf „fit“ zu machen und Fähigkeiten zu entwickeln. Die Erreichung eines oder mehrere dieser Ziele sei, so Schultz, die Bildung (Schultz, 1963, S. 3).

In angelsächsischem Raum wird unter „schooling“ und „education“ unterschieden. Schultz versteht unter „schooling“ die Bildung in der Pflichtschule und unter „education“ die Hochschulbildung. Er behandelt die Bildung als eine spezielle Gruppe von Aktivitäten, von denen einige organisiert sind, wie die Bildung in der Schule, und andere im Wesentlichen unorganisiert sind, wie die Bildung zu Hause. Hierbei stützt er sich auf Machlup's Klassifizierung. Er sieht die Bildung als eine der wissensproduzierenden Tätigkeiten, die vor allem aus Primar- und Sekundarschulen und höheren Bildungseinrichtungen besteht. Schulen können als „Unternehmen“ angesehen werden, die sich auf die „Produktion“ von schulischer Bildung (=schooling) spezialisiert haben. Die Bildungseinrichtung, die alle schulischen und außerschulischen Institutionen umfasst, kann als „Industrie“ betrachtet werden (Schultz, 1963, S. 3-4).

Wenn in einem Unternehmen (=Schule) etwas produziert (=Bildung) wird, so soll dadurch ein Gewinn erzielt werden. Wie ist dieser Gewinn auf die Bildung zu übertragen, oder was ist der ökonomische Wert von Bildung?

Den Nutzen der Schulbildung klassifiziert Schultz in drei Bereiche: 1) gegenwärtiger Verbrauch, 2) künftiger Verbrauch (eine Investition) und 3) künftige Produktivität (ebenfalls eine Investition). Wenn man über das zukünftige Einkommensniveau und die Kosten der Bildung in den Ländern nachdenkt, so haben für Schultz der zweite und dritte Bereich, also der künftige Verbrauch und die Produktivität, eine höhere Bedeutung. Wenn die Bildung in Form einer dauerhaften Konsumfähigkeit erfolgen würde, so würde eine zusätzliche Schulbildung, wie Hoch-

schul-/Universitätsbesuch, den künftigen Wohlstand fördern, aber keinen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben. Nur wenn Bildung die zukünftige Produktivität und das Einkommen erhöht, dann trägt die Bildung zum Wirtschaftswachstum bei (Schultz, 1963, S. 38-39).

Für Schultz stellen Kompetenzen und Kenntnisse von Menschen eine Form des Kapitals dar, welches zu einem wesentlichen Teil das Produkt bewusster Investitionen ist: *„Although it is obvious that people acquire useful skills and knowledge, it is not obvious that these skills and knowledge are a form of capital, (...)”* (Schultz, 1971, S. 24). Vieles von dem, was als „Konsum“ bezeichnet wird, stellt Investitionen in Humankapital dar. Direkte Ausgaben für beispielsweise Bildung und Gesundheit, um bessere Beschäftigungsmöglichkeiten zu nutzen, sind klare Beispiele dafür. Der Einkommensverzicht von Studierenden und von Arbeitnehmern in der betrieblichen Ausbildung sind ebenfalls bemerkbare Beispiele. Diese fließen jedoch nicht in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, ebenso die Nutzung der Freizeit zur Verbesserung von Fertigkeiten und Kenntnissen nicht. Auf diese und ähnliche Weise kann die Qualität der menschlichen Leistung erheblich verbessert und ihre Produktivität gesteigert werden. Schultz behauptet, dass die Investitionen in das Humankapital für den größten Teil des beeindruckenden Anstieges der Realeinkommen pro Arbeiter verantwortlich sind (Schultz, 1971, S. 24-25). Schultz zufolge gibt es einige wichtige Gründe, weshalb Ökonomen in der früheren Zeit die explizite Analyse von Investitionen in Humankapital gescheut haben. Schon vor dem 20. Jahrhundert wussten Ökonomen, dass Menschen ein wichtiger Teil des Reichtums von Nationen sind. Gemessen an dem, was Arbeit zum Output beiträgt, ist die Produktionskapazität von Menschen weitaus größer als alle anderen Formen von Reichtum insgesamt. Was Ökonomen jedoch nicht betont haben, ist die Tatsache, dass Menschen in sich selbst investieren. Schultz kritisierte die Tatsache, dass die Ökonomen sehr vorsichtig mit der Analyse dieser Investitionsform waren. Hierfür schreibt er: *„(...) whenever they come even close, they proceed gingerly as if they were stepping into deep water, (...)”* (Schultz, 1971, S. 25). Tiefsitzende moralische und philosophische Werte waren ihm zufolge wichtige Gründe für den Scheu vor der Analyse dieser Kapitalform. Demzufolge kann der Mensch nicht als Eigentum oder als marktfähige Vermögenswerte betrachtet werden. Dieser Ansatz würde den Menschen auf bloße materielle Komponente reduzieren, also auf etwas, das dem Eigentum ähnelt. Schultz zufolge wird aber durch die Investitionen in sich selbst die Auswahlmöglichkeiten, die einem zur Verfügung stehen, vergrößert. Investitionen in sich selbst sei somit eine Möglichkeit für Menschen, ihr Wohlergehen zu steigern (Schultz, 1971, S. 26). Die Investition in den Menschen ist dementsprechend selten in den formalen Kern der Ökonomie aufgenommen worden, auch wenn viele Ökonomen

ihre Relevanz an der einen oder anderen Stelle gesehen haben. Das Versäumnis, Humanressourcen explizit als eine Form von Kapital, als produziertes Produktionsmittel, als Produkt von Investitionen zu behandeln, hat die Beibehaltung der klassischen Vorstellung, die Arbeit als eine Fähigkeit, manuelle Arbeit zu verrichten, die wenig Wissen und Geschicklichkeit erfordert, gefördert. Diese Vorstellung ist für Schultz falsch. Durch den Erwerb von Kenntnissen und Fertigkeiten, die einen ökonomischen Wert haben sind Menschen zu Kapitalisten geworden. Diese Kenntnisse und Fertigkeiten sind zum größten Teil das Produkt von Investitionen, die überwiegend die produktive Überlegenheit der technisch fortgeschrittenen Länder ausmachen. Sie bei der Untersuchung des Wirtschaftswachstums auszulassen, ist Schultz nach wie der Versuch, die sowjetische Ideologie ohne Marx zu erklären (Schultz, 1972, S. 26-28).

Welchen Beitrag hat nun das Humankapital auf das Wirtschaftswachstum? Im Folgenden soll auf diese Frage eingegangen werden.

Viele Paradoxien und Rätsel der dynamisch wachsenden Wirtschaft lassen sich lösen, wenn die menschlichen Investitionen berücksichtigt werden. Schultz zufolge lassen sich Einkommensunterschiede zwischen Menschen desselben Alters und Geschlechts mit entsprechenden Unterschieden in der Bildung erklären. Arbeiter im Süden verdienen zum Beispiel im Durchschnitt deutlich weniger als die im Norden oder Westen, im Durchschnitt haben sie auch eine geringere Bildung. Viele von ihnen haben praktisch keine Schulbildung, sind in schlechtem Gesundheitszustand, ungelernt und haben kaum die Fähigkeit, nützliche Arbeit zu verrichten. Für Schultz scheint die Vermutung, dass das Maß an menschlichen Investitionen diese Einkommensunterschiede erklären, sinnvoll zu sein. Weiters erwähnt Schultz, dass die Kurve, die das Einkommen mit dem Alter in Beziehung setzt, für qualifizierte Personen tendenziell steiler ist als für ungelernete Personen (Schultz, 1971, S. 29).

Wie kann die Höhe der Humankapitalinvestition geschätzt werden? Bei den Sachkapitalgütern wird der Umfang der Kapitalbildung anhand der Ausgaben für die Produktion der Kapitalgüter geschätzt. Diese würde auch für die Bildung von Humankapital ausreichen. Allerdings gibt es beim Humankapital ein zusätzliches Problem, welches bei Sachkapitalgütern weniger dringend ist: die Unterscheidung zwischen Ausgaben für den laufenden Konsum und für Investitionen. Man kann sich drei Klassen von Ausgaben vorstellen: 1) für den laufenden Konsum, 2) für eine dauerhafte Konsumkomponente und 3) für eine dauerhafte Produzentenkomponente. Beide dauerhaften Fähigkeiten stellen Investitionen dar – eine wird zu Humankapital, das Konsumdienstleistungen erbringt. Die andere ist eine Form von Humankapital, die die Produzentenfähigkeit der Person verbessert. Die Aufgabe, jede einzelne Komponente zu identifizieren, ist schwierig. Während jede Fähigkeit, die durch eine menschliche Investition erzeugt wird, ein

Teil des „human agent“ wird und daher nicht verkauft werden kann, steht sie dennoch ,in Konflikt mit dem Markt‘, indem sie Löhne und Gehälter beeinflusst, die der Mensch verdienen kann. Der daraus resultierende Anstieg der Einnahmen ist die Rendite der Investition (Schultz, 1971, S. 35-36).

Das Konzept des Kapitals, wie es in diesem Kontext verwendet wird, besteht aus Einheiten, die die wirtschaftliche Eigenschaft haben, zukünftige Dienstleistungen von gewissem Wert zu erbringen. Bei der Klassifizierung von Kapital, welches zukünftige Dienstleistungen erbringt, ist es hilfreich, mit einer Dichotomie zu beginnen, nämlich Humankapital (menschliches Kapital) und nicht-menschliches Kapital. Keine dieser beiden Kapitalklassen ist homogen, jede besteht aus vielen verschiedenen Formen von Kapital und ist äußerst heterogen. Dennoch ist die Unterscheidung zwischen menschlichem und nicht-menschlichem Kapital analytisch grundlegend. Die Besonderheit des Humankapitals besteht darin, dass es ein Teil des Menschen ist. Es ist menschlich, weil es im Menschen verkörpert ist, es ist Kapital, weil es eine Quelle künftiger Befriedigung oder künftiger Erträge, oder beides, ist. Natürlich kann sie nicht als Vermögenswert erworben werden, der auf einem Markt gekauft wird, sondern durch Investitionen in sich selbst. Schultz folgert daraus, dass sich der Mensch nicht von seinem Humankapital trennen kann. Der Mensch muss sein Humankapital immer begleiten, ob es ihm in der Produktion oder im Konsum dient. Aus diesen entscheidenden Eigenschaften des Humankapitals ergeben sich einige feine Unterschiede zwischen Human- und Nicht-Humankapital, welche das ökonomische Verhalten bei der Bildung und Nutzung dieser beiden Kapitalklassen erklären. Anhand einer umfassenden Betrachtung einiger Unterschiede sowie einiger Gemeinsamkeiten zwischen Human- und Nicht-Humankapital beantwortet Schultz bestimmte Kritikpunkte am Konzept des Humankapitals. Hierfür geht er vor allem auf die Kritik des Professors Harry G. Shaffer ein (Schultz, 1971, S. 48-49).

Harry G. Shaffer, Professor am Economics Department der University of Kansas, stellte fest, dass auf der Grundlage der Anwendung des Kapitalbegriffs auf den Menschen theoretische Modelle erstellt werden können. Dann aber behauptet er, es sei im Allgemeinen nicht ratsam, den Menschen als Humankapital zu behandeln. Er wendet sich theoretisch nicht gegen die Begriffe „Investition in den Menschen“ und „Humankapital“. Im Gegenteil akzeptiert er die zugrunde liegende Theorie ausdrücklich. Er ist aber der Meinung, dass empirische Erkenntnisse durch die Anwendung dieser Konzepte bei politischen Entscheidungen in hohem Maße missbraucht werden. Für Schultz erscheint diese Sichtweise der Beziehung zwischen wirtschaftlicher Analyse und Politik unrealistisch und irrelevant (Schultz, 1971, S. 49-50).

Schultz bezieht sich auf die vom Shaffer gestellte Frage, wann Bildungsaufgaben konsumtiv und wann produktiv sind. Für Schultz verdient diese Frage eine sorgfältige Untersuchung, weil sehr viel von der Richtigkeit der Antwort abhängt. Die herkömmliche Vorgehensweise, all die Kosten ausschließlich dem Konsum zuzuordnen, ist für Schultz nicht ausreichend. Ebenso die Kosten der Investitionen in künftige Einkommen zuzuordnen, sei genauso ungerechtfertigt. Obwohl die ökonomische Logik für die Zuordnung der Bildungskosten klar ist, hat für Schultz noch keiner ein völlig zufriedenstellendes empirisches Verfahren zur Identifizierung und Messung der besonderen Ressourcen entwickelt, die in jede dieser Komponente einfließen. Angesichts dieser Schwierigkeit ist für Schultz jede Zuordnung, die auf der Grundlage von Anhaltspunkten vorgenommen werden, als willkürlich zu bezeichnen. Bei der Erörterung der zentralen Frage der Ressourcenallokation zwischen Konsum- und Produktionskapazitäten hebt Shaffer zwei Tatsachen hervor: dass die meisten Schüler*Innen eine öffentliche Schule besuchen und dass bis zu einem bestimmten Alter Schulpflicht besteht. Für eine logische Grundlage zur Unterscheidung zwischen Konsum- und Produktionskapazitäten sind für Schultz aber beide Tatsachen irrelevant. Wäre die Bildung völlig kostenlos, würde der Mensch sie, so Schultz, vermutlich so lange konsumieren, bis er satt ist, und so lange in sie „investieren“, bis sie sein künftiges Einkommen nicht mehr erhöht (Schultz, 1971, S. 50-51).

Ein weiterer Aspekt, den Schultz bei Shaffer kritisiert, ist die wirtschaftliche Motivation für Bildung. Obwohl Shaffer die positiven Auswirkungen der Bildung auf das künftige Einkommen der Schüler*Innen klar sieht, ist er der Ansicht, dass die wirtschaftliche Motivation von Schüler*Innen und Eltern, in Bildung zu investieren, gering oder gar inexistent ist. Ihm zufolge sind sie als Bildungskonsumenten stark motiviert, als Bildungsinvestoren jedoch nur schwach oder überhaupt nicht. Solch eine Dichotomie in Bezug auf wirtschaftliche Motivation ist für Schultz nicht überzeugend. Er bekräftigt Shaffer's Aussage, dass einige Ausbildungen ausschließlich des aktuellen Konsums dienen. In diesem Fall gäbe es keine Investitionsmöglichkeiten und somit auch keine Grundlage für eine Investitionsmotivation. Schultz stellt aber die Frage, ob es im Hinblick auf eine Steigerung des zukünftigen Einkommens keine wirtschaftliche Motivation für Studierende gibt, welche beispielsweise medizinische oder juristische Fakultäten besuchen. Schultz ist der festen Überzeugung, dass die Aussicht auf ein höheres Einkommen in diesen Situationen eine stark motivierende Rolle spielt (Schultz, 1971, S. 50-52).

Die Auswirkungen der Bildung auf den Verbrauch und das Einkommen beschreibt Schultz wie folgt: die Verbrauchskomponente der Bildung ist entweder für den gegenwärtigen Verbrauch, welcher das Wohlbefinden der Verbraucher*Innen in der Gegenwart befriedigt (zum Beispiel Lebensmittel), oder für den zukünftigen Verbrauch (zum Beispiel Eigentum). Bildung kann

auch die Fähigkeiten der Menschen verbessern und damit ihr zukünftiges Einkommen steigern. Die Investition, die durch Bildung entsteht, besteht daher aus zwei Teilen: einer Komponente für den zukünftigen Konsum und einer Komponente für das zukünftige Einkommen. Schultz zufolge sind die meisten Bildungsangebote, die den Verbraucherpräferenzen entsprechen, für den zukünftigen Konsum bestimmt. Somit ergibt sich Folgendes: 1) Bildung für den gegenwärtigen Konsum; 2) Bildung für den langfristigen zukünftigen Konsum, welches eine Investition in eine dauerhafte Konsumkomponente darstellt, die zweifellos von beträchtlichem Wert ist; und 3) Bildung für Fähigkeiten und Kenntnisse, die für die Wirtschaft vom Nutzen sind, und somit eine Investition in zukünftige Einkünfte darstellen (Schultz, 1971, S. 52-53).

Zum Thema Bildung und Wirtschaftswachstum liefert der amerikanische Ökonom Edward F. Denison eine wichtige Studie. Er stellt fest, dass Bildung eine der wichtigsten Quellen für wirtschaftliches Wachstum ist. Für Schultz sollte die Bildung nicht nur in Bezug auf Einkommen und finanzieller Sicherheit betrachtet werden, genauso sollten diese Aspekte nicht die ausschließliche Grundlage für politische Entscheidungen über Bildungsaufgaben sein. Für Schultz ist es völlig richtig, dass die Menschen den kulturellen Beitrag der Bildung hoch einschätzen. Dennoch ist es aber falsch, den Beitrag von Bildung zum Einkommen zu ignorieren. Die Bildung ist zu einer wichtigen Quelle des Wirtschaftswachstums geworden, da sie das Reichtum, das durch die Entwicklung einer modernen Landwirtschaft und Industrie zu erreichen ist, fördert. Diesen Überfluss könnten Länder mit einer hohen Anzahl an Analphabeten und Ungelernte nicht haben. Bildung hat also nicht nur einen hohen kulturellen Wert, sondern ist gegenwärtig auch eine Investition in die Menschen, da sie deren Fähigkeiten verbessert und damit ihr zukünftiges Einkommen sowie das Wirtschaftswachstum erhöht. (Schultz, 1971, S. 54-56). Der Zusammenhang zwischen Bildung und Einkommen hat eine wesentliche finanzielle Bedeutung. Der Kapitalmarkt unterscheidet sich beispielsweise bei der Vergabe von Privatkrediten deutlich zwischen Ärzten, Rechtsanwälten und Ingenieuren mit guten Arbeitsplätzen auf der einen Seite und ungelerten Landarbeitern und Bergleuten auf der anderen. Weiters begünstigt der Anstieg des persönlichen Einkommens die Lebensversicherung. Die Höhe der finanziellen Entschädigung, die bei Unfallverletzungen oder Todesfällen gesetzlich zuerkannt wird, korreliert positiv mit dem Einkommen des Unfallopfers (Schultz, 1971, S. 58-59).

Letztlich kann die Bedeutung von Bildung für Schultz mit dem folgenden Zitat verdeutlicht werden:

„(...) for example, the schooling a person has acquired may increase his future earnings; it obviously cannot be sold as a stock of capital in the manner that material,

capital, a machine, can be sold. But how important is this distinction? (Schultz, 1971, S. 58).

In diesem Kapitel konnte die Humankapitaltheorie nach Theodore W. Schultz rekonstruiert werden. Im nächsten Schritt soll die Theorie aus der Perspektive des Gary S. Becker analysiert werden.

5.2. Humankapital nach Gary S. Becker

Vor dem 19. Jahrhundert hatten systematische Investitionen in das Humankapital keine Bedeutung. Die Ausgaben für Schulbildung, Ausbildung am Arbeitsplatz und andere Formen von Investitionen waren recht gering. Dies änderte sich im Laufe des Jahrhunderts radikal mit der Anwendung der Wissenschaft auf die Entwicklung neuer Güter und effizienterer Produktionsmethoden, zunächst in Großbritannien und dann allmählich auch in anderen Ländern. Im 20. Jahrhundert jedoch sind Aspekte wie Bildung, Fähigkeiten und andere Kenntnisse zu entscheidenden Faktoren für die Produktivität eines Menschen und einer Nation geworden. Das zwanzigste Jahrhundert kann demzufolge als das „Zeitalter des Humankapitals“ bezeichnet werden, da der Lebensstandard eines Landes in erster Linie davon abhängt, wie gut es die Fähigkeiten, das Wissen, die Gesundheit und die Gewohnheiten seiner Bevölkerung entwickelt und nutzt. Schätzungsweise macht das Humankapital (Bildung, Ausbildung am Arbeitsplatz und andere Ausbildungen) etwa 80% des Kapitals oder Wohlstands in den Vereinigten Staaten und anderen fortgeschrittenen Ländern aus (Stand: 1995). Daraus schließt Gary S. Becker, dass die Vernachlässigung des Humankapitals zum Nachteil eines Landes sein kann (Becker, 1995, S. 1).

Die Bedeutung des Humankapitals für das Wachstum zeigt Becker anhand der schnell wachsenden Volkswirtschaften von beispielsweise Japan, Taiwan, Hongkong und Südkorea exemplarisch dar. Es mangelt ihnen zwar an natürlichen Ressourcen, dennoch ist es ihnen aber gelungen, sehr schnell zu wachsen. Becker vertritt die Meinung, dass diese herausragende Leistung mit ihren gut ausgebildeten und hart arbeitenden Arbeitskräften zusammenhängt. Zur Bekräftigung seiner These empfiehlt Becker, die Wachstumsdaten einer großen Zahl von Ländern systematisch zu betrachten. Seit den 1960er Jahren haben Studien das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens in mehr als hundert Ländern mit dem Anteil der Bevölkerung mit Grundschul-, Hochschul- und Universitätsausbildung, der Lebenserwartung, dem anfänglichen Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 1960, den Investitionen in Sachkapital und vielen anderen Variablen in Beziehung gesetzt. Fast alle diese Studien haben für die letzten Jahrzehnte einen engen Zusam-

menhang zwischen Wirtschaftsleistung und Schulbildung, Lebenserwartung und anderen Formen des Humankapitals gezeigt. Obwohl die Länder der Dritten Welt im Durchschnitt etwas weniger schnell wuchsen als die reicheren, gelang es den ärmeren Ländern mit einer besser ausgebildeten und gesünderen Bevölkerung schneller zu wachsen als der Durchschnitt. Besonders wichtig waren hierbei die Grund- und Sekundarschulbildung. Während der 1950er und 1960er Jahren wurde die Bedeutung der Bildung als Faktor zur Förderung des Wirtschaftswachstums seitens Wirtschaftswissenschaftler*Innen ignoriert. Meist wurde davon ausgegangen, dass Sachkapital der Schlüssel zum Wachstum sei und dass Länder, die mehr Investitionen in Maschinen und Anlagen förderten, ein schnelleres Wachstum erzielen würden. Becker zufolge reichen Maschinen und anderes Sachkapital aber bei weitem nicht aus, um Wachstum zu erzeugen. Um diese Maschinen bedienen und effizient produzieren zu können, bedarf es an qualifizierte Arbeitskräfte sowie innovative Unternehmer. Die Vernachlässigung des Humankapitals durch die meisten Ökonomen führte zu dieser Zeit, so Becker, zu einer stark verzerrten Sicht des Wachstumsprozesses und letztlich zu einer verfehlten Vision dessen, was notwendig ist, um wirtschaftlichen Fortschritt zu erzielen und die Armut zu verringern (Becker, 1995, S. 2-3)

Becker weist in seiner Schrift auf einige Arbeiten hin, an denen er beteiligt war und die nicht nur die Beziehung zwischen Humankapital und Wachstum zu erklären versuchten, sondern auch die Beziehung zwischen Humankapital und Bevölkerungsentwicklung. Die Arbeiten beruhten auf den Entscheidungen der Familien, da Becker zufolge die Familien die Wahl zwischen Investitionen in Humankapital eines jeden Kindes und der Anzahl der Kinder, die sie haben, haben. Diesen Studien zufolge neigen Familien dazu, weniger Kinder zu haben, da sie dadurch mehr in die Bildung und Gesundheit jedes einzelnen Kindes investieren können. Diese Ergebnisse können damit zu einem kumulativen Wachstumsprozess führen, bei dem eine Gesellschaft hohes Einkommen, niedrige Fertilität, erhebliche Investitionen in Humankapital und kontinuierliches Wachstum hat. Andererseits könnte ein Land mit einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen, hoher Fruchtbarkeit und geringen Investitionen in Humankapital enden. Weiters kamen sie zum Ergebnis, dass die Geburtenrate und andere Maßstäbe für die Familiengröße sowohl in ärmeren als auch in reicheren Ländern negativ mit der Bildung und Ausbildung der Eltern, insbesondere der Mütter, zusammenhängen. Besser ausgebildete Eltern haben weniger Kinder, weil sie ihre Zeit und ihre begrenzten finanziellen Mittel in die Bildung und Gesundheit jedes einzelnen Kindes investieren, anstatt viele Kinder zu bekommen. Dies deutet darauf hin, dass die allgemeine und berufliche Bildung zum Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens beiträgt. Eltern geben zwar mehr Geld für Kinder aus, wenn ihr Einkommen und ihre Bildung

steigen, aber sie geben mehr Geld aus, weil sie sich besser um weniger Kinder kümmern und sie umfassender erziehen. Daher können Länder, die über das Bevölkerungswachstum und die hohe Sterblichkeitsrate besorgt sind, wichtige indirekte Maßnahmen zur Verringerung der Familiengröße ergreifen, insbesondere durch die Förderung der Grundschul- und Sekundarschulbildung. Des Weiteren betont Becker, dass besser gebildete Menschen tendenziell mehr in die eigene Gesundheit und die ihrer Kinder investieren. Bildung könnte der wichtigste einzelne persönliche Faktor für die Gesundheit und Lebenserwartung eines Menschen sein. In diesem Kontext gibt Becker einige Beispiele für die umfangreichen Belege für den Zusammenhang zwischen Bildung und Gesundheit: gebildete Personen rauchen weniger und ernähren sich gesünder, selbst wenn der Gesamtbetrag, der für Lebensmittel ausgegeben wird, konstant gehalten wird (Becker, 1995, S. 4-7).

Das heutige moderne wirtschaftliche Umfeld stellt höhere Anforderungen an die allgemeine und berufliche Bildung als noch vor 70 Jahren. Dies lässt sich aus den Veränderungen im Verhältnis zwischen Bildung und Einkommen in den einzelnen Ländern ableiten. In den Vereinigten Staaten verdienen College-Absolventen in den letzten 60 Jahren im Durchschnitt 40 bis 50 Prozent mehr als High-School-Absolventen, letztere verdienen etwa 30 Prozent mehr als High-School-Abbrecher. Die Vorteile eines Highschool-Abschlusses und eines Hochschulstudiums sind in den letzten 40 Jahren in den Vereinigten Staaten und vielen europäischen Ländern erheblich gestiegen. Becker zufolge kann dies vor allem darauf zurückgeführt werden, dass es in modernen Volkswirtschaften immer wichtiger wird, über mehr Informationen und Fähigkeiten zu verfügen (Becker, 1995, S. 8).

Für Becker stellen allgemeine und berufliche Bildung die wichtigsten Investitionen in das Humankapital dar, welche sich positiv auf die Gesundheit und auf das Wohlergehen von Menschen auswirken und das Einkommen erhöhen (Becker, 1993, S. 17). In der dritten Auflage seines Meisterwerkes „Human Capital – A theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education“ schreibt Becker:

„To most of you, capital means a bank account, one hundred shares of IBM, assembly lines, or steel plants in the Chicago area (especially during a Ryweaon lecture). There are all forms of capital in the sense that they yield income and other useful outputs over long periods of time. But I am going to talk about a different kind of capital. Schooling, a computer training course, expenditures on medical care, (...)“ (Becker, 1993, S. 15).

Allgemeine und berufliche Bildung fördern nicht nur das Wachstum und die Effizienz, sondern können auch die Ungleichheit und die Auswirkungen benachteiligter Bevölkerungsschichten verringern. Bildung ist der effektivste Weg für fähige junge Menschen aus armen Verhältnissen, in der wirtschaftlichen Hierarchie aufzusteigen, denn Humankapital ist das wichtigste Kapital von 90 Prozent jeder Bevölkerung (Becker, 1995, S. 10).

Wenn Bildung den effektivsten Weg für den Aufstieg in der wirtschaftlichen Hierarchie darstellt, so muss der Blick fast zwangsläufig in erster Linie auf das Schulwesen gerichtet werden. „*A school can be defined as an institution specializing in the production of training (...)*“, so Becker (1993, S. 51). Die Schule wird also als eine Einrichtung definiert, die auf die ‚Produktion von Ausbildung‘ spezialisiert ist. Berufsschulen, wie Friseurschulen, spezialisieren sich auf eine Fertigkeit, während andere Bildungseinrichtungen, wie Universitäten, ein breites und vielfältiges Spektrum an Fähigkeiten anbieten. Schule und Arbeit sieht Becker als Ersatzquellen für bestimmte Fertigkeiten: „*Schools and firms are often substitute sources of particular skills*“ (Becker, 1993, S. 51). Dieser Ersatz zeigt sich beispielsweise darin, dass sich im Laufe der Zeit im Rechtswesen der Schwerpunkt von der Ausbildung in Anwaltskanzleien auf die Ausbildung an der Hochschule verlagert hat und im Ingenieurwesen von der praktischen Erfahrung an Arbeitsplatz ebenso auf die Ausbildung an einer Hochschule (Becker, 1993, 51). Natürlich ist das Humankapital für eine Volkswirtschaft nicht von großem Nutzen, wenn das ausgebildete Personal nicht effektiv eingesetzt wird. Wenn die Produktion ineffizient organisiert ist, werden sich die Menschen aufgrund von Fehlanreizen für die falschen Fachrichtungen entscheiden. Wenn zum Beispiel die Lohn-Preis-Kontrolle es nicht zulässt, dass besser ausgebildete Personen mehr verdienen, gibt es kaum Anreize, in die Ausbildung am Arbeitsplatz und andere Maßnahmen zu investieren. Es besteht also eine Wechselwirkung zwischen Investitionen in Humankapital und dem Funktionieren und der Organisation der Wirtschaft. Ohne Märkte und Wettbewerb wird beispielsweise der Beitrag der Bildung zu einer Volkswirtschaft reduziert, und selbst ein umfangreiches Bildungssystem wird nicht zu wirtschaftlichem Fortschritt führen. Dies veranschaulicht Becker mit der ehemaligen Sowjetunion und in der kommunistischen Welt. Viele dieser Länder verfügten über weitreichende Bildungsprogramme, die auf dem Papier gut aussahen, aber ihr Wirtschaftssystem vergeudete den Großteil des ausgebildeten Personals. In den 1960er und 1970er Jahren schätzten die Humankapitalanalysten die wichtigen Wechselwirkungen zwischen Humankapital und öffentlicher Politik nicht ausreichend ein, um die Auswirkungen des Humankapitals auf das Wirtschaftswachstum darstellen zu können (Becker, 1995, S. 10-11).

Eine wichtige Verfeinerung von Beckers Analyse der Investitionen in das Humankapital und ihrer Beziehung zum Lohn ergibt sich aus seiner Unterscheidung zwischen spezifischem und allgemeinem Lernen am Arbeitsplatz. Die allgemeine Ausbildung wirkt sich auf die Leistung des Arbeitnehmers und seinen Lohn in vielen Verwendungen und Unternehmen aus, während die spezifische Ausbildung hauptsächlich seine Leistung und seinen Lohn in einem bestimmten Unternehmen beeinflusst. Die Ausbildung von Arbeitnehmern ist kostspielig, und der erwartete Lohn des Arbeitnehmers sollte diese Kosten widerspiegeln. Bei einer allgemeinen Ausbildung muss der Arbeitnehmer dem Unternehmen die vollen Kosten seiner Ausbildung zahlen, indem er zu einem anfänglich niedrigen Lohn arbeitet. Handelt es sich jedoch um eine spezifische Ausbildung, sollten sich das Unternehmen und die ausgebildeten Arbeitnehmer die Kosten und den Nutzen der Ausbildung während der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses teilen. Darüber hinaus schafft eine spezifische Ausbildung ein gegenseitiges Interesse des Unternehmens und seiner Arbeitnehmer an einer langfristigen Beziehung, die durch ein steigendes Lohnprofil während der Betriebszugehörigkeit verstärkt werden kann (Weiss, 2015, 27-28). Damit Menschen ihr erworbenes „Kapital“ in der Zukunft effizient nutzen können, stellen für Becker Maßnahmen im Bereich der Bildung, unter anderem auch wegen ihrer Auswirkungen auf wirtschaftlichen Wohlstand, Wirtschaftswachstum und Einkommensungleichheit, eine Wichtigkeit dar (Becker, 1995, S. 10).

Um die Bedeutung des Humankapitals für die OECD besser nachvollziehen zu können, war es von Bedeutung, die Thematik zunächst in Bezug auf die Ökonomen Theodore W. Schultz und Gary S. Becker zu analysieren. An dieser Stelle soll erwähnt werden, dass es auch andere Ökonomen gibt, die sich mit dem Humankapital und seiner Bedeutung für die Bildung auseinandergesetzt haben. Jedoch waren es in erster Linie Schultz und Becker, die, wie aus den Schriften der OECD zu entnehmen sind, das Verständnis von Bildung innerhalb der OECD maßgeblich beeinflusst haben. Im nächsten Schritt soll nun eine vertiefte Analyse über die OECD-Schriften vorgenommen und die Bedeutung des Humankapitals für die OECD analysiert werden.

5.3. Die Bedeutung des Humankapitals für die OECD

„Investment in human capital is at the heart of strategies in OECD countries to promote economic prosperity, fuller employment, and social cohesion“ (OECD, 1998, S. 7).

Investitionen in Humankapital stellen eine wichtige Strategie der OECD-Länder dar. Diese zielen auf die Förderung des wirtschaftlichen Wohlstands, auf die Vollbeschäftigung sowie auf den sozialen Zusammenhalt. Einzelpersonen, Organisationen und Nationen erkennen in zunehmendem Maße, dass ein hohes Maß an Wissen, Fähigkeiten und Kompetenzen für ihre künftige Sicherheit und ihren künftigen Erfolg unerlässlich sind. Unter diesem Gesichtspunkt wurden gesellschaftliche und politische Erwartungen in Bezug auf die Erreichung weitreichender sozialer und wirtschaftlicher Ziele durch verstärkte Investition in Humankapital erhöht. Um diese Erwartungen erfüllen zu können, erfordert es ein gutes Verständnis über das Humankapital und seiner Rolle bei der Förderung des individuellen, sozialen und wirtschaftlichen Wohlergehens. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre waren diese Aspekte nur unzureichend bekannt. Sowohl was die Analyse als auch die Messung der Humankapitalbildung, des Bestands und der Erträge betraf. Aus diesem Grund wurde im Jahr 1996 seitens des OECD-Ministerrats beschlossen, erste Indikatoren für Humankapitalinvestition auf der Grundlage vorhandener Daten zu entwickeln und weitere Erkenntnisse zu gewinnen (OECD, 1998, S. 7):

“ (...) to develop an initial set of indicators of human capital investment based on existing data, analyse areas where significant gaps remain in internationally comparable data, identify the cost of development of data collection for new measures and performance indicators, and report to Ministers in 1998“ (OECD, 1998, S. 7).

Entsprechend dieses Ersuchens publizierte die OECD im Jahr 1998 das Werk „Human Capital Investment“. Dieser Bericht befasst sich mit den Messfragen vor dem Hintergrund eines sich wandelnden Verständnisses dessen, was Humankapital ausmacht, seiner Heterogenität und der Frage, welche Art von Humankapitalbildung am besten geeignet ist, die festgelegten politischen Ziele zu erreichen. Eine wichtige Erkenntnis besagt, dass mit vereinfachten Näherungswerten für die Humankapitalbildung, zum Beispiel die Jahre der Pflichtschulbildung, allein die Schaffung notwendiger Fertigkeiten und Kompetenzen nicht ausreichend gemessen werden und dass eine weit gefasste Definition Aufschluss darüber geben kann, wo Investitionen am dringendsten benötigt werden (OECD, 1998, S. 7-8).

Der Begriff „Humankapital“ wird seitens der OECD wie folgt beschrieben:

„Wissen, Fähigkeiten, Kompetenzen und sonstige Eigenschaften von Individuen, die für das persönliche, soziale und wirtschaftliche Wohlergehen relevant sind“ (OECD, 2004, S. 20).

Die Erwartungen an das Humankapitalkonzept zur Verwirklichung wichtiger wirtschaftlicher und sozialer Ziele sind hoch und breit gefächert. Sie betreffen Länder, Unternehmen und Einzelpersonen, die sich um einen Vorsprung in wettbewerbsintensiven Situationen bemühen, in denen Kompetenzen und Fertigkeiten von entscheidender Bedeutung sind. Gleichzeitig geht es auch um Strategien zur Überwindung der Arbeitslosigkeit und zur Förderung des sozialen Zusammenhalts (OECD, 1998, S. 8).

Die Kritik, dass Humankapital die Menschenwürde entwürdigt, indem sie Menschen mit Wissens- und Kompetenzpaketen vergleicht, die sich kaum von Maschinenteilen unterscheiden, weist die OECD zurück. Anstelle dessen betont das Konzept laut OECD, wie wichtig Menschen in wissens- und kompetenzbasierten Volkswirtschaften geworden sind. OECD betrachtet es als sinnvoll, zwischen den verschiedenen Formen des „Kapitals“ zu unterscheiden, welche in der Wirtschaftstätigkeit eingesetzt werden, besonders physisches und menschliches Kapital (OECD, 1998, S. 9).

Humankapital kann heute als Schlüsselfaktor für die wirtschaftliche Produktion verstanden werden, welches sich anhand verschiedener menschlicher Attribute definieren lässt. „Wirtschaftlich“ umfasst in diesem Kontext alle Tätigkeiten, die direkt oder indirekt Wohlstand oder Einkommen schaffen. Humankapital lässt sich vielfältig definieren, seitens der OECD wird dem Begriff jedoch folgende Bedeutung zugeschrieben: *“the knowledge, skills, competences and other attributes embodied in individuals that are relevant to economic activity”* (OECD, 1998, S. 9). Also die Kenntnisse, Fertigkeiten, Kompetenzen und sonstigen Attribute, die eine Person verkörpert und die für die wirtschaftliche Tätigkeit von Bedeutung sind. Dabei geht es nicht nur um das Niveau, zu dem eine Person ausgebildet wurde, sondern auch um das Ausmaß, in dem sie in der Lage ist, eine Vielzahl von Fertigkeiten produktiv einzusetzen (OECD, 1998, S. 9). Eine umfassendere Betrachtungsweise des Humankapitals zeigt, dass diese Eigenschaften hauptsächlich durch Lernprozesse beeinflusst und verändert werden können. So entwickelt sich das Humankapital OECD zufolge „in einem spezifischen kulturellen Umfeld“ (OECD, 2004, S. 20). Dabei beginnen der Lernprozess sowie der Erwerb von Wissen und Kompetenzen mit der Geburt und enden mit dem Tod. Das Humankapital entwickelt sich in folgenden Zusammenhängen:

- Lernen im Familienhaus und im Kontext unterschiedlicher Betreuungsformen für Kleinkinder,
- formelle Bildung und Fortbildung (zum Beispiel Kindergarten, Schule, berufliche Fortbildung, Hochschulbildung, Erwachsenenbildung usw.),
- Ausbildung am Arbeitsplatz und informelles Lernen im Berufsleben und

- informelles Lernen am Arbeitsplatz und im Alltag

(OECD, 2004, S. 20-21).

Das Humankapital ist ein Bestandteil des Menschen, das mit seiner Nutzung wächst und sein Wert verliert, wenn es nicht mehr genutzt wird. Es ist zu beobachten, dass ab einem bestimmten Alter das gemessene Humankapital geringer wird. Somit kann das Humankapital nicht als ein gleichmäßiges und statistisches Bündel von Kompetenzen verstanden werden, die Menschen für immer erworben haben (OECD, 2004, S. 21).

Wichtige Qualifikationen und persönliche Merkmale, die für das Humankapital wesentlich sind, werden in folgenden Bereichen eingeteilt:

- Kommunikation (hören, sprechen, lesen, schreiben)
- Rechenfertigkeiten
- Persönliche Kompetenzen (Motivation, Ausdauer, Selbstdisziplin und Urteilsvermögen)
- Kompetenzen im zwischenmenschlichen Bereich (Teamarbeit, Führungskompetenzen)
- Sonstige Qualifikationen (implizites Wissen, Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologien, Problemlösung)

(OECD, 2004, S. 21-22).

Die OECD betont nicht nur den wirtschaftlichen Aspekt des Humankapitals, sondern auch seinen Einfluss auf das menschliche Wohlergehen. Welche positiven Einflüsse kann das Humankapital auf den Lebensstandard haben? Im Folgenden soll auf diese Frage eingegangen werden.

5.3.1. Einfluss des Humankapitals auf das menschliche Wohlergehen

Es wurde eine Reihe von Methoden entwickelt, um den „sozialen Nutzen“ von Bildung und Lernen zu messen, die im Folgenden beschrieben werden. Diese Informationen beziehen sich primär auf die gemessenen Auswirkungen der Erstausbildung in Bereichen wie Elternschaft, Kriminalität, Gesundheit, Sozialversicherung und subjektives oder persönliches Wohlbefinden. Einige der Einflüsse des Lernens auf die Gesundheit und das Sozialverhalten können durch die Förderung von Gewohnheiten, Eigenschaften und Einstellungen vermittelt werden, die die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Produktivität, das persönliche Wohlbefinden, positive Zeitpräferenzen und Selbstdisziplin fördern. Einige dieser Eigenschaften sowie angeborene Fähigkeiten und Attribute werden außerhalb der formalen Bildung gebildet, korrelieren aber stark mit der Schulbildung. Humankompetenzen können auch für sozial destruktive Zwecke, wie Kriminalität, eingesetzt werden. Das Streben nach bestimmten Formen des Humankapitals kann auch andere wünschenswerte Ziele verhindern und die sozialen Beziehungen sowie das

persönliche Wohlbefinden bedrohen. Eine übertriebene Konzentration auf rationale Fähigkeiten in den ersten Jahren der Kindheit zuungunsten von Sozialisation und Spiel entspricht möglicherweise nicht den Entwicklungsbedürfnissen von Kindern. Diese potenziellen negativen Auswirkungen stellen jedoch eine Ausnahme dar. Es wurde eine Reihe wichtiger Messverfahren entwickelt, um bestimmte soziale Vorteile der Bildung, hauptsächlich die Gesundheit, in Geldwerten auszudrücken. Dafür wurde eine Reihe von Techniken geliefert, womit der monetäre Wert der Bildung geschätzt werden kann. Diese Verfahren basieren auf den Berechnungen der Kosten für den Erwerb „derselben Effekte auf anderem Wege“ (OECD, 2004, S. 39).

Forschungsarbeiten haben gezeigt, dass Bildung tendenziell mit besserer Gesundheit, geringerer Kriminalität, politischer und gesellschaftlicher Teilhabe und sozialem Zusammenhalt korreliert. Diese Ergebnisse müssen jedoch vorsichtig interpretiert werden, da die Richtung der Kausalität unklar ist und andere unkontrollierte Faktoren den Zusammenhang beeinflussen können. Demzufolge kamen Forscher, wie Wolfe und Haveman (2011) und Mc Mahon (2001) zu dem Schluss, dass der soziale Nutzen von Bildung groß ist, möglicherweise sogar größer als die direkten makroökonomischen und arbeitsmarktbezogenen Auswirkungen. Am deutlichsten wirkt sich die Bildung auf die Gesundheit. Menschen mit höherem Bildungsniveau führen einen gesünderen Lebensstil, bewegen sich tendenziell mehr als Menschen mit geringerem Bildungsgrad. Des Weiteren verringert sich bei Menschen mit höherem Bildungsstand der Tabak- und Alkoholkonsum. Kenkel zeigt anhand von US-Daten, dass die meisten Unterschiede bei den Gesundheitsergebnissen nicht in Bezug auf das Gesundheitswissen erklärt werden können. Bildung scheint also unabhängig von Einkommen, ethnischer Zugehörigkeit, sozialem Hintergrund und anderen Faktoren einen Einfluss auf die Gesundheit zu haben. Weiteres ist ein höheres Bildungsniveau mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit des Bezugs von Sozialhilfeleistungen verbunden. Analysen haben ergeben, dass ein höherer Bildungsstand der Mütter die Wahrscheinlichkeit verringert, dass ihre Töchter im späteren Lebenslauf Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Eine weitere negative Korrelation besteht zwischen der Bildung und Erwerbsunfähigkeitsleistungen. Je höher der Bildungsstand ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, diese Form der Hilfeleistung zu erhalten. Höher gebildete Arbeitnehmer haben auch tendenziell eine niedrigere Arbeitslosenquote und erhalten höhere Löhne, wodurch die Gesellschaft von mehr Steuern profitiert. Ferner hat das Bildungsniveau einer Generation positive Auswirkungen auf das Bildungsniveau der nächsten Generation. Kinder von Eltern mit mindestens Maturaabschluss haben eine höhere Wahrscheinlichkeit, ebenso zu maturieren, als Kinder von weniger ausgebildeten Eltern. Besser ausgebildete Eltern haben Kinder mit einem hö-

heren kognitiven Entwicklungsniveau und mit einem höheren zukünftigen Einkommenspotenzial. Ebenso erhöht das Leben in einer Gesellschaft mit hohem Bildungsniveau die Wahrscheinlichkeit, dass die in dieser Gesellschaft lebenden Kinder selbst ein hohes Bildungsrad erreichen, wenn alle anderen Faktoren gleichbleiben. Ferner stellen hohe Bildungsabschlüsse einer der wichtigsten Prädiktoren für das politische und gesellschaftliche Engagement dar. Verba, Schlozman und Brady (1995) stellten fest, dass Bildung, vorausgesetzt sonst gleichbleibende Bedingungen, die Beteiligung an der Politik erhöht. Darüber hinaus wurde für mehrere OECD-Länder ein positiver Zusammenhang zwischen der Grundschulausbildung und ihrer Teilnahme an ehrenamtlichen Tätigkeiten festgestellt. Die Bildung reduziert auch das Kriminalitätsrisiko, denn sie trägt dazu bei, junge Menschen, die in der Schule bleiben, zu sozialisieren. Es wurde ein positiver Effekt von Humankapitalvariablen auf antisoziales Verhalten festgestellt. Auch wenn die Gesamtwirkung dieser sozialen Nutzeffekte erst nach einiger Zeit sichtbar wird, kann die Gesellschaft von Investitionen in die Bildung Gewinn erzielen, indem sie weniger für Sozialleistungsprogramme und Verbrechensverhütung bzw. Strafverfolgung ausgibt (OECD, 2004, S. 39-41).

Folglich kann der Schluss nahegelegt werden, dass Bildung sowohl unmittelbare als auch langfristige positive Auswirkungen auf das selbstberichtete Glück hat. Studien zufolge ist das Bildungsniveau mit größerem Glück verbunden, selbst wenn das Familieneinkommen nicht berücksichtigt wird. Weiteres haben sowohl das persönliche als auch das durchschnittliche Bildungsniveau für die in der Stadt lebenden Menschen positive Auswirkungen auf ihren Glückszustand (OECD, 2004, S. 42). So liegt die Bedeutung des Humankapitals nicht nur in seinem wirtschaftlichen Effekt, sondern auch in seinen Auswirkungen auf das menschliche Wohlergehen.

Um solche Aussagen treffen zu können, muss eine Korrelation zwischen dem Humankapital und dem wirtschaftlichen oder sozialen Wohlergehen bestehen, wofür gewisse Messungen notwendig sind. Wie lässt sich Humankapital messen? Im nächsten Kapitel soll auf diese Frage näher eingegangen werden.

5.3.2. Messung des Humankapitals

Das Niveau der Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen kann als „Bestand“ des Humankapitals verstanden werden. Der Gesamtbestand eines Landes kann seinen Wohlstand und seine internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen. Die Verteilung von Wissen und Fertigkeiten hat einen wichtigen Einfluss auf die gesellschaftliche Teilhabe und den Zugang zu Beschäftigung und Einkommen. Die Regierungen interessieren sich also sowohl für den Gesamtbestand

des Humankapitals als auch für die Art und Weise, wie bestimmte Fertigkeiten und Kompetenzen innerhalb der Bevölkerung verteilt werden (OECD, 1998, S. 15).

Der Bestand an Humankapital ist heterogen: Kein einziges Attribut kann die vielen menschlichen Eigenschaften, die die Wirtschaftstätigkeit bestimmen, angemessen wiedergeben. Es ist auch wichtig anzuerkennen, dass Humankapital in der Praxis mehr ist als die Summe seiner Teile, und dass die Ermittlung und Messung einer endlichen Zahl spezifischer Fertigkeiten keine vollständige Darstellung des Humankapitals liefern kann. Die Fähigkeit von Einzelpersonen und Gruppen, diese Kompetenzen zu bündeln und sie produktiv zu nutzen, was mit dem Sozialkapital zusammenhängt, ist für das Gesamtbild von entscheidender Bedeutung, auch wenn sie in quantitativer Form schwer zu messen ist. Es ist schwierig genug, den Bestand an individuellem Humankapital exakt zu messen, da sich die komplexen menschlichen Attribute, die wirtschaftlichen Wert ergeben, nicht ohne weiteres quantifizieren lassen (OECD, 1998, S. 15).

Es gibt drei gängige Methoden zur Messung des Humankapitals. Zum einen geht es um das höchste Bildungsniveau jedes Erwachsenen. Die zweite Methode besteht darin, die Unterschiede im Einkommen der Erwachsenen zu untersuchen, die mit bestimmten individuellen Merkmalen in Zusammenhang zu stehen scheinen und drittens geht es darum, Menschen auf ihre Kompetenzen zu messen. Das Bildungsniveau der Bevölkerung gibt in der Regel nur ein Minimum darüber aus, welche Kenntnisse der Einzelne durch die Investition tatsächlich erworben hat. Der Bildungsabschluss wird nur in groben Zügen mit einigen Formen ökonomisch relevanter Kenntnisse und Kompetenzen assoziiert. In den meisten Ländern ist ein großer Teil der Diplome, Grade etc. recht allgemein gehalten und vermitteln häufig keine genaue Gewähr für bestimmte Kompetenzen. Sie berücksichtigt also weder Fertigkeiten und Kompetenzen, die nach Abschluss der formalen Bildung erlernt wurden, noch die Verschlechterung von Fertigkeiten aufgrund mangelnder Nutzung (OECD, 1996b, S. 21).

Die Qualität der Messung des Humankapitals bei der zweiten Methode hängt von ihrer Genauigkeit von der Annahme ab, dass die Qualifikation durch den Status auf dem Arbeitsmarkt korrekt wiedergegeben wird. Dies bedeutet, dass ohne direkte Messung davon ausgegangen wird, dass der aktuelle Arbeitsmarktstatus den Wert und den Inhalt vom Wissen der Menschen korrekt wiedergibt. Die letztgenannte Methode versucht nämlich nicht, Kompetenzen zu messen, da lediglich davon ausgegangen wird, dass die Arbeitsmarktergebnisse mit den Qualifikationsunterschieden korrelieren (OECD, 1996b, S. 21-22). Es wird also das Niveau der Kompetenzen, Qualifikationen und Fähigkeiten des Einzelnen bestimmt und zu seinem Lohn oder Gehalt in

Beziehung gesetzt. Hierbei können jedoch folgende Probleme auftreten: wenn die Konzentration ausschließlich auf das Humankapital des Einzelnen liegt, besteht das Risiko, dass vorhandene kollektive Fähigkeiten und Fertigkeiten in einer Organisation, wodurch sich die Produktivität aller Beteiligten erhöhen kann, unberücksichtigt bleiben. Das zweite Problem liegt darin, dass Lohn-/Gehaltsabrechnungen durch eine Reihe anderer Faktoren, wie Geschlecht, beeinflusst werden können (Keeley, 2007, S. 136).

Die dritte Maßnahme kann verschiedene adulte Merkmale zu einem bestimmten Zeitpunkt nachweisen. Es ist jedoch zu beachten, dass Tests mit erheblichen Unsicherheiten bezüglich ihrer Gültigkeit, Objektivität etc. behaftet sind (OECD, 1996b, S. 21). Dieser Ansatz wird seitens der OECD mit Projekten wie PISA verfolgt, welche einen internationalen Vergleich ermöglichen, allerdings nur eine begrenzte Palette von Fähigkeiten und Kompetenzen untersuchen (Keeley, 2007, S. 136).

In diesem Kapitel wurde ausführlich beschrieben, was das Humankapitalkonzept impliziert. Dafür wurde im ersten Schritt zwei wichtige Ökonomen erwähnt, durch deren Theorien das Konzept in den 1960er Jahren zunehmend in den Vordergrund der bildungspolitischen Diskussionen gerückt wurde. Theodore W. Schultz und Gary S. Becker sind beide Nobelpreisträger der Wirtschaftswissenschaften und haben in den 1960er Jahren Bildung aus einer ökonomischen Perspektive betrachtet, wodurch sie den Begriff des Humankapitals prägen konnten (Graupe, 2012, S. 35). Anschließend wurde das Humankapital aus der Perspektive der OECD analysiert. Dem Humankapital kommt in der gegenwärtigen Bildungspolitik eine wichtige Bedeutung zu. Nun stellt sich die Frage, wie es der OECD gelungen ist, dieses Konzept im Bildungsbereich zu etablieren. Zur Beantwortung dieser Frage wird im nächsten Kapitel drei wichtige bildungspolitische Aktivitäten der OECD analysiert.

6. BILDUNGSPOLITISCHE AKTIVITÄTEN DER OECD

Die Frage, weshalb ausgerechnet die OECD einen starken Einfluss auf die Bildungspolitik der Länder hat, scheint im ersten Blick nicht sehr nachvollziehbar zu sein. Denn OECD ist die Organisation für die hochindustrialisierten und wirtschaftlich entwickelten Länder. Der Auftrag der Organisation liegt in ihrem Namen: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Ihr Ziel ist es vor allem, die Politik zu fördern und Standards für die wirtschaftliche Entwicklung in einer globalen, wettbewerbsfähigen freien Marktwirtschaft zu setzen. Man sollte bedenken, dass das „E“ in OECD für „Economy“ steht, nicht für „Education“. Aber Bildung ist zweifellos eine treibende Kraft für die wirtschaftliche Entwicklung und die nationale

Wettbewerbsfähigkeit, weshalb sie zu einem wichtigen Element innerhalb der OECD geworden ist (Sjøberg, 2015, S. 113). Es ist also ersichtlich, dass Bildung primär im Kontext zur ökonomischen Dimension und zur wirtschaftlichen Entwicklung steht (Schemmann, 2006, S. 12).

Aufgrund der Verwobenheit und Vielschichtigkeit ist es schwierig, die organisatorischen und strukturellen Bedingungen des Bildungsbereiches innerhalb der OECD zu veranschaulichen. Diese Schwierigkeit hängt auch davon ab, dass der Bildungsbereich als Aufgabenbereich im Gründungsdokument nicht explizit angegeben wurde und sich langsam als Politikfeld entwickelte (siehe Kapitel 4.3). Erst seit dem 01. September 2002 existiert ein Direktorat für Bildung, welches die zentrale Referenzfunktion für unterschiedliche Bildungsprogramme, wie CERI, übernommen hat. Dieser Schritt sollte die Bedeutung des Bildungsbereiches erhöhen und das Profil innerhalb der OECD schärfen (Schemmann, 2006, S. 13).

Obwohl der Bildungsbereich in der Konvention nicht ausdrücklich erwähnt wird, widmete sich die OECD seit ihrer Gründung bildungspolitischen Aufgaben. In ihrer Frühphase war die OECD stark modernisierungstechnisch geprägt und im Mittelpunkt stand die Förderung von Technik, Mathematik und Naturwissenschaften. Der Mensch sollte demnach als Voraussetzung für technische und wirtschaftliche Entwicklung gefördert werden, indem genügend Naturwissenschaftler und Techniker ausgebildet werden. Auf mehreren Konferenzen im Rahmen der OECD wurde für eine Bildungsexpansion argumentiert, wobei die Bildung in erster Linie ökonomisch als Investition betrachtet wurde. Wie schon im Kapitel 4.3 erläutert, wurde die institutionelle Etablierung von Bildungspolitik im Jahr 1968 mit der Gründung des Zentrums für Forschung und Innovation im Bildungswesen (CERI) gestärkt und zwei Jahre später wurde der „Ausschuss für Wissenschafts- und Technikpersonal“ in „Ausschuss für Bildung“ umbenannt. Dadurch erhielt die Bildungspolitik ihren eigenen Ausschuss und wurde als Tätigkeitsbereich der Organisation formal legitimiert. Im Jahr 1975 wanderte der „Ausschuss für Bildung“ in das „Direktorat für Soziales, Humankapital und Bildung“ über. Bestandteile dieser Politik waren unter anderem Fragen des Arbeitsmarktes, soziale Ziele und Ideale von Bildung und Diskussionen um Chancengleichheit. Zu dieser Zeit begann eine Vielzahl von bildungspolitischen Programmen, wodurch das Aktivitätsspektrum der OECD vielschichtiger wurde (Jakobi & Martens, 2007, S. 253-254).

„Heute gilt die OECD als ‚graue Eminenz‘ in der internationalen Bildungspolitik (...)“, die andere Bildungsorganisationen, wie UNESCO, bezüglich ihres Einflusses überholt (Jakobi & Martens, 2007, S. 254). Drei Programme, wodurch sich die OECD als internationale Bildungsorganisation wesentlich etablieren konnte, sind 1) das Konzept des lebenslangen Lernens, 2)

das Benchmarking durch Bildungsindikatoren, insbesondere die PISA-Studie und 3) die „Skills-Strategy“ (Jakobi & Martens, 2007, S. 254-255). Wie schon in der Einleitung erwähnt, sind diese Konzepte sehr bedeutsam für den Erwerb und Erhalt des Humankapitals. Denn OECD zufolge bedarf es in der heutigen Gesellschaft lebenslanges Lernen, um das Humankapital vollständig nutzen zu können. Für die statistische Erfassung des Humankapitals werden vergleichende internationale Analysen, wie die PISA-Studie, herangezogen. Denn ein wichtiges Ziel der PISA-Studie ist es, die Kompetenzen der Schüler*innen zu messen und herauszufinden, wie gut es den Schulen gelingt, Schüler*Innen „auf die Herausforderungen der Zukunft und das ‚lebenslange Lernen‘ vorzubereiten“ (Institut des Bundes für Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen, o. J., o. S.).

Zwischen diesen Programmen besteht also ein enger Zusammenhang, der auch seitens der OECD unterstrichen wird. In dem OECD-Bericht „Lernen für das Leben“, der sich auf die ersten Ergebnisse von PISA 2000 stützt, heißt es nämlich:

„Sind die Schülerinnen und Schüler gut vorbereitet für die Herausforderungen der Zukunft? Sind sie in der Lage, ihre Ideen und Vorstellungen effektiv zu analysieren, zu begründen und zu kommunizieren? Verfügen sie über die notwendigen Kompetenzen für lebensbegleitendes Lernen? Eltern und Schüler, die Öffentlich und die Bildungsverantwortlichen brauchen Antwort auf diese Fragen“ (OECD, 2001, S. 3).

Wie es im Laufe des Kapitels zu lesen ist, besteht eine wichtige Gemeinsamkeit dieser Konzepte darin, dass das Konzept des lebenslangen Lernens und die PISA-Studie die Bedeutung von Kompetenzen hervorheben. Kompetenzen sind wichtige Bestandteile für diese beiden Konzepte. Als Folge dessen besteht die Notwendigkeit, auch über die Kompetenzpolitik („Skills-Strategy“) der OECD zu diskutieren. Bei der Ausarbeitung der bildungspolitischen Aktivitäten der OECD wurde auf die zeitliche Abfolge geachtet. Daher wird als erstes das lebenslange Lernen diskutiert, danach Benchmarking durch Bildungsindikatoren, insbesondere die PISA-Studie und abschließend die Kompetenz-Strategie.

6.1. Lebenslanges Lernen

„There is growing recognition of the importance of investment in human capital through lifelong learning...“ (OECD, 1998, S. 7)

„Lebenslanges Lernen“ ist nach wie vor ein unpräziser Begriff. Es ist selbstverständlich, dass Menschen ein Leben lang lernen. Der Prozess beginnt bereits im Kleinkindalter, wenn das Kind gehen und sprechen lernt bis zum höheren Erwachsenenalter, etwa bei der Eingewöhnung in einem Altersheim. Der permanente Erwerb an Wissen geschieht fast unbewusst, wie das Atmen. Diesem sehr natürlich erscheinenden permanenten Wissenserwerb wird in den bildungspolitischen Diskussionen heute eine sehr hohe Beachtung geschenkt (Alheit & Dausien, 2002, S. 565). Über das Konzept des Lebenslangen Lernens schreibt Andreas Schleicher folgendes:

„Beim lebenslangen Lernen geht es darum, beständig zu lernen, Gelerntes wieder zu verlernen und umzulernen, wenn die Rahmenbedingungen sich ändern. Es ist ein kontinuierlicher Prozess des Reflektierens, Antizipierens und Agierens. Reflektierende Praxis ist erforderlich, um bei einer Entscheidung oder Handlung eine kritische Haltung einzunehmen“ (Schleicher, 2019, S. 34).

Unter dem Begriff „Erwachsenenbildung“ diente lebenslanges Lernen lange Zeit zur Vervollständigung des Bildungssystems, die vor allem benachteiligten Bevölkerungsgruppen zugutekommen sollte. Aufgrund der zunehmenden Globalisierung und internationalen Verflechtungen hat sich dieser Schwerpunkt mit der Zeit verändert. Es verlangte nun an Arbeitskräfte, die mit den ständig erweiterten und veränderten Erwartungen mithalten und neue Herausforderungen meistern konnten. Die erworbene Schul- und Berufsbildung erwies sich mehr und mehr unzureichend, da Wissen und Technologie einem rapiden Wandel unterlagen und durch neue Entwicklungen immer schneller veralteten. So kam der Erwachsenenbildung die neue Aufgabe hinzu, Hilfestellung bei der beruflichen Flexibilität zu geben und Engpässe an qualifiziertem Personal zu verhindern. Durch diese Form von Weiterbildung konnten Einzelne ihr Einkommen erhöhen, während sich die Arbeitsstunden verringern und ihre nun größer gewordene Freizeit zum Lernen „als Mittel der individuellen Selbsterfüllung“ nutzen. Um den Erwachsenen vermehrte und verbesserte Lerngelegenheiten bieten zu können, wurde das Konzept der Erwachsenenbildung unter dem Motto „Lebenslanges Lernen“ weiterentwickelt. Dieses Konzept sollte u. a. folgende Aufgaben erfüllen: zweckfreie oder nur wenig zweckgebundene Volksbildung, zweiter Bildungsweg zur Nachholung versäumter Bildungschancen, Umschulung bei Berufswechsel, berufliche Reaktivierung nach Unterbrechungen, berufliche Aufstiegs- und Perfektionskurse und zuletzt die „permanente Berufsbildung“ im Sinne von „up-dating“ (Kim, 1994, S. 105-106).

Für die OECD stellt lebenslanges Lernen eine entscheidende Strategie in die Humankapitalinvestition dar. Die Notwendigkeit kohärenter politischer Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung von Personen aller Altersgruppen am Lernen wurde bereits in den 1990er Jahren auf höchster politischer Ebene anerkannt. Auf der Tagung des OECD-Rates auf Ministeriebene im Jahr 1997 wurde vereinbart, dass es dringend notwendig sei, wirkungsvolle Strategien für lebenslanges Lernen für alle umzusetzen, um die Anpassungsfähigkeit und den Erwerb neuer Fähigkeiten und Kompetenzen zu stärken. Besonders wurde auf dieser Tagung die Bedeutung des lebenslangen Lernens als Determinante für das langfristige Wachstum in einer wissensbasierten Wirtschaft betont. Ferner wurde die Wichtigkeit betont, auf die Bedürfnisse derjenigen einzugehen, deren Kenntnisse und Fähigkeiten für eine uneingeschränkte Teilhabe an der wissensbasierten Wirtschaft unzureichend sind und deren Zugang zum lebenslangen Lernen am stärksten eingeschränkt ist. Die Investition in das Humankapital dieser Gruppen haben eine besondere Priorität, denn hohe und anhaltende Arbeitslosigkeit und niedrige Löhne laufen Gefahr, das soziale Gefüge zu bedrohen, wenn nicht rechtzeitig und wirksam dagegen vorgegangen wird (OECD, 1998, S. 8).

Bei der Betrachtung der politischen Ausrichtung der OECD im Bereich des lebenslangen Lernens ist zu beachten, dass sich diese Organisation in erster Linie mit der wirtschaftlichen Entwicklung in den Industrieländern befasst. Dies spiegelt sich in einer stärkeren Fokussierung auf die Verbindung zwischen Lernen und Arbeit wider und es spiegelt auch eine historische Strategie des lebenslangen Lernens wider, die mit der OECD seit den späten 1960er Jahren verbunden ist: „recurrent education“, also die „wiederkehrende Bildung“ (Griffin, 1999, S. 335).

Das nachfolgende Kapitel soll einen vertieften Einblick in die „wiederkehrende Bildung“ geben, die den Grundstein für das lebenslange Lernen bildet.

6.1.1. „Recurrent Education“

„Recurrent Education“, der vom Centre for Educational Research and Innovation“ (CERI) entwickelt wurde, ist der erste Ansatz der OECD zum lebenslangen Lernen. In den 1970er Jahren stand die wiederkehrende Bildung im Zentrum der Aktivitäten der OECD und so wurde 1973 das zentrale Dokument zu diesem Ansatz, „Recurrent Education – A Strategy for Lifelong Learning“, veröffentlicht (Kraus, 2001, S. 89). Zweck dieses Berichts war nicht eine sofortige Änderung der Bildungspolitik, vielmehr sollte er einen Rahmen für eine umfassende und schrittweise Neuausrichtung schaffen. Die OECD definiert „Recurrent Education“ wie folgt:

„A comprehensive educational strategy for all post-compulsory or post-basic education, the essential characteristic of which is the distribution of education over the total life-span of the individual in a recurring way, i.e. in alternation with other activities, principally with work, but also with leisure and retirement“ (OECD, 1973, S. 24).

Diese Definition enthält zwei wesentliche Elemente:

1. Das Konzept der wiederkehrenden Bildung bietet eine alternative Bildungsstrategie zu der herkömmlichen, bei der sich die gesamte formale und vollzeitliche Bildung auf die Jugend konzentriert, das heißt mit Beginn der Sekundarschule bis zum Eintritt in das Arbeitsleben. Sie schlägt vor, die verpflichtende Bildung über die gesamte Lebensspanne des Einzelnen zu verteilen. Damit akzeptiert sie den Grundsatz des lebenslangen Lernens.
2. „Recurrent Education“ schlägt einen Rahmen vor, innerhalb dessen lebenslanges Lernen organisiert wird, nämlich die Abwechslung und die effektive Interaktion zwischen Bildung als strukturierte Lernsituation und anderen sozialen Aktivitäten, bei denen Lernanreize gegeben werden (OECD, 1973, S. 24).

Das Ziel der wiederkehrenden Bildung sei es, Bildungschancen über das gesamte Leben zu verteilen. Sie sei eine Alternative zu der immer länger werdenden Bildungsdauer der Jugend (OECD, 1973, S. 5). Dem Konzept liegt in erster Linie die Überlegung zugrunde, dass es in einer sich schnell verändernden Gesellschaft lebenslanges Lernen erforderlich ist, und zwar nicht nur für einige wenige Auserwählte, sondern für alle. (OECD, 1973, S. 17-18).

Der immer schneller werdende technologische Wandel hatte einen starken Einfluss auf den Arbeitsmarkt. Der Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften hing nun von immer komplexeren nationalen und internationalen Entwicklungen ab. Infolgedessen wurde es schwieriger, ein zufriedenstellendes Zusammenspiel zwischen der Arbeitswelt und dem Bildungssystem zu gewährleisten. Es gab auch keine Garantie dafür, dass das, was in den Schulen gelehrt wird, auch dem entspricht, was von den Menschen in ihrem Beruf erwartet wird. Vor diesem Hintergrund beschäftigte sich die OECD mit der Frage, welche Funktion die Bildung, verstanden als Bildung im Rahmen des formalen Schulsystems, im Hinblick auf die Arbeitsanforderungen und den Arbeitsmarkt erfüllen soll. Das Argument, Bildung soll in keiner Weise berufliche Qualifikationen der Schüler*Innen zertifizieren, sondern dies der Arbeitswelt überlassen, schien für die OECD nicht ausreichend zu sein. Dieses Argument konnte zwar akzeptiert werden, würde aber das Problem nicht lösen. Vielmehr akzeptierte die Organisation die These, dass die Unterscheidung zwischen "allgemeiner" und "beruflicher" Bildung sinnlos sei. Somit mache es keinen

Sinn, die Rolle des Bildungssystems auf die Vermittlung allgemeiner Bildung zu beschränken und die berufliche Bildung - und die Zertifizierung – dem Arbeitsmarkt zu überlassen. Die Reaktion des Bildungssystems auf diese veränderten Anforderungen war die Verlängerung der allgemeinen Bildungszeit. Durch die Ausweitung der Lehrpläne wurde der Wechsel zwischen parallelen Programmen erleichtert und die Wahl einer bestimmten Bildungslaufbahn verschoben. Durch diese Maßnahmen sollte die Fähigkeit des Bildungssystems, auf die sich rasch ändernden Anforderungen zu reagieren, verbessert werden. Die Reaktion der Arbeitswelt war jedoch weitaus relevanter: die starke Zunahme der Ausbildung am Arbeitsplatz war eine Antwort auf die Notwendigkeit einer schnellen Anpassung der Kenntnisse und Fähigkeiten der Menschen an die sich ändernden Arbeitsanforderungen. Dennoch ergab sich aus diesen Anpassungsversuchen keine zufriedenstellende Lösung. Die Hauptaufgabe der wiederkehrenden Bildung soll demzufolge darin bestehen, ein geeignetes Umfeld für diese Entwicklung zu schaffen. Dabei soll es mehr um als nur um die Vermittlung von Wissen und Fähigkeiten gehen. Das bedeutet eine Veränderung der Organisation der Lernsituation auf der ganzen Linie, d. h. sowohl in der verpflichtenden als auch in der nicht verpflichtenden Bildung und sowohl in der tatsächlichen Arbeitssituation als auch in der Schulsituation. Durch die Beschleunigung des sozialen und technologischen Fortschritts werden berufliche Flexibilität und Mobilität in einem sehr hohen Maße erforderlich sein. Das System der wiederkehrenden Bildung sollte zur damaligen Zeit die hierfür erforderliche Flexibilität bieten. Dabei geht es nicht darum, Programme einzuführen, welche neuere berufliche Kompetenzen vermitteln oder solche Kompetenzen an neue technologische Entwicklungen anpassen. Denn die berufliche Flexibilität, die in einer technologischen Gesellschaft während der gesamten beruflichen Laufbahn erforderlich ist, erfordert ebenso neue Einstellungen, die Beurteilung der eigenen Fähigkeiten, die Karriereplanung und die Fähigkeit, Entscheidungen zu treffen. Die zweite Funktion der wiederkehrenden Bildung ist das sogenannte Regulierungsinstrument in Zeiten der Arbeitslosigkeit. Diejenigen, deren Qualifikationen nicht mehr ausreichen, um mit den sich verändernden Techniken zurechtzukommen, oder die aus anderen wirtschaftlichen Gründen nicht mehr marktfähig sind, würden ermutigt und in die Lage versetzt, an einer Weiterbildung teilzunehmen. Auf diese Weise würden sie nicht nur ihre eigenen Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen, sondern auch zu einer Arbeitskräftereserve werden, auf die die Volkswirtschaften der verschiedenen Länder zurückgreifen könnten (OECD, 1973, S. 41-44).

Im weiteren Verlauf des Berichts betont OECD die Aktualität der Wissensgesellschaft: „*Society is becoming more and more a ,knowledge society‘*“ (OECD, 1973, S. 44). Hierfür wird die Beziehung zwischen der Produktion und Verbreitung von Wissen und Sozialprodukt

eines Landes analysiert und veranschaulicht. Die sogenannten „Wissensindustrien“, die eher Ideen und Informationen als Waren und Dienstleistungen produzieren und verbreiten, machten 1955 ein Viertel des Sozialprodukts der Vereinigten Staaten aus. Zehn Jahre später nahm der Wissenssektor bereits ein Drittel eines viel größeren Sozialprodukts ein. In den späten 1970er Jahren würde er die Hälfte des gesamten Sozialprodukts machen. Jeder zweite Dollar, der in Amerika verdient und ausgegeben wird, würde durch die Produktion und Verbreitung von Ideen und Informationen verdient oder für die Beschaffung von Ideen und Informationen ausgegeben. Somit wurde die alte Beziehung zwischen Kapital und Arbeit durch eine Beziehung zwischen Kapital, Wissen und Arbeit ersetzt, wobei die auf Wissen basierenden Kompetenzen und Fähigkeiten einen immer wichtigeren Stellenwert bekommen. Die Welt des Wissens steht in diesem Zusammenhang mehr als Faktenwissen. In diesem Zusammenhang betont die OECD die Fähigkeit, das Wissen zu nutzen:

„It also means the ability to use knowledge in order to discriminate and to judge, which is more a matter of having a set of relevant concepts at one's disposal than knowing the facts. It is not the obsolescence of factual knowledge but the inability to renew one's concepts and to make appropriate use of them that has most serious consequences for people's ability to function in the various situations in which they are placed“ (OECD, 1973, S. 45).

In diesem Zusammenhang soll die wiederkehrende Bildung dem Einzelnen einen realen Zugang zu Wissen, seiner Schaffung und seiner Nutzung ermöglichen. „Recurrent Education“ wird nicht zu Unrecht als eine politische Metapher bezeichnet. Sie ist kein vorgegebenes Ziel, sondern bietet eher einen Weg in eine alternative Bildungszukunft als einen Vorschlag für eine spezifische Bildungspolitik. Die Entwicklung hin zu dieser Zukunft erfordert die Definition und Umsetzung neuer politischer Maßnahmen, die über einen reinen Bildungsbereich hinausgehen. Der größte Vorteil der wiederkehrenden Bildung besteht darin, dass sie eine Vielzahl an Ideen darüber bietet, wie die Bildung der Zukunft aussehen könnte und wie sie den tatsächlichen Bedürfnissen und Wünschen der Menschen besser gerecht werden könnte. Sie gibt einen breiten Rahmen vor, innerhalb dessen Maßnahmen zur Erreichung dieses langfristigen Ziels entwickelt werden können (OECD, 1973, S. 91).

Das Konzept der wiederkehrenden Bildung, so wie es von der OECD angestrebt wurde, hatte also die Idee, das Bildungssystem so zu verändern, den Zugang zu organisierter Bildung wäh-

rend des gesamten Lebens für jeden Einzelnen zu ermöglichen. Eine Strategie der wiederkehrenden Bildung zielte darauf ab, die Komplementarität zwischen schulischem Lernen und Lernen in anderen Lebenssituationen zu fördern. Dies bedeutet, dass Abschlüsse und Zertifikate nicht als "Endergebnis" einer Bildungskarriere betrachtet werden sollten, sondern vielmehr als Schritte in einem kontinuierlichen Prozess des lebenslangen Lernens. Die Strategie würde auch die sektorübergreifende politische Koordinierung, insbesondere zwischen Bildung und Arbeitsmarkt, fördern, das Angebot an geplanter Erwachsenenbildung auf ein breiteres Publikum ausweiten und die Teilnahme von Erwachsenen an der Hochschulbildung und an Universitäten erleichtern (Tuijnman & Boström, 2002, S. 99-100). Die wiederkehrende Bildung war stark utilitaristisch ausgerichtet. Sie betonte die Übereinstimmung zwischen Bildung und Arbeit und die Abhängigkeit zwischen Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik. Die wiederkehrende Bildung implizierte zudem eine Unterbrechung des lebenslangen Bildungsprozesses, da sie die Idee vertrat, dass Bildung zyklisch und im Wechsel mit anderen Aktivitäten stattfinden sollte. Bei der wiederkehrenden Bildung wurde in erster Linie auf die Übereinstimmung zwischen den Zielen und Funktionen von Bildung und Arbeit geachtet. Sie war primär an die Arbeitswelt gebunden und stellte eine begrenzte und auf Arbeitskräfte ausgerichtete Strategie dar. Es hatte seine Wurzeln in der Humankapitaltheorie. Das Ziel der wiederkehrenden Bildung war die Umverteilung der Bildungschancen über die gesamte Lebensspanne, im Wechsel mit Arbeit und Freizeit und als Alternative zur Verlängerung der Ausbildung in der ersten Lebenshälfte (Tuijnman & Boström, 2002, S. 100-101).

„Recurrent Education – A Strategy for Lifelong Learning“ gilt heute noch als eines der Hauptdokumente zu lebenslangem Lernen in den 1970er Jahren. Im Jahr 1973 wurden die vorläufigen Ergebnisse des Berichts auf der Konferenz der europäischen Bildungsminister vorgestellt. Zu dieser Zeit waren aber nicht alle Länder bereit, dem Konzept zuzustimmen. Als Zwischenlösung wurde vereinbart, dass die wiederkehrende Bildung das Hauptthema auf der nächsten Tagung sein sollte. Dort wurde zwar die Entscheidung getroffen, wiederkehrende Bildung als eine Strategie für die langfristige Planung der Bildung zu verstehen, die aber ebenso kein großes Interesse erwecken konnte. Auch das Ministertreffen im Jahr 1977 war im Hinblick auf die Umsetzung wenig erfolgreich. Im gleichen Jahr endete dieser thematische Schwerpunkt der OECD (Jakobi, 2007, S. 174-175).

20 Jahre vergingen, bis das Thema lebenslanges Lernen innerhalb der OECD erneut diskutiert wurde. Das Ministertreffen im Jahr 1996 stand unter dem programmatischen Titel „Lifelong Learning for All“. Die Studien in den vergangenen 20 Jahren zeigten teilweise erhebliche Defizite in den Lese- und Rechenkompetenzen der Erwachsenen und so betonte man nochmals die

Notwendigkeit von Bildungsmaßnahmen im Erwachsenenalter (Jakobi & Martens, 2007, S. 257). Auf der Sitzung des Bildungsausschusses auf Ministeriebene im Jahr 1996 wurde die Wichtigkeit des lebenslangen Lernens erneut hervorgehoben: „*Lifelong learning will be essential for everyone as we move into the 21st century and has to be made accessible to all*“ (OECD, 1996a, S. 21). Im Folgenden wird der zweite Bericht der OECD zum lebenslangen Lernen analysiert.

6.1.2. „Lifelong Learning for All“

Am 16. und 17. Jänner 1996 fand in Paris die vierte Tagung des OECD-Bildungsausschusses unter dem Thema „Making Lifelong Learning a Reality for All“ (=Lebenslanges Lernen für alle verwirklichen) statt. Der Bericht „Lifelong Learning for All“ enthält die für die Sitzung vorbereitete Dokumente, welche die Art und Hintergrund der damaligen Probleme und Herausforderungen erläutert. Es werden Vorschläge für strategische Maßnahmen gemacht, die die Umsetzung des lebenslangen Lernens für alle vorantreiben sollen. Das Lernen soll sich von der frühen Kindheit bis zum Eintritt in den Ruhestand erstrecken und in verschiedenen Umfeldern, wie in der Schule, am Arbeitsplatz und in vielen anderen Bereichen stattfinden. Des Weiteren veröffentlicht der Bericht die Trends in den Volkswirtschaften und Gesellschaften der OECD-Länder: die zunehmende Verbreitung und Auswirkung der Informations- und Kommunikationstechnologien, die Globalisierung, die Überalterung der Bevölkerung, die wachsende kulturelle und ethnische Vielfalt und die sich verändernde Art der Arbeit. Diese beobachteten Trends ändern zwangsläufig die Prioritäten und spezifische Maßnahmen der Länder (OECD, 1996a, S. 3). Denn diese Trends bringen die Gefahr einer Polarisierung zwischen denjenigen, die am Erwerb und der Nutzung von Wissen und Fähigkeiten beteiligt sind und denjenigen, die am Rande stehen. Das lebenslange Lernen für alle wird als Leitprinzip für politische Strategien akzeptiert, die direkt auf die Notwendigkeit reagieren, die Kompetenzen des Einzelnen, der Familien, der Arbeitsplätze und der Gemeinschaften zur ständigen Anpassung und Erneuerung zu verbessern. Der Erfolg bei der Verwirklichung des lebenslangen Lernens von der frühkindlichen Bildung bis zum aktiven Lernen im Ruhestand wird in den kommenden Jahren ein wichtiger Faktor bei der Förderung von Beschäftigung, wirtschaftlicher Entwicklung, Demokratie und sozialem Zusammenhalt sein (OECD, 1996a, S. 13). Dafür müssen OECD zufolge für fünf große Bereiche neuere Maßnahmen ergriffen werden: 1) die Wiederbelebung der frühkindlichen Bildung und der schulischen Erstausbildung, um die Grundlagen für lebenslanges Lernen zu schaffen, 2) Organisation flexibler und miteinander verbundener Wege zwischen formalem und nicht formalem Lernen und Arbeiten, 3) Überprüfung der Rollen und Zuständigkeiten der Regierungen

und ihrer Partner bei der Umsetzung des lebenslangen Lernens, 4) Sicherung der Wissensbasis und der notwendigen personellen und materiellen Ressourcen für eine verbesserte Politik und Praxis sowie 5) die Schaffung angemessener Anreize für öffentliche und private Investitionen in lebenslanges Lernen (OECD, 1996a, S. 3).

Auf die Frage nach der Umsetzung des Konzepts wurden folgende drei Angelegenheiten untersucht:

- 1) Verbesserung der Grundlagen für lebenslanges Lernen einschließlich des Umfangs und der Qualität der frühkindlichen, der Primar- und der Sekundarschulbildung, damit alle Lernende, ob jung oder alt, die akademischen und beruflichen Qualifikationen erwerben und aufrechterhalten können, die sie für Arbeit und Lernen benötigen.
- 2) Erleichterung der Wege und des Übergangs zum lebenslangen Lernen und zur Arbeit, insbesondere des Übergangs von der Schule zur Arbeit und zur Weiterbildung, sowie Lernmöglichkeiten für Erwachsene.
- 3) Klärung der Aufgaben und Zuständigkeiten aller Partner, einschließlich der Regierungen, Sozialpartner, Bildungseinrichtungen, Familien und der Lernenden selbst, bei der Umsetzung und Finanzierung des lebenslangen Lernens für alle.

Als Ergebnis ihrer Diskussion kamen die Minister überein, sich zu verpflichten, eine breit angelegte Strategie für lebenslanges Lernen zu verfolgen und umzusetzen, die den Gegebenheiten der einzelnen Länder entspricht. Es wurden zwei Bereiche genannt, in denen Handlungsbedarf besteht: die Grundbildung und die Wege des lebenslangen Lernens und der Arbeit. Die Minister waren sich darin einig, dass Bildungsbenachteiligungen, die nicht schon früh im Leben angegangen werden, wahrscheinlich fortbestehen werden. Daher wurden den Zielen zur Verbesserung des Zugangs und der Qualität der frühkindlichen Bildung und der Schaffung von "tomorrow's schools" (= die Schule von morgen), die das Scheitern wirksam bekämpfen sollen, hohe Priorität beigemessen. Die „tomorrow's schools“ soll durch flexiblere Lehrpläne, die Einführung individualisierter Lernwege, die bessere Nutzung der neuen Informationstechnologien, die Herstellung einer stärkeren Gleichwertigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung, durch die Sicherstellung von Interessen und Fähigkeiten und von kontinuierlicher Lernmotivation bei Schüler*Innen, erreicht werden (OECD, 1996a, S. 13).

Im Folgenden werden die im „Lifelong Learning for All“ festgelegte Ziele des lebenslangen Lernens erläutert:

1. Ausweitung des Zugangs zu einer hochwertigen frühkindlichen Bildung

Dieser Aspekt ist ein zentrales Anliegen des lebenslangen Lernens, da die ersten Lebensjahre für das weitere Lernen des Individuums von entscheidender Bedeutung sind. Benachteiligungen, die in den ersten Jahren nicht behoben werden, können sich negativ auf die weitere Schullaufbahn auswirken (OECD, 1996a, S. 95).

2. Wiederbelebung des Grundschulunterrichts in Grund- und Sekundarschulen

Um eine solide und sichere Grundlage für das Lernen in den Grund- und Sekundarschulen zu schaffen, müssen sowohl die Fähigkeit als auch die Motivation zum Lernen berücksichtigt werden. Um die Motivation aufrechtzuerhalten und die Fähigkeiten zu entwickeln, sind positive Lernumgebungen erforderlich. Solche Umgebungen sollten den Einsatz individualisierter Lehr- und Lernstrategien erleichtern und Bewertungs- und Prüfungsverfahren einsetzen, die den individuellen Lernfortschritt bewerten und berücksichtigen. Weitere Anforderungen sind das Überdenken des Lehrplans, ein stärkerer Fokus auf Schüler*Innen mit besonderen Bedürfnissen sowie auf langsam lernende Schüler*Innen, also allgemein die Konzentration auf diejenigen, die von Misserfolg „bedroht“ sind (OECD, 1996a, S. 95).

3. Überwindung der Probleme des Übergangs.

In allen Mitgliedsländern sind junge Erwachsene, Gemeinden und Arbeitgeber mit den individuellen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen von Schwierigkeiten beim Übergang von der Schule in den Beruf konfrontiert. Der Aufbau einer integrativen Lerngesellschaft setzt voraus, dass die Barrieren, die diesen Übergang behindern, beseitigt werden. Angemessene Orientierungs- und Beratungsdienste sind ein wichtiges Element dieser Strategie, um die genannten Punkte zu erreichen (OECD, 1996a, S. 95).

4. Ermutigung zur Erwachsenenbildung

Es ist notwendig, dass das Lernen ein Teil des laufenden Prozesses des täglichen Lebens wird, als eine Funktion der kontinuierlichen Selbstentwicklung und der Anpassung an neuen Bedingungen und Umgebungen. Dies verdeutlicht, wie wichtig es ist, bessere Rahmenbedingungen zu schaffen, um kontinuierliches Lernen zu motivieren, zu erleichtern, zu belohnen sowie die Nachfrage nach Lernmöglichkeiten für Erwachsene zu steigern. Da es Hinweise auf eine starke Verzerrung der Teilnahme zugunsten derjenigen gibt, die bereits über eine gute Bildung verfügen, ist es die Aufgabe der Regierungen, für Fairness zu sorgen, welches sich in strategischen politischen Entscheidungen niederschlagen muss (OECD, 1996a, S. 95).

5. Behebung des Mangels an Kohärenz

Ein umfassendes System von Möglichkeiten für lebenslanges Lernen setzt eine fließende Beziehung zwischen Lernen und Arbeit voraus, bei der auf eine anfängliche Vollzeitschulzeit

während des gesamten Arbeitslebens Abfolgen und Kombinationen von organisiertem Lernen in der Schule und/oder am Arbeitsplatz folgen, die mit Voll- oder Teilzeitarbeit einhergehen oder sich damit abwechseln. Vorrangig ist die Schaffung eines Rahmens für die Verknüpfung der formalen und nicht-formalen Elemente des lebenslangen Lernens in flexiblen Abläufen und Abschnitten des Bildungs- und Berufslebens, die den unterschiedlichen Bedürfnissen und dem Potenzial des Einzelnen Rechnung tragen und Regelungen für die Bewertung von Kenntnissen und Fähigkeiten umfassen, die den Wert aller Formen des Lernens anerkennen. Wichtige Elemente eines kohärenten Systems sind besser entwickelte Regelungen für die Bewertung und Anerkennung erworbener Fähigkeiten und Kompetenzen, einschließlich gut entwickelter Mechanismen für die Bewertung früheren Lernens und die Validierung von außerhalb des formalen Sektors erworbenen Fähigkeiten. Um Investitionen in Qualifikationen zu fördern und die Mobilität zu erleichtern, bedarf es eines Rahmens von Standards für die Bewertung, Anerkennung und Zertifizierung von Ausbildung (OECD, 1996a, S. 95-96).

6. Erneuerung der Ressourcen und "Vermögenswerte" des Systems

Das Ziel, "positive" Lernumgebungen zu schaffen, erfordert neue Kapitalinvestitionen in Gebäude und andere physische Infrastrukturen. Das "Vermögen" der Bildungssysteme liegt jedoch nur zum Teil in ihren Gebäuden. Der größere Teil liegt im Wissen und in der Erfahrung des Lehrpersonals und des nicht lehrenden Personals. In vielen OECD-Ländern sind diese Humanressourcen unterentwickelt. Lehrkräfte und Verwaltungsangestellte müssen Zugang zu Informationen und Forschungsergebnissen über die Strukturen haben, in denen sie arbeiten, und zwar auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene. Die berufliche Weiterbildung des Personals, insbesondere, aber nicht ausschließlich der Lehrkräfte, muss viel ernster genommen werden. Eine fundierte Entscheidungsfindung ist jedoch nur möglich, wenn eine angemessene Informationsgrundlage vorhanden ist. Daher ist es notwendig, die Forschungs- und Informationsbasis auf nationaler und internationaler Ebene des Systems zu stärken (OECD, 1996a, S. 96).

Zwischen der ersten und der zweiten Idee zur Umsetzung des lebenslangen Lernens liegen knapp 20 Jahre. Dementsprechend weisen beide Konzepte einige Unterschiede auf, worauf im Folgenden näher eingegangen werden soll.

6.1.3. Von der wiederkehrenden Bildung zum lebenslangen Lernen

Zwischen den 1970er Jahren und heute gibt es eine deutliche Änderung in der Politikentwicklung der OECD. Anders als früher lässt sich das lebenslange Lernen heute als Bildung von der

Geburt an verstehen. In der früheren Debatte lieferte die OECD ein Ziel, aber wenig konkrete Schritte zur Erreichung dieses Ziels. Damals verließ sich die Organisation eher darauf, dass Länder die Notwendigkeit der Reformen erkennen und selbst Maßnahmen zur Erarbeitung und Umsetzung setzten. Es gab keine Unternehmung dafür, Vergleiche zwischen den Staaten durchzuführen und konkrete Maßnahmen nahe zu legen. Mit dem 1996er Gipfel diskutierte die OECD, ähnlich wie in den 1970er Jahren, zunächst das Thema zum lebenslangen Lernen. Im Gegensatz zu 1970er Jahren legte aber dieser Gipfel den Grundstein zu einem anhaltenden Erfolg des Themas innerhalb der OECD und ihren Mitgliedsstaaten. Auf dem Gipfel wurde der OECD die Aufgabe zugeschrieben, lebenslanges Lernen weiterzuentwickeln, Studien durchzuführen, Strategien zu entwickeln und die Bildungspolitiken der Länder zu beobachten und zu vergleichen. Im Gegensatz zu früher berät die OECD heute Länder in der Umsetzung der Maßnahmen im Bereich des lebenslangen Lernens und vergleicht nationale Strategien. Berichte zu Lebenslangem Lernen werden systematischer vorbereitet, wodurch sie sich von den deskriptiven Berichten der 1970er Jahre deutlich unterscheiden (Jakobi & Martens, 2007, S. 257, 259-260). Ein wichtiger Unterschied zwischen der wiederkehrenden Bildung und dem heutigen Konzept des lebenslangen Lernens besteht in der Rolle der unterschiedlichen Umfelder. Heute wird weniger die Rolle der formalen Institutionen betont, sondern vielmehr die Rolle des nicht-formalen und informellen Lernen in verschiedenen Umgebungen, wie Zuhause, am Arbeitsplatz und in der Gesellschaft. Ein weiterer großer Unterschied betrifft die Rolle des Staates. Die Strategie der wiederkehrenden Bildung wies dem Staat eine große Rolle bei der Organisation, Verwaltung und Finanzierung des Systems zu, da der Schwerpunkt auf der formalen Bildung lag. In den letzten Jahren wurde von diesem Grundsatz teilweise abgerückt und die Bedeutung von Partnerschaft und geteilter Verantwortung hervorgehoben. Dieser Wandel spiegelt sich in der neueren Politik wieder, die darauf abzielt, die Entwicklung der beruflichen Weiterbildung, insbesondere die betriebliche Weiterbildung, zu stärken, anstatt die formale Erwachsenenbildung auszubauen. Die Vorstellung, dass sich Arbeit und formale Bildung sporadisch abwechseln sollten, ist durch Strategien ersetzt worden, die das Lernen während der Arbeit und das Arbeiten während des Lernens fördern. Unter lebenslangem Lernen wird heute die Fortsetzung des bewussten Lernens während der gesamten Lebensspanne verstanden, im Gegensatz zu der Vorstellung, dass die Bildung mit 16, 18 oder 21 Jahren endet. Dieses Verständnis beinhaltet zwei Aspekte: erstens umfasst es das Konzept der wiederkehrenden Bildung und bietet die Möglichkeit, wiederholt formale Bildungseinrichtungen und nicht-formales Lernen zu besuchen. Zweitens bedeutet es, dass Einzelpersonen, Arbeitgeber*Innen und Regierungen erkennen, dass ein wirtschaftlicher Bedarf an der Aktualisierung von Wissen und Fähigkeiten besteht.

Dieser zweite Aspekt unterscheidet sich vom ersten, weil er lebenslanges Lernen nicht als ein Recht ansieht, das ausgeübt werden kann, sondern als eine notwendige Voraussetzung für die Teilnahme (OECD, 1996a, S. 89).

Die OECD spielt heute eine zentrale Rolle bei der Entwicklung der Politik im Bereich der Erwachsenenbildung und des lebenslangen Lernens weltweit. Sie legt zwar keine Politik im engeren Sinne fest, trägt aber dazu bei, die Politikgestaltung in ihren Mitgliedsländern zu lenken (Walker, 2009, S. 335). Ein weiteres Programm, welches die Bildungspolitik der Mitgliedsländer stark beeinflusst ist eine wohlbekannt Studie, die auf einem Modell des lebenslangen Lernens basiert: die PISA-Studie (OECD, 2001, S. 14). Im Folgenden soll näher auf die PISA-Studie eingegangen werden.

6.2. Benchmarking durch Bildungsindikatoren – die PISA-Studie

Der englische Begriff „benchmark“ und das ihm zugeordnete Wort „benchmarking“ stammt ursprünglich aus der Landvermessung und drückt dabei einen festen Bezugspunkt in der Landwirtschaft aus. Wenn bei der Vermessung alle Messwerte auf diesen Punkt ausgerichtet werden, so wird von benchmarking gesprochen. Obwohl beide Begriffe zunächst in der finanz- und betriebswissenschaftlichen Literatur verwendet wurden, werden sie gegenwärtig auch im Bereich der Bildungspolitik gebraucht. Dies geschah anfangs insbesondere im angloamerikanischen Sprachraum. Den Grundgedanken bildete eine an Output orientierte Steuerung des Bildungswesens sowie eine vergleichende und indikatorgestützte Betrachtung vom Bildungssystem (Sroka, 2005, S. 192-193).

Es lassen sich insgesamt drei Bereiche des Benchmarks unterscheiden. Erstens stehen Benchmarks im Zusammenhang mit der Festlegung von Bildungsstandards und der Einführung standardbasierten Lehrplan im Schulsystem. In diesem Kontext werden mit Benchmarks und Standards eine von Schüler*Innen zu erreichender Norm beschrieben. Zweitens werden Benchmarking-Verfahren im Hochschul- und Weiterbildungsbereich durchgeführt. Hierbei geht es hauptsächlich darum, beste Lösungen für die Steuerung des Hochschulwesens und Weiterbildungsbereiches zu bestimmen. Es werden nicht nur Kennzahlen erhoben, sondern auch Strategien und Organisationsprozesse, um sie systematisch miteinander vergleichen zu können. Letztlich werden Benchmarks zur Betrachtung und Beurteilung von nationalen Bildungssystemen eingesetzt (Sroka, 2005, S. 193).

Die OECD begann schon zu Beginn der 1960er Jahre mit der Entwicklung von Indikatoren für den internationalen Vergleich von Bildungssystemen, die eine effiziente Bildungsplanung ermöglichen sollten. Durch die Sammlung und den internationalen Vergleich von gewonnenen

Bildungsdaten würden die Bildungspolitiker über notwendige Informationen verfügen, wodurch entsprechende nationale Maßnahmen getroffen werden könnten. Auf einer OECD-Konferenz im Jahr 1964 wurde das Bedürfnis nach international vergleichbaren Bildungsindikatoren wieder einmal verstärkt. Zu dieser Zeit generierte die OECD nicht eigene Daten, sondern sammelte nur Daten, die ihr von den Behörden übermittelt wurden. Diese Daten wurden ohne Überprüfung übernommen, auch wenn sie erkennbar fehlerhaft waren. Des Weiteren gab es keine international einheitlichen Maßstäbe. Zur damaligen Zeit sammelte die OECD ausschließlich Input-Daten, wodurch keine Empfehlungen über die Effizienz eines Bildungssystems ausgesprochen werden konnten, da keine Bezüge zu Output-Daten hergestellt wurden. Aus diesen Gründen blieben die Arbeiten der OECD im Bereich der Bildungsindikatoren damals eher im Hintergrund (Jakobi & Martens, 2007, S. 260-261).

Seit den 1990er Jahren ist die OECD aber eine der führenden Organisationen, welche international vergleichbare Bildungsdaten erzeugt. Seitdem es die regelmäßige Publikation „Bildung auf einen Blick“ gibt, werden die Studien und Ergebnisse der OECD im Bereich der Bildungsindikatoren stärker wahrgenommen. Die OECD erlangte nun eine viel höhere Dominanz als die „echte“ Bildungsorganisationen wie den „International Association for the Evaluation of Educational Achievement“ (IEA), der Entwickler der TIMSS-Studie („Third International Mathematics and Science Study“), oder der UNESO, die die bekannte internationale Standardklassifikation im Bildungswesen (ISCED: „Manual of Educational System Classification“) entwickelt hatte. Im Rahmen der Bildungsarbeit der OECD sind die Datensammlung und Indikatorenbildung heute die „erste Priorität der Mitgliedsstaaten“. Speziell mit der PISA-Studie („Programme for International Student Assessment“ – „Programm zur internationalen Schülerbewertung“) gelang es der OECD ihr gravierender Erfolg als internationale Bildungsorganisation (Jakobi & Martens, 2007, S. 261-262).

Die PISA ist ein wichtiger Teil des Indikatorenprogramms der OECD. Die Erhebungen werden regelmäßig im Abstand von drei Jahren durchgeführt. Die erste Studie wurde im Jahr 2000 durchgeführt und ihre Ergebnisse im Jahr 2001 offiziell veröffentlicht (Rost et. al., 2004, S. 23). Als im Jahr 2001 die Ergebnisse offiziell veröffentlicht wurden, wurde sehr schnell von einem „Schock“ gesprochen. Die Bildungspolitik der Länder reagierte sofort und es wurden umfangreiche Reformen durchgeführt, wodurch das Bildungswesen eine neue Gestalt erhielt. Die Reformen beruhen hauptsächlich auf zwei Ideen: Standardisierung und Output-Steuerung. Dies bedeutet, dass seitens der Bildungspolitik Outputs in Form von Standards vorgegeben werden, die hauptsächlich durch Schüler*Innen erreicht werden sollen. Dieser Wandel von der Input-

zur Output-Steuerung hat in das Bildungssystem ein verändertes Vokabular eingebettet. Begriffe wie Kompetenzstandards, Qualifikation, Effizienz oder Humankapital etc. werden seitdem merklich häufiger verwendet. Somit entwickelte sich ein „neues“ Bildungsverständnis, welches aber schon seit den 1960er Jahren im Umlauf war. Dieses Verständnis machte sich vor allem beim Bildungsbegriff selbst bemerkbar. Der Begriff „Bildung“ geriet immer häufiger in den Hintergrund und stattdessen werden von Qualifikationen oder Kompetenzen gesprochen. Hier ist es wichtig zu erwähnen, dass nicht nur die PISA-Studie der Auslöser für einen solchen Paradigmenwechsel ist, denn auch vor PISA wurden und werden immer noch Leistungsstudien, wie TIMS oder IGLU, durchgeführt. Doch trotz dessen spielt die PISA-Studie eine entscheidende Rolle in diesem Paradigmenwechsel. Zum einen dient sie durch die starke Wiedergabe der Studie in den Medien als „Katalysator“, da dadurch der Druck auf die Bildungspolitik verstärkt wurde und die bereits geplanten einzuführenden Reformen beschleunigte. Zum anderen diente die PISA-Studie zur Legitimierung von Reformen, da sich in der Studie Befragungen für zahlreiche Reformvorhaben finden lassen (Raidt, 2010, S. 11-14).

6.2.1. Die Grundkonzeption von PISA

Durch die Durchführung der internationalen Schulleistungsstudie PISA soll festgestellt werden, wie gut Jugendliche im Alter von 15 Jahren „auf die Herausforderungen der heutigen Wissensgesellschaft vorbereitet sind“ (OECD, 2001, S. 14). Die Studie ist zukunftsgerichtet und konzentriert sich auf die Fähigkeiten, Kenntnisse und Kompetenzen der Jugendlichen, welche sie zur Bewältigung von Herausforderungen einsetzen können. Es geht also zunehmend darum, was die Schüler*Innen mit ihrem Wissen anfangen können, und nicht nur um die bloße Aneignung des Wissens. PISA basiert auf einem dynamischen Modell des lebenslangen Lernens, wonach Individuen stetig neue Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen über die gesamte Lebensspanne hinweg aneignen sollen, um sich an eine sich ständig veränderte Welt erfolgreich anpassen zu können. Der Schwerpunkt der PISA liegt dementsprechend auf Aspekten, die Jugendliche in ihrem späteren Leben brauchen werden. In Kombination mit dem bereits erworbenen Wissen erhebt PISA auch die Fähigkeiten der Jugendliche, ob und wie sie ihr Wissen auf Herausforderungen und Probleme umsetzen. Die PISA-Studien erfassen folgende drei Bereiche: 1) die Lesekompetenz, 2) mathematische Grundbildung und 3) naturwissenschaftliche Grundbildung. Die Erhebung findet alle drei Jahre statt, wobei der Schwerpunkt im Jahr 2000 auf Lesekompetenz, 2003 auf mathematische Grundbildung, 2006 auf naturwissenschaftliche Grundbildung und 2009 dann wieder auf Lesekompetenz etc. lag. Die Ergebnisse liefern Infor-

mationen über die für die Bildung ausgegebene Ressourcen, über die Funktion und Weiterentwicklung von Bildungssystemen sowie über den individuellen, gesellschaftlichen und ökonomischen Nutzen von Bildungsinvestitionen (OECD, 2001, S. 14 & 17-18). Die oben erwähnten Kompetenzbereiche bilden die Grundkompetenzen eines Menschen. Der Erwerb dieser Grundqualifikationen ist für die OECD ein lebenslanger Prozess, der nicht nur in der Schule stattfindet, sondern auch durch diverse Interaktionen mit beispielsweise Peers oder Kolleg*Innen. Daher versucht die PISA zwei wichtige Fragen zu beantworten: 1) ob die Schüler*Innen in der Lage sind, diesen Lernprozess fortzusetzen und 2) ob sie ihr Wissen im „echten“ Leben einsetzen können (OECD, 2001, S. 20).

Für die Folgen der PISA-Studie sind nicht nur ihre Ergebnisse von Bedeutung, sondern auch das Wissen über die Auftraggeber und Autor*Innen dieser Studie. Wie schon in den vorherigen Kapiteln erwähnt, ist die OECD eine vorwiegend wirtschaftlich orientierte Organisation. Demzufolge sind die von ihr in Auftrag gegebene Studien und Berichte wirtschaftlich beeinflusst, so wie auch bei PISA. Bei der PISA-Studie geht es um Kompetenzen, Wissen und Fähigkeiten, welche die Schüler*Innen dazu befähigen, *„sich einer sich ständig ändernden Welt anzupassen, es geht m das Lernen für das ‚echte‘ Leben, insbesondere für die Arbeitswelt und was damit in Verbindung steht“* (Raidt, 2010, S. 54). Entsprechend dessen wird durch die Ergebnisse der PISA-Studie die Wirtschaftskraft eines jeden teilgenommenen Landes gemessen, da das Humankapital eine strategische Bedeutung für die Ökonomie hat. Auch das im vorherigen Kapitel erwähnte Konzept „Lebenslanges Lernen“ unter dem Aspekt der ständigen Anpassung in die Arbeitswelt zu verstehen (Raidt, 2010, S. 54). Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, wie PISA entstanden ist bzw. welche Gegebenheiten dazu geführt haben.

6.2.2. Hintergründe der PISA-Studie

Über die Beweggründe, die Schulleistungsstudie PISA ins Leben zu rufen, schreibt Andreas Schleicher, Direktor des Direktorats für Bildung, in seiner OECD-Veröffentlichung *„Weltklasse – Schule für das 21. Jahrhundert gestalten“* Folgendes: *„Es war die Idee, die Stringenz wissenschaftlicher Forschung auf die Bildungspolitik anzuwenden, die den Anstoß dazu gab, dass die OECD am Ende der 1990er Jahre die PISA-Studie ins Leben rief“* (2019, S. 19). Seinem Bericht zufolge trafen sich im Jahr 1995 in Paris hochrangige Bildungsverantwortliche der OECD, um über Bildungsthemen zu diskutieren. Schleicher schlug an diesem Tag vor, eine weltweite Untersuchung durchzuführen, welche es den Staaten ermöglichen würde, Ergebnisse

ihrer Schulsysteme mit anderen Staaten zu vergleichen. Obwohl die meisten die Meinung vertraten, dass dies nicht im Aufgabenbereich internationaler Organisationen fällt, wurde zwei Jahre später die Entscheidung getroffen, ein Pilotprojekt zu starten. Somit wurde das PISA-Konzept ins Leben gerufen. Der grundlegende Gedanke hinter der PISA bestand darin, *„die Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern direkt anhand eines international vereinbarten Maßsystems zu testen und diese Ergebnisse mit Daten von Schülern, Lehrkräften, Schulen und Schulsystemen zu verknüpfen, um zu verstehen, wie sich die Leistungsunterschiede erklären“* (Schleicher, 2019, S. 19-20).

Das Konzept der PISA-Studie wird Schleicher zufolge wie folgt definiert:

„Wir haben versucht, PISA auch sonst anders zu gestalten als traditionelle Erhebungen. Bildung bedeutet für uns, die Leidenschaft für das Lernen zu fördern, die Fantasie anzuregen und Personen heranzubilden, die unabhängig Entscheidungen treffen und die Zukunft gestalten können. Deshalb wollten wir die Schülerinnen und Schüler nicht hauptsächlich dafür belohnen, das im Unterricht Gelernte wiederzugeben. Um in der PISA-Erhebung gut abzuschneiden, mussten die Schülerinnen und Schüler in der Lage sein, ausgehend von ihrem Wissen zu extrapolieren, über die Grenzen von Fächern hinauszudenken und ihre Kenntnisse in neuen Situationen kreativ anzuwenden. Wenn wir unseren Kindern nur beibringen, was wir wissen, können sie sich vielleicht genügend merken, um in unsere Fußstapfen zu treten, bringen wir ihnen aber Lernstrategien bei, können sie hingehen, wohin sie auch wollen“ (Schleicher, 2019, S. 20).

Die Kritik, der PISA-Test sei unfair, weil die Testaufgaben wenig mit dem schulischen Stoff kompatibel sind, weist Schleicher zurück, da ihm zufolge „der wirkliche Test im Leben“ nicht darin besteht, sich an das Gelernte zu erinnern, sondern diese an Problemsituationen anzuwenden. Im Laufe der Jahre entwickelte sich PISA als eine entscheidende Kraft für Bildungsreformen. Heute nehmen über 90 Länder an der PISA-Studie teil (Schleicher, 2019, S. 20-22). Weshalb wurde aber PISA zur OECD-Angelegenheit? Steckt dahinter nur die Idee, die Schlüssigkeit wissenschaftlicher Forschung auf die Bildungspolitik anzuwenden, oder vieles mehr?

Für manche Kritiker ist PISA der Ausdruck einer kapitalistischen Verschwörung der reichen Länder, um die Bildung dem Markt zu unterwerfen. Für Andere ist PISA das Werk eines „deutschen Egomane namens Andreas Schleicher“. Wie bereits erwähnt, beschäftigte sich die OECD schon in den 1960er Jahren mit Bildungsstatistiken und Indikatoren. Damit sollten die Anzahl der Schüler*Innen und Student*Innen im Bildungssystem vorhersagbar werden und mit

mathematischen Modellen die Bildungskosten berechnet und beherrschbar machen. Aufgrund der Ungenauigkeit dieser Statistiken wurde das Projekt jedoch eingestellt. Knapp 20 Jahre später wurde das Thema um Bildungsstatistiken und Indikatoren wieder diskutiert (Leibfried & Martens, 2008, S. 7). Der Grund dafür ist die im Jahr 1973 ausgebrochene Ölkrise, die Amerika vor große Probleme stellte. Um die Ursachen und Lösungen dieser Betroffenheit zu erarbeiten, wurde in USA eine Studie durchgeführt, die ein fatales Ergebnis für das amerikanische Bildungssystem lieferte (Tröhler, 2016b, S. 102):

„Our Nation is at risk. Our once unchallenged preeminence in commerce, industry, science, and technological innovation is being overtaken by competitors throughout the world“ (National Commission on Excellence in Education, 1983, S. 112). So wird in dem Bericht *„A Nation at Risk: Imperatives for Educational Reform“* die damalige bildungspolitische Lage in USA beschrieben. Den Ergebnissen zufolge waren insgesamt 23 Millionen Erwachsene und 17 Prozent der Jugendlichen Analphabeten. In dem Höhepunkt des Kalten Krieges galt diese Tatsache als *„nationales Sicherheitsrisiko“* (Leibfried & Martens, 2008, S. 8). Wie bereits im Kapitel 3 erwähnt, galt die Einstellung, dass die Sicherheit einer Nation durch drei Kernbereiche sichergestellt werden können: Naturwissenschaften, Mathematik und Fremdsprachen. Zwischen diesem Umstand und der Gegenwart besteht der folgende Zusammenhang: im Rahmen der PISA-Studie werden dieselben Kompetenzbereiche getestet. Der einzige Unterschied liegt darin, dass statt Fremdsprachen die Lesekompetenz in der Amtssprache eines jeden Teilnahmelandes erhoben werden. Nach der Veröffentlichung der Ergebnisse über das amerikanische Bildungssystem erklärte der damalige US-Präsident die Schulreform zu seiner primären Aufgabe. Da aber in den USA die Bildungspolitik eine Bundesangelegenheit ist, wandte er sich an die OECD. Er wollte, dass die OECD international vergleichbare Bildungsstatistiken erstellt und die Bildungslage in der industrialisierten Welt ermittelt. Nachdem die OECD nicht zustimmen wollte, da sie die Meinung vertraten, die Bildungspolitik gehöre zur Kultur und könne sich nicht in Zahlen und Vergleichstabellen interpretieren lassen, wurde der politische Druck seitens von USA stärker: er drohte mit dem Rückzug aus dem OECD-Bildungsprogramm. Ziemlich unerwartet bekam die USA Unterstützung aus Frankreich, denn zeitgleich benötigten auch sie quantitative Angaben über den Bildungsstand der französischen Schüler*Innen. Zwar war das Ziel des damaligen französischen Bildungsminister gleiche Bildungs- und Lebenschancen für alle Menschen, und zwar unabhängig von ihrer sozialen Herkunft, benötigt wurde aber das Gleiche. Diese ungewöhnliche Koalition zwischen USA und Frankreich führte letztendlich Mitte 1980er Jahre zu neuen Bildungserhebungen der OECD, welche sich ab Mitte der 90er Jahre weiterent-

wickelten. Nun wurden weitere Daten über die Fähigkeiten und Kompetenzen der Kinder benötigt, am besten durch vergleichende Leistungsstudien. Diese Idee wurde im Jahr 1997 von einer Mehrzahl der Länder zugestimmt, wodurch der PISA-Startschuss gefallen wurde (Leibfried & Martens, 2008, S. 8-11).

Die kurze Rekonstruktion der Geschichte von PISA zeigt, dass ihr Auslöser nicht nur in der schlichten Idee liegt, „*die Stringenz wissenschaftlicher Forschung auf die Bildungspolitik anzuwenden*“ (Schleicher, 2019, S. 19). Die PISA ist die neueste und erfolgreichste Version der früher gescheiterten international vergleichenden Studien. Ihr Ursprung kann bis zum „Sputnik-Schock“ zurückgeführt werden, der die Wichtigkeit von Naturwissenschaften, Mathematik und Sprache betonte, die heute den Inhalt der PISA-Studie wiedergeben.

Die PISA dient heute als Ressourcenzuweisung und Orientierungshilfe für bildungspolitische Entscheidungen. Darüber hinaus vermittelt sie Aufschlüsse über die Faktoren, welche zur Entwicklung von Kompetenzen beitragen und inwieweit diese Faktoren in den unterschiedlichen Staaten die gleiche Rolle spielen. Des Weiteren liefert PISA internationale Vergleiche über die Leistungen von Bildungssystemen der Teilnahmeländer. Damit kann auch ersichtlich werden, welche Länder ihre Schüler*Innen „am besten“ auf das „wahre“ Leben vorbereiten. Außerdem können Faktoren identifiziert werden, die mit schulischem Erfolg in Zusammenhang stehen. Ein weiterer Beitrag der PISA zur Bildungsplanung ist es, dass sie für die Bildungspolitiker eine gute Möglichkeit bietet, die Stärken und Schwächen ihrer eigenen Bildungssysteme zu erfassen (OECD, 2001, S. 30-31).

Bis nun wurden in diesem Kapitel zwei wichtige Programme der OECD analysiert: Lebenslanges Lernen und Benchmarking durch Bildungsindikatoren, insbesondere die PISA-Studie. Diese beiden Strategien beeinflussen die Bildungspolitiken der Mitgliedsländer enorm. Wie bereits in der Einleitung erwähnt, können Individuen durch lebenslanges Lernen ihr Humankapital vollständig nutzen. Dadurch können sie sich an die wirtschaftlichen Veränderungen anpassen und ihre Fähigkeiten und Kompetenzen stärken. Die PISA-Studie basiert auf einem Modell des lebenslangen Lernens, wonach sich Menschen ihr ganzes Leben lang neue Fähigkeiten und Kompetenzen aneignen sollen, um sich, genauso wie beim lebenslangen Lernen, an gesellschaftliche Veränderungen anpassen zu können. Des Weiteren stellt PISA ein wichtiges Instrument zur Messung des Humankapitals dar. Beide Strategien spielen also eine große Rolle bei der Erhaltung und Kontrolle des Humankapitals. Eine wichtige Gemeinsamkeit dieser beiden Konzepte ist die Aneignung von Kompetenzen. Der Kompetenzbegriff kommt auch in der Humankapitaldefinition der OECD vor. Vor diesem Hintergrund scheint es wichtig zu sein, einen

tiefen Blick in die Kompetenzthematik zu werfen. Hierfür wird im nächsten Kapitel die Kompetenz-Strategie der OECD (=“Skills Strategy“) behandelt.

So wie bei den anderen Strategien geht es auch bei der „Skills Strategy“ in erster Linie um die Stärkung der Wirtschaftskraft. Sie bietet einen politischen Rahmen, der den Ländern als Leitfaden für Investitionen in Kompetenzen dient, um Arbeitsplätze zu schaffen und das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Das Hauptziel dieser Strategie ist die Umwandlung der Länder in international wettbewerbsfähige, hochqualifizierte Volkswirtschaften (Valiente, 2014, S. 40). Im Folgenden soll näher auf die Kompetenzstrategie der OECD eingegangen werden.

6.3. Die „Skills Strategy“ der OECD

„Kompetenzen sind die globale Währung des 21. Jahrhunderts“ (OECD, 2012, S. 3).

In diesem Kapitel werden wichtige Beiträge und politische Prioritäten der Kompetenzpolitik der OECD erläutert. Davor soll erwähnt werden, dass es keine exakte deutsche Übersetzung für den Begriff „skills“ gibt. Als Übersetzung für das englische Wort „skills“ wird in den deutschen OECD-Veröffentlichungen der Begriff „Kompetenzen“ verwendet (OECD, 2012, S. 10). Die OECD definiert Kompetenzen als:

„(...) verschiedene Kenntnisse, Merkmale und Fähigkeiten, die durch Lernen erworben werden können, die es Menschen ermöglichen, eine Aktivität oder Aufgabe erfolgreich und dauerhaft auszuüben, und die durch Lernen ausgebaut und erweitert werden können. zu einer besseren sozialen Entwicklung beizutragen und den Zusammenhalt zu einem gegebenen Zeitpunkt zur Verfügung stehen, bildet deren Humankapital“ (OECD, 2012, S. 11).

Kompetenzen sind von entscheidender Bedeutung, damit Einzelpersonen und Länder in einer zunehmend komplexen, vernetzten und sich schnell verändernden Welt erfolgreich sein können. Länder, in denen sich die Menschen Kompetenzen aneignen, ihr ganzes Leben lang lernen und ihre Kompetenzen am Arbeitsplatz und in der Gesellschaft umfassend und effektiv nutzen, sind produktiver und innovativer. Kompetenzpolitiken spielen eine zentrale Rolle bei der Entwicklung eines Landes, indem sie beispielsweise die Übernahme neuer Technologien und den Aufstieg in der Wertschöpfungskette erleichtern. Aspekte wie die Globalisierung, Digitalisie-

rung und der demografische Wandel verändern die Arbeitsmarkterfordernisse. Vor diesem Hintergrund wächst der Druck, die „richtigen“ Kompetenzen zu erwerben. Um in der Zukunft erfolgreich zu sein, brauchen die Menschen unterschiedliche Kompetenzen. Seit 2012 bietet die „Skills Strategy“ der OECD den Ländern einen strategischen und umfassenden Ansatz zur Bewertung ihrer Herausforderungen und Chancen im Bereich der Kompetenzen (OECD, 2019, S. 3).

Im Zentrum der Kompetenzpolitik steht die Erhöhung des Humankapitals der einzelnen Länder. Bei der Skills Strategy der OECD geht es nicht um traditionelle Messgrößen des Kompetenzniveaus, wie die Zahl der formalen Bildungsjahre oder der erworbene Bildungsabschluss, sondern um eine wesentlich weiter gefasste Messgröße, welche sich auf die Kompetenzen erstreckt. Kompetenzen ermöglichen Menschen, erfolgreich in der Arbeitswelt zu sein, zu einer besseren sozialen Entwicklung beizutragen und den Zusammenhalt in der Gesellschaft zu steigern (OECD, 2012, S. 11 & 19). Die Skills Strategy bietet ein Rahmenkonzept, mit dessen Hilfe die Länder besser verstehen können, wie in Kompetenzen investiert werden soll, sodass sie das Leben von Individuen positiv verändern und Volkswirtschaften verbessern. In erster Linie aber schafft die Strategie eine Grundlage für die internationale Zusammenarbeit im Hinblick auf eine gelingende Kompetenzpolitik (OECD, 2012, S. 3). Die optimale Nutzung von Kompetenzen führt zu besseren Arbeitsplätzen, einem höheren Wirtschaftswachstum und zu mehr sozialer Inklusion (OECD, 2012, S. 14). Hierfür befasst sich die Kompetenzstrategie der OECD mit drei Politikansätzen:

- *Politikansatz 1: Die Entwicklung der erforderlichen Kompetenzen fördern*

Ein zentrales Ziel der Kompetenzpolitik ist es zu garantieren, dass es sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht genügend Angebot an Kompetenzen gestellt wird (OECD, 2012, S. 14).

- *Politikansatz 2: Vorhandene Kompetenzen aktivieren*

Durch die Integration der Arbeitslosen in die Arbeitswelt kann das Kompetenzniveau einer Volkswirtschaft verbessert werden. Dafür müssen zunächst Nichterwerbstätige identifiziert, der Grund für ihre Arbeitslosigkeit analysiert und anschließend ihre bereits vorhandenen Kompetenzen aufgefrischt werden, um ihnen Wiederkehr in die Arbeitswelt zu bieten (OECD, 2012, S. 14).

- *Politikansatz 3: Kompetenzen effektiv nutzen*

Es ist nicht ausreichend, nur in Kompetenzen zu investieren. Damit Investitionen nicht „vergeudet“ werden, muss die Kompetenzpolitik auch gewährleisten, dass die vorhandenen Kompetenzen effektiv eingesetzt werden (OECD, 2012, S. 14).

Eine unzureichende Investition in Kompetenzen führt OECD zufolge dazu, dass Menschen ein unbefriedigendes Leben führen, dass technischer Fortschritt sich nicht in Wirtschaftswachstum niederschlagen kann und dass Länder in einer zunehmend wissensbasierten globalen Gesellschaft nicht mehr konkurrieren können. Für OECD sind Kompetenzen die globale Währung der Volkswirtschaften des 21. Jahrhunderts. Mit der Zeit kann diese „Währung“ an Wert verlieren, wenn sie über eine längere Zeit nicht genutzt wird. Ein weiterer Grund für den Verlust des Wertes ist die sich ständig verändernde Arbeitsmarktanforderung. Aus diesem Grund muss die Kompetenzentwicklung das ganze Leben über erfolgen. Dieser Aspekt betont die Wichtigkeit des lebenslangen Lernens (OECD, 2012, S. 10). Um die Kompetenzen der Schüler*Innen zu erheben, werden Schulleistungsstudien, wie die PISA, eingesetzt. Dadurch kann das Kompetenzniveau der Bevölkerung sowie die Verteilung der Kompetenzen analysiert werden. Die letzten PISA-Ergebnisse zeigten, dass es in einigen Ländern mehr als die Hälfte der 15-Jährigen nicht einmal das Mindestniveau an Kompetenzen aufwies, welches als notwendig aufgefasst wird, um in der gegenwärtigen Gesellschaft und Wirtschaft erfolgreich sein zu können. Vor diesem Hintergrund befasste sich die OECD mit folgenden Fragen: „1) Welche Arten von Kompetenzen sind in einer gegenwärtigen Volkswirtschaft notwendig? 2) Wie können sich die Schüler*Innen, Student*Innen und Arbeitskräfte auf plötzliche Arbeitsmarktentwicklungen vorbereiten? 3) Wie können die Länder sicherstellen, dass die erworbenen Kompetenzen produktiv eingesetzt werden?“ (OECD, 2012, S. 13). Zur Beantwortung dieser Fragen erstellte die OECD eine systematische und umfassende Politik. Dabei soll diese Politik unterschiedlichen Anforderungen gerecht werden. Eine dieser Anforderungen ist die Unterstützung des lebenslangen Lernens. Die Skills Strategy sieht Kompetenzen als ein Werkzeug, das mithilfe des lebenslangen Lernens ständig „geschliffen“ werden kann. Lebenslanges Lernen ist eine wichtige Strategie zur Kompetenzentwicklung und -erhaltung. Dadurch können bereits erworbene Kompetenzen aufrechterhalten und neue erlernt werden. Somit kann die Gefahr, dass Kompetenzen mit der Zeit „verkümmern“, minimiert werden. Dafür müssen sowohl Lehrpläne als auch Aus- und Weiterbildungsangebote entwickelt werden, die den Anforderungen des Arbeitsmarkts und der Gesellschaft gerecht werden. Des Weiteren sollen den Menschen Anreize und Chancen gegeben werden, am Lernen teilzuhaben. Die Kompetenzentwicklung durch das Bildungssystem soll den Arbeitsmarktbedarf berücksichtigen und wirkungsvoll und effizient erfolgen (OECD, 2012, S. 13 & 19).

Seit ihrer Einführung im Jahr 2012 zielt die OECD-Strategie für Kompetenzen darauf ab, die Mitglieder und Partner bei der Verwirklichung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Ziele zu unterstützen. Die Strategie wurde als ein OECD-Projekt entwickelt, welches die Perspektiven aller relevanten Ausschüsse zusammenführt und von einem direktionsübergreifenden Team ausgearbeitet wurde. Seit 2013 wird die OECD-Strategie für Kompetenzen auf nationaler Ebene umgesetzt. Jedes nationale Kompetenzstrategieprojekt unterstützt die Länder bei der Entwicklung ihrer Strategien, indem es auf vergleichbaren OECD-Daten, Analysen und politischen Erkenntnissen aufbaut. Jedes Projekt ist so konzipiert, dass es einen regierungsweiten Ansatz fördert, um Stärken und Herausforderungen des aktuellen nationalen Kompetenzsystems zu identifizieren, politische Optionen zu untersuchen und einen Fahrplan zu entwickeln. Erkenntnisse, die aus der ursprünglichen Kompetenzstrategie gewonnen wurden, führten im Jahr 2019 zu einer Aktualisierung der Kompetenzpolitik. Diese aktualisierte Version enthält neue Erkenntnisse zu den Auswirkungen der sogenannten Megatrends wie die Globalisierung, Digitalisierung, Bevölkerungsalterung und Migration (OECD, 2019, S. 15). Die wichtigsten politischen Empfehlungen der aktualisierten OECD Skills Strategy sind 1) die Entwicklung relevanter Kompetenzen im Laufe des Lebens, 2) der wirksame Einsatz von Kompetenzen in Beruf und Gesellschaft und 3) die Stärkung der Kontrolle von Kompetenzpolitiken (OECD, 2019, S. 4).

Ein Aspekt, welcher in der aktualisierten Kompetenzpolitik der OECD betont wird, ist die Anpassungsfähigkeit der Menschen. Um die Herausforderungen des Lebens nachkommen zu können, müssen die Menschen ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit besitzen: „*Given the rapid pace of change in today's world, a high degree of adaptability is needed for people to grasp life's many opportunities and address its myriad challenges*“, so die OECD (2019, S. 18). Der wichtigste Aspekt bei der Entwicklung der Anpassungsfähigkeit sei es, sicherzustellen, dass die Menschen die richtigen Kompetenzen erwerben, sie bei der Arbeit und im täglichen Leben effektiv einsetzen und sie während ihres gesamten Lebens kontinuierlich aktualisieren. Megatrends wie die Globalisierung, die Digitalisierung und der demografische Wandel haben große Auswirkungen in nahezu allen Bereichen des Lebens. Diese Trends wiederum beeinflussen in zunehmendem Maße die Kompetenzen, die die Menschen benötigen, um sich in dieser Komplexität zurechtzufinden, Unsicherheiten zu bewältigen und sich an diese sich rasch verändernde Welt anzupassen. Individuen, die mit den „richtigen“ Kompetenzen ausgestattet sind, werden diese Herausforderungen in Chancen umwandeln und die Zukunft aktiv mitgestalten können. Wer dagegen schlecht vorbereitet bleibt, läuft Gefahr, zurückzubleiben. Um die Kompetenzen aktualisieren zu können, bedarf es lebenslanges Lernen. Traditionelle, auf Frontalunterricht basierende Bildungssysteme müssen demnach zu Modellen des lebenslangen Lernens

weiterentwickelt werden, damit Menschen sich ständig weiterbilden können (OECD, 2019, S. 18).

Kompetenzen stellen für die OECD einen wesentlichen Bestandteil des menschlichen Fortschritts dar. Da die Gesellschaften und Volkswirtschaften immer stärker von neuen Technologien und Trends geprägt werden, ist für die OECD eine richtige Kompetenzpolitik umso wichtiger, um Wohlstand zu gewährleisten und ein nachhaltiges Wachstum zu fördern. Aus diesem Grund versichert die OECD, dass sie weiterhin mit den Ländern zusammenarbeiten werden, um eine bessere Kompetenzpolitik für ein besseres Leben in einer sich rasant verändernden Welt zu konzipieren, zu entwickeln und umzusetzen (OECD, 2019, S. 4).

In den vergangenen drei Kapiteln wurden wichtige Programme der OECD vorgestellt, die einen erheblichen Einfluss auf die gegenwärtige Bildungspolitik ausüben. Dafür wurden in erster Linie OECD-Veröffentlichungen analysiert und aus Sicht der Organisation wiedergegeben. Im nächsten Schritt sollen die drei Konzepte mit einem kritischen Blick betrachtet werden. Damit soll versucht werden, zum Ausdruck zu bringen, wie die „Bildung“ durch diese Konzepte zunehmend instrumentalisiert und ökonomisiert wird.

6.4. Eine kritische Betrachtung

Im Kapitel 6.1. wurde ausdrücklich formuliert, dass das Konzept des lebenslangen Lernens in erster Linie auf die Anpassungsfähigkeit des Einzelnen abzielt. Durch dieses Konzept sollen Individuen ständig neue Kompetenzen erwerben und die bereits Vorhandene auf aktuellem Stand halten.

Sowohl beim Konzept des lebenslangen Lernens als auch bei der PISA-Studie geht es um „Kompetenzen“. Dass damit die Anpassungsfähigkeit gemeint ist, ist kein Geheimnis. In einem OECD-Papier heißt es, dass Kompetenzen Menschen dazu befähigen sollen, *„sich an eine durch Wandel, Komplexität und wechselseitige Abhängigkeit gekennzeichnete Welt anzupassen“* (OECD, 2015, S. 9). So wird die Bildung zunehmend zum Instrument der Anpassung an die jeweilige Zeitumstände. Professor Jochen Krautz spricht hier von der Anpassung an ökonomische Erfordernisse. Demnach zielen Kompetenzen nicht auf selbstständiges Denken, sondern fördern die Unterordnung (Krautz, 2011, S. 130). Mit der Zeit wurde der Bildungsbegriff durch „Kompetenzen“ ersetzt. Dieser Wandel führt dazu, dass die Personen lediglich als Humankapital angesehen werden und dass die Organisierung von Bildung entsprechend den ökonomischen Programmen verändert wird (Marga, 2010, S. 3). Das Konzept ist stark an die Arbeitswelt

gebunden und das Ziel ist in Krautz' Worten das „Arbeitsmarktfitness“. Im Sinne des lebenslangen Lernens ist jeder *„sein eigener Unternehmer und muss sich selbst vermarkten“* (Krautz, 2011, S. 131). Dass Kompetenzen nichts mit der Bildung gemein haben, verdeutlicht Krautz mit dem Beispiel von „Einfühlungsvermögen“ als Kompetenz. Krautz schreibt, dass Empathie ein zentrales Ziel *„auf eine humane Bildung zielenden Pädagogik“* ist. Wenn diese Eigenschaft aber als „Kompetenz“ betrachtet wird, so ist der Mensch immer bereit, sich an die Veränderungen innerhalb der Gesellschaft anzupassen. Daraus geht hervor, dass persönliche Eigenschaften für ökonomische Zwecke trainiert werden. Es wird also ihm zufolge versucht, Kinder und Jugendliche innerlich und äußerlich an die Zwecke einer internationalisierten globalen Wirtschaft anzupassen (Krautz, 2011, S. 132-134). Diese Anpassungsfähigkeit der Jugendlichen wird mittels der PISA-Studie gemessen. Trotz der Popularität und der hohen Zahl an Teilnahmeländern ist die PISA-Studie heftiger Kritik ausgesetzt, auf die im Folgenden näher eingegangen werden soll. Die PISA-Studie stellt für die Professorin Sigrid Hartong und für den Professor Richard Münch einen künstlichen Wettbewerb dar, bei dem Ehrgeiz geweckt und das Lernen von den Siegern motiviert wird (2012, S. 6). Des Weiteren stellt die PISA-Studie eine gouvernementale Kontrolle dar, die sich global ausweitet und den „Rankingsverlierern“ einen hohen Anpassungsdruck aufladet (Hartong & Münch, 2012, S. 17). Für Professor Konrad Paul Liessmann dienen Rankings als effektive Steuerungs- und Kontrollmechanismen, *„die dem Bildungsbereich noch das letzte Quentchen Freiheit austreiben sollen, das ihm als Relikt humanistischer Ideale geblieben ist“* (Liessmann, 2017, S. 87). Eine weitere Persönlichkeit, die die PISA-Studie scharf kritisiert, ist Jochen Krautz. Krautz stützt sich auf die Frage, was PISA eigentlich misst. Da es sich bei der PISA-Studie um die Basiskompetenzen von Schüler*Innen handelt, geht es ihm zufolge nicht um die Bildung, obwohl dies immer wieder behauptet wird. Denn Bildung kann per Test nicht gemessen werden. Die Wirkungen solcher komplexen Prozesse wie die Bildung bedürfen viel differenziertere Formen von Untersuchungen, die das Testmuster von PISA nicht gewährleisten kann (Krautz, 2011, S. 81-82). Im Gegensatz dazu zielt PISA *„auf rein zweckorientiertes Denken und ökonomische Verwertbarkeit von funktionalem Wissen: Der PISA-Test zielt auf den homo oeconomicus“*, wobei es um die materiellen Bedingungen des Lebens, insbesondere um Nutzen und Profit, geht (Krautz, 2011, S. 82). Die PISA zielt also nicht auf Bildung, sondern auf etwas, das in der heutigen Gesellschaft irrtümlicherweise für Bildung gehalten wird. Aus diesem Grund kann aus PISA keine „Bildungskatastrophe“ abgeleitet werden. Vielmehr wird hier die Bildung „in katastrophaler Weise“ umgedeutet, denn PISA legt einen eigenen Bildungsbegriff fest, der die Bildung auf das Anwenden des getesteten Wissens in den drei Kernbereichen reduziert (Krautz, 2011, S. 82-84).

Eine weitere Kritik über die PISA bezieht sich auf die Schulfächer, in denen Schüler*Innen getestet werden. Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften: diese Fächer werden als Schlüsselemente für die Wettbewerbsfähigkeit in einer von Wissenschaft und technologischer Entwicklung angetriebenen Weltwirtschaft angesehen. Für den Professor Svein Sjøberg enthält die Auswahl der Fächer eine implizite Botschaft darüber, was in den Schulen und in der Entwicklung junger Menschen als wichtig erachtet wird. Dabei kritisiert er die Tatsache, dass die PISA-Studie nicht auf Aspekte eingeht, die in den offiziellen Bildungszielen vieler Länder eine zentrale Rolle spielen. Diese sind beispielsweise Gerechtigkeit, Empathie, Solidarität, Engagement etc. Stattdessen wurde bei dem PISA-Test 2012 eine neue Komponente hinzugefügt: „financial literacy“, was klarerweise eine Folge der Prioritäten der OECD ist. Die beiden Schlüsselemente von PISA sind marktorientiertes Denken und Globalisierung. Betreffend das marktorientierte Denken kann das PISA-Projekt als Teil eines aktuellen internationalen politischen Trends gesehen werden, bei dem Konzepte und Ideen aus der Marktwirtschaft im Bildungssektor verwendet werden. Über die Globalisierung schreibt Sjøberg, dass die Wirtschaft zunehmend globalisiert wird und große multinationale Unternehmen eine große Bedeutung in der Wirtschaft haben. Daher müssen Arbeitskräfte flexibel und mobil sein. Nationen und multinationale Unternehmen konkurrieren auf einem gemeinsamen Markt. Daher besteht ein Bedarf an gemeinsamen Bildungsstandards, gemeinsamen Systemen für Prüfungen, Abschlüsse und Qualifikationen. Dabei spielt die OECD eine zunehmend wichtige Rolle, da sie gemeinsame Standards, Indikatoren und Maßnahmen entwickelt und überwacht. Dieser von PISA inspirierte Prozess stellt einen politischen Druck dar, die Schulsysteme der Teilnahmeländer zu harmonisieren und zu universalisieren, um den Wettbewerb auf der globalen Bildungsszene zu fördern (Sjøberg, 2015, S. 113, 115-116)

6.5. Zwischenfazit

In der Einleitung dieser Masterarbeit wurde formuliert, dass die OECD die Bildung nicht als Ziel an sich, sondern als Mittel für wirtschaftliches Wachstum versteht. Dieses Verständnis sollte durch die in diesem Kapitel beschriebene bildungspolitische Aktivitäten der OECD verdeutlicht werden. Dafür wurden zunächst das lebenslange Lernen, anschließend die PISA-Studie und schließlich die „Skills-Strategy“ ausführlich behandelt.

Im Folgenden sollen zentrale Erkenntnisse dieses Kapitels zusammenfassend dargestellt werden. Lebenslanges Lernen, die PISA-Studie und die Kompetenzpolitik der OECD – alle drei Konzepte zielen auf eine gelingende Humankapitalpolitik. Am Beispiel des lebenslangen Lernens konnte gezeigt werden, dass sie eine zentrale Rolle in der Humankapitalinvestition spielt.

Durch das lebenslange Lernen sollen Menschen ihre Kenntnisse und Kompetenzen ständig erweitern und erneuern, um ihre Anpassungsfähigkeit zu stärken. Die erste Idee dafür war die wiederkehrende Bildung in den 1970er Jahren, die aber damals kein großes Interesse erwecken konnte. 20 Jahre später wurde das Thema unter dem Motto „Lebenslanges Lernen für Alle“ erneut diskutiert. Trends wie die Globalisierung, Digitalisierung, Überalterung und der Technologiewandel betonten die Notwendigkeit der Anpassungsfähigkeit und der ständigen Weiterentwicklung der Kompetenzen mehr denn je. Daraus wird ersichtlich, dass das Konzept des lebenslangen Lernens in erster Linie ein wirtschaftliches Ziel verfolgt (siehe Kapitel 6.1). Die PISA-Studie basiert auf einem dynamischen Modell des lebenslangen Lernens. Die Studie erhebt im Dreijährigen-Rhythmus die Lesekompetenz, die mathematische Grundbildung und die naturwissenschaftliche Grundbildung der 15-Jährigen. Obwohl die erste Studie im Jahr 2000 durchgeführt wurde, liegt der Wurzel dieser Idee bereits Ende der 1950er Jahre. Im Kapitel 3 wurde ausführlich beschrieben, welchen Zusammenhang die erhobenen Schulfächer bei der PISA-Studie mit dem damaligen Sputnik-Schock aufweisen. Nachdem die Sowjetunion im Jahr 1957 ihre technologische Überlegenheit gegenüber dem Rest der Welt beweisen konnte, wurden die Bildungssysteme in der westlichen Welt sehr schnell infrage gestellt. Als Grund für den technologischen Rückstand im Westen wurde die Vernachlässigung der Weiterentwicklung des Bildungs- und Wissenschaftsbereiches angegeben. Somit wurde eine Bildungsoffensive („National Defense Education“) gestartet, wodurch die Bildungssysteme erheblich verbessert werden sollte. Demzufolge sollen junge Menschen zur Gewährleistung der Sicherheit ihrer Nation in folgenden Kernbereichen gebildet werden: Naturwissenschaften, Mathematik und Fremdsprachen. Knapp 40 Jahre später sind diese Bereiche zum Kern der PISA-Studie geworden (siehe Kapitel 3). Ein weiteres Ereignis, welches von einigen Autoren, wie Leibfried und Martens, als Anlass für die PISA-Studie verstanden wird, ist die im Jahr 1983 durchgeführte Studie in USA. Aufgrund der Ölkrise im Jahr 1973 stand Amerika vor große Probleme. Um die Ursachen der Betroffenheit Amerikas aufdecken zu können, wurde im Jahr 1983 eine Studie durchgeführt. Das Ergebnis lieferte ein verheerendes Ergebnis für das amerikanische Bildungssystem. In Zeiten des Kalten Krieges wurde die damalige Bildungslage Amerikas als „nationales Sicherheitsrisiko“ aufgefasst. Aufgrund dessen wandte sich der USA an die OECD. Die OECD sollte international vergleichende Bildungsstatistiken erstellen und den Bildungsstand der Industrieländer ermitteln. Somit begann die OECD Mitte 1980er Jahre neue Bildungserhebungen durchzuführen. Einige Jahre später wurde die Idee der vergleichenden Leistungsstudien diskutiert und von einer Mehrzahl der Mitgliedsländer angenommen, wodurch der PISA-Startschuss gefallen wurde. Es kann also angenommen werden, dass das Wettrüsten und der Kalte Krieg

eine erhebliche Rolle in der Geschichte der PISA-Studie spielen. Hierbei wird von der „Pädagogisierung des Kalten Krieges“ gesprochen. Heute kann durch die PISA-Studie das Humankapitalniveau eines jeden Teilnehmerlandes gemessen werden. (siehe Kapitel 6.2). Sowohl das PISA-Konzept als auch das Konzept des lebenslangen Lernens betonen die Bedeutung von Kompetenzen. In der heutigen Gesellschaft ist die Aneignung neuer und die Aufrechterhaltung alter Kompetenzen von entscheidender Bedeutung. Für die OECD sind Kompetenzen zur globalen Währung des 21. Jahrhunderts geworden. Vor diesem Hintergrund bietet die Organisation seit 2012 einen strategischen Ansatz für eine bessere Kompetenzpolitik der Länder. Dieser soll in erster Linie zur Steigerung des Humankapitals in den einzelnen Ländern dienen. Darüber hinaus betont die im Jahr 2019 aktualisierte Version der Kompetenzpolitik die Anpassungsfähigkeit der Menschen. Um in einer sich sehr schnell verändernden Gesellschaft erfolgreich sein zu können, müssen Menschen ständig bereit sein, sich an diese Änderungen anzupassen. Demzufolge müssen die Kompetenzen mithilfe des lebenslangen Lernens stets aktualisiert werden (siehe Kapitel 6.3). Kurzgefasst erfolgt die Messung von Kompetenzen der Schüler*Innen durch vergleichende Leistungsstudien wie die PISA; die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der bereits vorhandenen Kompetenzen sollen durch das Konzept des lebenslangen Lernens stattfinden und diese Politiken werden wiederum Mithilfe der Kompetenzstrategie konzipiert und gegebenenfalls weiterentwickelt. Da die Kompetenzen ein sehr wichtiger Bestandteil des Humankapitals sind, kann daraus schlussgefolgert werden, dass bei all diesen bildungspolitischen Aktivitäten der OECD in erster Linie um ein Verständnis von Bildung als Humankapital handelt. Jeder einzelne Mensch soll bereits im Kindergartenalter beginnen Humankapital zu erwerben und es in der Schule und durch lebenslanges Lernen bis zum hohen Erwachsenenalter weiterentwickeln und aufrechterhalten. Diese Darstellung zeigt, dass die „Bildung“ durch den Begriff „Kompetenz“ ersetzt wird und dass in die Kompetenzen investiert werden muss, damit Staaten wettbewerbsfähig sind und von einer hohen wirtschaftlichen Produktivität und einem hohen Wirtschaftswachstum profitieren können.

Um die Bildungsideologie der OECD besser zu verstehen, können die Beiträge der OECD-Konferenz: „Policy Conference on Economic Growth and Investment in Education“, welche vom 16.-20. Oktober 1961 in Washington stattfand, analysiert werden. Eine Passage aus einem der Beiträge veranschaulicht die Strategie der OECD unmissverständlich:

„Heute versteht es sich von selbst, daß auch das Erziehungswesen in den Komplex der Wirtschaft gehört, daß es genauso notwendig ist, Menschen für die Wirtschaft vorzubereiten wie Sachgüter und Maschinen. ,Das Erziehungswesen steht nun gleichwertig

neben Autobahnen, Stahlwerken und Kunstdüngerfabriken. Wir können nun, ohne zu erröten und mit gutem ökonomischen Gewissen versichern, daß die Akkumulation von intellektuellem Kapital der Akkumulation von Realkapital an Bedeutung vergleichbar – auf lange Dauer vielleicht sogar überlegen – ist“ (Bringolf, 1966, S. 40; zitiert nach Stederoth, 2020, S. 201-202).

Diesem Verständnis zufolge wird das „intellektuelle Kapital“ dem „Realkapital“ (Autobahnen, Stahlwerke etc.) gleichgesetzt und „zu einer ökonomisch verrechenbaren Größe umgedeutet“ (Stederoth, 2020, S. 202). Die OECD sieht die Bildung schon seit 1961 als eine Investition in den Menschen. Entscheidend dabei seien der „Produktionsfaktor Lehrer“ und das „Rohmaterial Schüler“ (Graupe & Krautz, 2014, S. 141-142). Wie bereits veranschaulicht, vertritt die OECD diese Humankapitaltheorie durch diverse Bildungskonzepte heute noch. In einer OECD-Schrift aus dem Jahr 2007 heißt es, dass individuelle Fähigkeiten der Arbeiter ein Kapital darstellen, welches *„(...) wie ein Spinnrad oder eine Getreidemühle, einen Ertrag erbringen (...)“* (Kealey, 2007, S. 31-32).

Das oben angeführte Zitat veranschaulicht nicht nur das Bildungsverständnis der OECD, welches stark von der Humankapitaltheorie ausgeht, sondern auch ihr Menschenbild. Was bedeutet es, Bildung wie Autobahnen, Stahlwerke und Kunstdüngerfabriken und Menschen wie Sachgüter und Maschinen zu denken? Dafür empfiehlt es sich, in das Menschenbild des „Homo Oeconomicus“ zu blicken.

7. DER „HOMO OECOMICUS“

Wie im Kapitel 5 ausführlich diskutiert, geriet der ökonomische Wert von Bildung, somit auch der Humankapitalansatz, in den 1960er Jahren zunehmend in den Mittelpunkt der bildungspolitischen Diskussionen. Dafür können vor allem zwei amerikanische Ökonomen erwähnt werden: Theodore W. Schultz und Gary S. Becker. Für beide Ökonomen stellen menschliche Kompetenzen und Kenntnisse eine Art des Kapitals dar, die in erster Linie durch schulische und außerschulische Bildungsprozesse angeeignet werden können. Diese Theorien der beiden Ökonomen haben die spätere Bildungspolitik der OECD erheblich beeinflusst. So heißt es in einer OECD-Publikation aus dem Jahr 2007, dass Schultz die Pionierarbeit in diesem Bereich leistete und dass Becker im weiteren Verlauf einen „bahnbrechenden Werk“ zum Thema Humankapital veröffentlichte (S. 35). In Anlehnung an Schultz‘ und Beckers Theorien erklärte die OECD im Jahr 1998 das Humankapital zu einem entscheidenden Faktor für das Wirtschaftswachstum und für die Verringerung der sozialen Ungleichheit in den OECD-Ländern. Diese Erkenntnis wurde

als Schlüsselfaktor bei der Bekämpfung der hohen und anhaltenden Arbeitslosigkeit sowie der Probleme von Niedriglöhnen und Armut identifiziert. Schon damals war die OECD davon überzeugt, dass mit dem Übergang zu wissensbasierten Volkswirtschaften („knowledge-based“) die Bedeutung des Humankapitals noch größer als zuvor werden wird. So wurde das Humankapital als Schlüsselfaktor der wirtschaftlichen Produktion identifiziert (OECD, 1998, S. 3 & 9). Diese Vorahnung der OECD konnte sich in den letzten Jahren bewahrheiten, da gegenwärtig Schüler*Innen und Lehrpersonen als Wirtschaftsakteure verstanden werden, die im Wettbewerb mit dem Humankapital handeln und auf der Grundlage ihres voraussichtlichen Beitrags zur Wirtschaft bewertet werden. Menschen werden in erster Linie als „Humankapital“ und erst in zweiter Linie als politisch und sozial handelnde Subjekte bewertet (Stengel, 2016, S. 45).

Dadurch wird deutlich, dass Diskussionen über Bildung seit langem von Begriffen beherrscht wird, die nicht der Pädagogik entstammen, sondern bestimmten ökonomischen Theorien. Dies führt, wie schon in den vorherigen Kapiteln dargestellt, zu Schlagworten wie Wettbewerb, Output-Orientierung, Evaluationen oder auch Kompetenzorientierung, die allesamt das Ergebnis einer Humankapital-Orientierung sind. Infolgedessen spricht Krautz von einem ökonomisierten Menschenbild, welches „den Menschen auf seine Funktion reduziert“. Demzufolge wird der Mensch zu einem steuerbaren Wesen und die Bildung wird zur bloßen Anpassung an gegebene Verhältnisse (Krautz, 2014, S. 1). Es ist der „Homo Oeconomicus“. Der Begriff „Homo Oeconomicus“ wurde erstmals gegen Ende des 19. Jahrhunderts als Kritik an John Stuart Mills Beiträgen zur klassischen Wirtschaftslehre in die Literatur eingeführt. Mill selbst hat den Begriff zwar nie verwendet, aber er vertrat die Idee eines eindimensionalen Wirtschaftsmenschen, der insbesondere auf den persönlichen Gewinn ausgerichtet ist und eine wichtige Triebkraft der klassischen Wirtschaft darstellt. Dieser Wirtschaftsmensch sei Mill zufolge ein rationales Wesen mit dem Ziel, das persönliche Reichtum stets zu vervielfachen. Der Homo Oeconomicus wurde von vielen Kritikern als egoistisch angesehen, dessen Verhalten allein vom Wunsch nach Reichtum bestimmt wird. Heute ist der Mills ökonomische Mensch weitgehend zu einem neoliberalen Modell für menschliches Verhalten geworden (Attick, 2017, S. 37). In diesem neoliberalen Modell, in dem die wirtschaftliche Produktivität und der Marktwert der Schüler*Innen zum Ziel der Schulbildung werden, wird der Unterricht in erster Linie zu einem Akt der Entwicklung spezifischer Kompetenzen, die Schüler*Innen benötigen, um sowohl als Produzenten als auch als Konsumenten am Markt teilzunehmen. Diese neoliberale Ideologie ist bestrebt, Menschen zu Selbstunternehmern zu formen und die Logik des Marktwettbewerbs auf alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens auszudehnen, sodass Bildung, aber auch Gesundheit, als

Investitionen des Einzelnen in sein individuelles Kapital wahrgenommen werden (Attick, 2017, S. 41).

Der Homo Oeconomicus ist ein bewusst konstruiertes ökonomisches Menschenbild, um vorhersehbares ökonomisches Verhalten zu modellieren. In Wahrheit also existiert dieser Mensch nicht. Es ist ein Modell, das benötigt wird, um das Verhalten der Menschen berechnen zu können. Der Homo Oeconomicus ist ein Nutzenmaximierer, der ein „Mehr“ einem „Weniger“ immer vorzieht. Dieses Menschenbild weist einen radikal egozentrischen Charakter auf, weshalb es von Wirtschaftsethiker, wie Ulrich Thielemann, scharf kritisiert wird. Thielemann zufolge werden bei dem Homo Oeconomicus die Menschen als bloße Objekte betrachtet, die ständig eigene Vorteile anstreben (Krautz, 2014, S. 4). Über den Homo Oeconomicus schreibt der Kunstpädagoge Prof. Jochen Krautz folgendes:

„Letzteres bedeutet, dass dieser Mensch überhaupt nicht als bildbar gedacht wird, denn Bildung zielt ja gerade auf Veränderung, auf Selbstentwicklung. „Bildung“ des homo oeconomicus kann daher nur ein Training bedeuten, eine Steuerung in die „richtige“ Richtung, die aber nicht von ihm selbst bestimmt wird, sondern von Experten, die für ihn entscheiden“ (Krautz, 2014, S. 4).

Mit diesem Zitat bringt Krautz ein wesentliches Problem zum Vorschein. Im Gegensatz zu einem Bildungsverständnis, welches in erster Linie auf Aspekte, wie Selbstbestimmung und Freiheit zielt, kann sich der Homo Oeconomicus ausschließlich Fertigkeiten zur Selbststeuerung aneignen und Ziele erfüllen, die jedoch nicht er selbst, sondern andere ihm setzen. Innerhalb dieses ökonomischen Menschenbildes erscheint die Bildung nur unter dem Aspekt der Kapitalisierung. Für die Humankapitaltheorie, die dem gegenwärtigen Bildungsverständnis zugrunde liegt, wird das Können und Wissen des Menschen auf den individuellen und volkswirtschaftlichen Nutzen bezogen (Krautz, 2014, S. 4). An diesem Punkt erscheint es notwendig, das im Kapitel 6.4 bereits erwähnte OECD-Zitat noch einmal ins Gedächtnis zu rufen: individuelle Fähigkeiten der Arbeiter stellen ein Kapital dar, welches *„(...) wie ein Spinnrad oder eine Getreidemühle, einen Ertrag erbringen (...)“* (Keeley, 2007, S. 31-32).

Im Kapitel 6 konnten anhand drei OECD-Bildungsaktivitäten gezeigt werden, wie es der Organisation gelang, den Bildungsbegriff durch den Kompetenzbegriff zu ersetzen. Die dahinterstehende Idee dieser Programme ist die Aneignung neuer und die Aufrechterhaltung bereits vorhandener Kompetenzen. Kompetenzen charakterisieren Menschen als unternehmerisch und selbstgesteuert, aber nicht als selbstständig. Für Krautz sind Kompetenzen die Bildungsform

des Homo Oeconomicus, „(...) jenes steuerbaren und sich selbst im unhinterfragten Rahmen der gegebenen Umstände steuernden homunculus“ (Krautz, 2014, S. 7). Bei dem Homo Oeconomicus geht es also nicht im Geringsten um ein personales Menschenbild, sondern nach Auffassung von Martha C. Nussbaum, um eine „Verdinglichung“ des Menschen. Von „Verdinglichung“ spricht Nussbaum, wenn etwas, was kein Ding ist, zum Ding gemacht oder als Ding behandelt wird. In diesem Sinne wird der Mensch nicht als Subjekt wahrgenommen, sondern als Ding. Hierfür beschreibt Nussbaum sieben Möglichkeiten, eine Person als Ding zu behandeln (Nussbaum, 2002, S. 102). Aufgrund der thematischen Ausrichtung dieser Masterarbeit können alle sieben Merkmale nicht detailliert diskutiert werden. Für ein besseres Verständnis, wie die Verdinglichung von Menschen mit dem Verständnis von Bildung als Humankapital zusammenhängt, scheint es aber notwendig zu sein, auf ein bestimmtes Merkmal der Verdinglichung näher einzugehen: *Instrumentalisierung*. Die Instrumentalisierung beschreibt Nussbaum wie folgt: „Das Objekt wird von der verdinglichenden Instanz als Werkzeug behandelt, das ihren Zwecken dienen soll“ (Nussbaum, 2002, S. 102). Die in diesem Zitat beschriebene Art und Weise, wie Menschen verdinglicht werden, zeigt sich in der heutigen Bildungspolitik offensichtlich. Denn die Bildung als Humankapital betrachtet den Menschen „als Mittel zum ökonomischen Zweck, letztlich als reinen Sachverhalt“ (Lederer, 2015, S. 128). Kurz gesagt: der Mensch wird für „gesellschaftliche Zwecke brauchbar gemacht und immer mehr instrumentalisiert“ (Seichter, 2020, S. 7). Wenn das oben angeführte Zitat von Nussbaum im Kontext der heutigen Bildungspolitik betrachtet wird, so lässt sich Folgendes schlussfolgern: das Objekt (=der Mensch) wird von der verdinglichenden Instanz (=die Bildungspolitik, insbesondere die OECD) als Werkzeug behandelt, das ihren Zwecken (=die Förderung des Wirtschaftswachstums, die Wettbewerbsfähigkeit und die Überlegenheit der einzelnen Länder) dienen soll.

8. AUSBLICK

In dieser Masterarbeit wurde versucht, das Verständnis von Bildung als Humankapital zu analysieren. Es konnte nachgezeichnet werden, dass der Ursprung des Verständnisses von Bildung als Humankapital in den 1960er Jahren liegt, wofür vor allem zwei Ökonomen genannt werden können: Theodore W. Schultz und Gary S. Becker. Obwohl beide keine Erziehungs- oder Bildungswissenschaftler sind, konnten sie mit ihren Theorien einen enormen Einfluss auf die Bildungspolitik der OECD ausüben. Sie prägten aber nicht nur die Bildungspolitik der 60er Jahre, sondern auch die heutige. In den gegenwärtigen bildungspolitischen Diskussionen wird die Bildung stark ökonomisch betrachtet, sodass Schüler*Innen in erster Linie als „Humankapital“

eines Landes angesehen werden. In einem Zitat des ehemaligen österreichischen Bildungsministers Heinz Faßmann heißt es in unmissverständlicher Offenheit: *„Mir war das Öffnen der Schulen ein tiefes Anliegen, damit es nicht zu einem Humankapitalverlust großen Ausmaßes kommt“* (ORF, 2020, o. S.).

Der Begriff „Humankapital“ ist heutzutage in aller Munde, obwohl das Wort 2004 zum „Unwort des Jahres“ gekürt wurde. Die Begründung dafür war die Tatsache, dass die Verwendung des Begriffs die Menschen zu „ökonomisch interessanten Größen“ herunterstuft und dass die Benutzung dieses Wortes die „primär ökonomische Bewertung aller denkbaren Lebensbezüge“ fördert (Lohmann, 2007, S. 618). Der Anlass dafür war die offizielle Verwendung des Begriffs seitens der Europäischen Union. „Humankapital“ bedeutete demzufolge *„die Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie das Wissen, das in Personen verkörpert ist“* (Lohmann, 2007, S. 618). Ungeachtet dieser Tatsache ist der Begriff „Humankapital“ in den gegenwärtigen Bildungsdiskussionen geradezu omnipräsent. Die Rede ist zwar von „Bildung“, worum es aber für viele Bildungskritiker, wie Professor Konrad Paul Liessmann oder Professor Jochen Krautz, nicht im Geringsten handelt. Vielmehr geht es um Wissen, „das wie Rohstoff produziert, gehandelt, gekauft, gemanagt und entsorgt werden soll“ (Liessmann, 2017, S. 53). Es fragt sich nun, was Bildung genau impliziert und wie sie definiert werden kann. Diese Frage zählt zu den größten Herausforderungen der Erziehungswissenschaft.

Das Wort „Bildung“, mit all seinen Implikationen, ist kaum übersetzbar. Heutzutage wird der Begriff Bildung im Wesentlichen auf die Bedeutung von formaler Bildung reduziert. Wenn von der Bildungsidee die Rede ist, wird sie meist mit deutschen Philosophen, Theologen und Dichtern des 18. und 19. Jahrhunderts in Verbindung gebracht. Die Philosophen des deutschen Idealismus wie Kant, Hegel und Fichte schienen den Grundstein dafür zu legen, was später als Bildungsidee bekannt werden sollte (Hermeling, 2003, S. 168-169).

„Bildung“ ist ein Grundbegriff der Erziehungswissenschaft mit unklaren Konturen, die wenig begrenzt und schwer systematisierbar ist. Die große Breite an Definitionen sowie die Unterscheidung zu anderen zentralen Begriffen wie Erziehung, Lernen, Sozialisation etc. stellen eine große Herausforderung für die Erziehungswissenschaft dar. Wie es in dieser Arbeit zu lesen war, befasst sich heute nicht nur die Erziehungswissenschaft mit der Bildung, sondern auch zunehmend andere Disziplinen, wie die Psychologie, die Soziologie, aber auch die Ökonomie. Dies macht Bildung in der Gegenwart nahezu allgegenwärtig (Andresen, 2009, S. 76-77). „Bildung“ ist ein spezifischer deutschsprachiger Terminus, „der in seiner Eigenständigkeit und Bedeutungsschwere in anderen Sprachen so nicht existiert“ (Lederer, 2014, S. 40). Während im deutschsprachigen Raum zwischen „Erziehung“ und „Bildung“ unterschieden wird, werden

beide Begriffe in anderen Sprachen, wie im Englischen, mit ein und demselben Wort („education“) ausgedrückt. Dieser Aspekt ist relevant für diese Arbeit, da viele OECD-Literaturen sowie die Theorien von Theodore Schultz und Gary Becker aus dem Englischen übersetzt wurden. Während der Übersetzungsarbeit wurde mit dem Begriff „education“ sehr sorgfältig umgegangen und immer aus dem Gesamtkontext heraus verstanden und übersetzt.

„Bildung“ ist ein außerordentlich komplexer und vieldeutig verwendeter Begriff, der sich äußerst schwer definieren lässt (Lederer, 2014, S. 40 & 60). Der Ausdruck „Bildung“ beinhaltet nie eine einzige Bedeutung, vielmehr weist sie „differente Einfärbungen, Signaturen und Zuschreibungen“ auf (Lederer, 2014, S. 55). Es ist also festzuhalten, dass es nicht „die eine“ Bildung gibt. Aufgrund dessen wird der Bildungsbegriff oft hinsichtlich seiner wissenschaftlichen Brauchbarkeit als unbrauchbar abgelehnt. Dabei wird oft ignoriert, dass sich dieser Begriff auf einem sehr komplexen und vielschichtigen Phänomen bezieht, das sich ebenso nicht per se definieren lässt: der Mensch und seine Gesellschaft und Kultur. Von der etymologischen Bedeutung her lässt sich der Begriff bis in die griechischen Antike zurückverfolgen. Daher ist es unmöglich, eine ausschöpfende Analyse über die Geschichte des Bildungsbegriffs auf ein paar Zeilen wiederzugeben (Lederer, 2014, S. 274). Im deutschsprachigen Raum wurde der Begriff „Bildung“ im 14. Jahrhundert von Meister Eckhart geprägt und in der pädagogischen Fachsprache existiert der Bildungsbegriff seit dem 18. Jahrhundert. Wie schon bereits erwähnt, ist es unmöglich, eine vereinfachte Definition über die Bildung aufzustellen, denn Bildung kann niemals zeitlos definiert werden, sondern nur in ihrer „historisch-systematisch-dynamischen Vielschichtigkeit erschlossen werden“ (Böhm & Seichter, 2018, S. 74). Auf weitere geschichtliche Entwicklung des Begriffes wird verzichtet, da diese nicht Gegenstand dieser Masterarbeit ist.

Heute entscheidet die individuelle Bildungsbeteiligung über die soziale Klasse, die Schicht und das Milieu. Darüber hinaus schafft die Bildung eine erhöhte gesellschaftliche Teilhabe, bessere Lebenschancen und soziale Anerkennung. (Klinkisch, 2015, S. 9). Im Gefolge der zunehmenden Ökonomisierung des Bildungsbereichs wurde ein humanistisches und ganzheitliches Bildungsverständnis verdrängt und der Bildungsbegriff wurde durch Begriffe wie „Kompetenz“ oder „lebenslanges Lernen“ als Beitrag zur Humankapitalentwicklung ersetzt (Lederer, 2014, S. 55). In der gegenwärtigen Gesellschaftspolitik wird Bildung auf die Anforderungen des gesellschaftlichen Arbeitslebens abgestellt und dass die Bildung mit einer vernünftigen Subjektentwicklung zusammenhängt, gehört schon zur Vergangenheit. Heute ist es selbstverständlich, dass Bildung der Qualifikation des Menschen für eine Gesellschaft dient (Bernhard, 2007, S. 204).

Die vor allem durch die OECD durchgeführten Bildungsprogramme sollte zum einen den Menschen soziale Aufstiegschancen gewähren und zum anderen zum Wirtschaftswachstum beitragen. In beiden Fällen wird die Bildung „vermarktet“ und auf die praxisrelevante Ausbildung reduziert. Somit wird die Bildung als Produktionsfaktor und das Bildungssystem als Marktfaktor betrachtet (Kim, 1994, S. 144). Warum soll aber die Bildung mit Wirtschaft Hand in Hand gehen? Die wirtschaftliche Entwicklung der Länder hängt vor allem von Wissen und technischem Fortschritt ab. Daher müssen Menschen entsprechend ausgebildet werden. Es muss in die Ausbildung „investiert“ werden, damit Individuen später effektiv produzieren können. Deshalb wird von „Bildung als Humankapital“ gesprochen, da in diesem Kontext Bildung auf beruflich erforderliches Wissen und Können reduziert wird. Dadurch wird dem Menschen die Freiheit genommen und er wird zum „Nutzbringer der Ökonomie“ gemacht. Die im Kapitel 6 dargestellten Bildungskonzepte der OECD zielen genau darauf ab. Dies wird seitens der OECD nicht verheimlicht. Im Gegenteil wirbt die Organisation mit ihrem im Jahr 2007 veröffentlichtem Buch „Human Capital“, die Bedeutung des Humankapitals (Krautz, 2011, S. 115-117).

In Liessmanns Worten kann das heutige Bildungssystem wie folgt beschrieben werden:

„Der flexible Mensch, der, lebenslang lernbereit, seine kognitiven Fähigkeiten den sich rasch wandelnden Märkten zur Disposition stellt, ist nicht einmal mehr eine Karikatur des humanistisch Gebildeten, (...), sondern dessen krasses Gegenteil. Bei allem, was Menschen heute wissen müssen und wissen können, (...), fehlt diesem Wissen jede synthetisierende Kraft. Es bleibt, was es sein soll: Stückwerk – rasch herstellbar, schnell anzueignen und leicht wieder zu vergessen“ (Liessmann, 2017, S. 8).

Dieser heutige Status des Bildungssystems ist weit entfernt von einem humboldtschen Bildungsideal, welches die Bildung als den wahren Zweck der menschlichen Existenz versteht. Dabei ist die Bildung frei vom Staat und vom Berufsleben. Humboldt fordert, dass Bildung nicht dazu dienen soll, den Menschen auf einen Beruf vorzubereiten oder auf seine Teilhabe an der Gesellschaft oder der Kultur. Der einzige Zweck könne die Selbstentfaltung sei, die Humboldt „Selbstbildung“ nannte (Hermeling, 2003, S. 172). Ein Zitat von Jochen Krautz bringt dieses Verständnis von Bildung sehr klar hervor:

„Bildung meint eigentlich Selbstbildung. Man wird nicht gebildet, sondern man bildet sich. Niemand kann gezwungen werden, sich zu bilden. Der Mensch kann nur aus eigenem Entschluss zur Bildung kommen. Hier erscheint der Mensch gewissermaßen als Autor seiner selbst. Die Pädagogik betont diese ‚Selbsterhellung‘, um deutlich zu machen, dass der Mensch nicht von anderen gemacht wird. Er ist Herr seiner selbst. Das ist seit der Aufklärung gemeinsame Überzeugung in Europa: Der Mensch ist frei und darf von niemandem zu irgendwas gemacht oder gebraucht werden. Er wird nicht gebildet und erzogen für den Staat, für die Wirtschaft oder die Kirche – sondern nur um seiner selbst willen“ (Krautz, 2011, S. 14).

Diese Idee von Bildung existiert heute nicht mehr. Vielmehr entsteht durch das heutige Bildungsverständnis ein neuer Mensch: der „homo oeconomicus“. Krautz zufolge ist dieser Mensch nicht mehr als „homo sapiens“ durch Klugheit und Vernunftfähigkeit ausgezeichnet, sondern durch „vollständige Verbetriebswirtschaftlichung seiner Person“. Im Anschluss dessen stellt Krautz die kritische Frage, ob dieser Mensch das Leitbild von Erziehung und Bildung sein darf (2011, S. 134). Spätestens mit dieser Frage soll eine kritische Betrachtung des gegenwärtigen Bildungssystems angeregt werden. Denn, wie Kim es beschreibt, war das Vorhaben dieser Arbeit nicht, klare Antworten zu geben, sondern Sachverhalte und Entwicklungen zu vergegenwärtigen, um „zu kritischer Betrachtung und zu distanzierter Überschau zu gelangen“ (1994, S. 12).

9. LITERATURVERZEICHNIS

- Alheit, P. & Dausien, B. (2002). Bildungsprozesse über die Lebensspanne und lebenslanges Lernen. In: T. Rudolf (Hrsg.), *Handbuch Bildungsforschung* (S. 565-589). Wiesbaden: Leske + Buldrich.
- Andersen, S. (2009). Bildung. In: S. Andersen, R. Casale, T. Gabriel, R. Horlacher, S. Larcher Klee & J. Oelkers (Hrsg.), *Handwörterbuch Erziehungswissenschaft* (S. 76-91). Weinheim: Beltz.
- Attick, D. (2017). Homo Economicus at School: Neoliberal Education and Teacher as Economic Being. *Educational Studies*, 53 (1), 37-48.
- Barbezat, D. (1997). The Marshall Plan and the Origin of the OEEC. In R. T. Griffiths (Hrsg.), *OECD Historical Series. Explorations in OEEC History* (33-49). Paris: OECD.
- Becker, G. S. (1993). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education* (3. ed.). Chicago: The University of Chicago Press.
- Becker, G. S. (1995). Human Capital and Poverty Alleviation. *Human Resources Development and Operations Policy*, 52, 1-17.
- Bellmann, J. & Ehrenspeck, Y. (2006). Historisch/systematisch – Anmerkungen zur Methodendiskussion in der pädagogischen Historiographie. *Zeitschrift für Pädagogik*, 52 (2), S. 245–264.
- Bernhard, A. (2007). Bildung als Ware. Die Biopiraterie in der Bildung und ihr gesellschaftlicher Preis. *UTOPIE kreativ*, 197, 202-211.
- Böhm, W. & Seichter, S. (2018). *Wörterbuch der Pädagogik* (17. Aufl.). Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Bürgi, R. (2016). Systemic management of schools: the OECD's professionalisation and dissemination of output governance in the 1960s. *Paedagogica Historica*, 52, 408-422.
- Bürgi, R. (2017a). *Die OECD und die Bildungsplanung der freien Welt. Denkstile und Netzwerke einer internationalen Bildungsexpertise*. Dissertation, Universität Luxemburg.
- Bürgi, R. (2017b). Engineering in the Free World: The Emergence of the OECD as an Actor in Education Policy, 1957-1972. In: M. Leimgruber & M. Schmelzer (Hrsg.), *The OECD and the International Political Economy Since 1948* (S. 285-311). Cham: Palgrave Macmillan.
- Centeno, V. G. (2019). The Birth of OECD's Education Policy Area. In C. Ydesen (Hrsg.), *The OECD'S Historical Rise in Education* (S. 63-83). Cham: Palgrave Macmillan.
- Danner, H. (2006). *Methoden geisteswissenschaftlicher Pädagogik* (5. Aufl.) München: Reinhardt.
- Dewe, B. & Weber, P.J. (2007). *Wissengesellschaft und Lebenslanges Lernen. Eine Einführung in bildungspolitische Konzeptionen der EU*. Bad Heilbrunn: Julius Klinkhardt.
- Flemming, A. S. (1960). The Philosophy and Objectives of The National Defense Education Act. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 327, 132-138.
- Friebertshäuser, B. (2006). Verstehen als methodische Herausforderung für eine reflexive empirische Forschung. In: B. Friebertshäuser, M. Rieger-Ladich & L. Wigger (Hrsg.), *Reflexive Erziehungswissenschaft. Forschungsperspektiven im Anschluss an Pierre Bourdieu* (S. 231-53). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Graupe, S. & Krautz, J. (2014). Die Macht der Messung. Wie die OECD mit PISA ein neues Bildungskonzept durchsetzt. *Coincidentia – Zeitschrift für europäische Zeitgeschichte*, Beiheft 4, 139-146.

- Graupe, S. (2012). Humankapital. Wie der ökonomische Imperialismus das Denken über Bildung bestimmt. In: Deutscher Lehrerverband (Hrsg.), *Wozu Bildungsökonomie?* (S. 25-50). Berlin: Deutscher Lehrerverband.
- Griffin, C. (1999). Lifelong Learning and social democracy. *International Journal of Lifelong Education*, 18 (5), 329-342.
- Griffiths, R. T. (1997). „An Act of Creative Leadership“: The End of The OEEC and the Birth of The OECD. In: R. T. Griffiths (Hrsg.), *OECD Historical Series. Explorations in OEEC History* (S. 235-257). Paris: OECD.
- Grillmayer, D. (2012). *Schule zwischen Anspruch und Zeitgeist. Fünfzig Jahre Bildungsbaustelle Österreich*. Berlin: Pro Business.
- Hartong, S. & Münch, R. (2012). Der Wettlauf um PISA-Punkte: Gewinner, Verlierer, Illusionen. *Pädagogische Korrespondenz*, 46, 5-20.
- Herold, J. (1974). Sputnik in American Education: A History and Reappraisal. *McGill Journal of Education*, 9 (002), 143-164.
- Hüfner, K. (1970). *Bildungsinvestitionen und Wirtschaftswachstum*. Stuttgart: Ernst Klett.
- Institut des Bundes für Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen. (o.J.). *PISA – Ein Überblick*. Zugriff am 03.11.2021. Verfügbar unter <https://www.iqs.gv.at/pisa>
- Jakobi, A. P. & Martens, S. (2007). Diffusion durch internationale Organisationen: Die Bildungspolitik der OECD. In K. Holzinger, H. Jörgens & C. Knill (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken* (S. 247-271). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jakobi, A. P. (2007). Die Bildungspolitik der OECD: Vom Erfolg eines scheinbar machtlosen Akteurs. *Zeitschrift für Pädagogik*, 53, 166-181.
- Keeley, B. (2007). *Humankapital: Wie Wissen unser Leben bestimmt*. Paris: OECD.
- Kern, A. (1976). *The Value Of An Education*. *Journal of Education Finance*, 1 (4), 429-467.
- Kim, M. S. (1994). *Bildungsökonomie und Bildungsreform. Der Beitrag der OECD in den 60er und 70er Jahren*. Würzburg: Königshausen & Neumann.
- Klinkisch, E. M. (2015). *Halbbildung oder Anerkennung? Perspektiven kritischer Bildung in der Gegenwart*. Weinheim: Beltz.
- Krautz, J. (2014). Person oder homo oeconomicus? Zum Menschenbild der Bildungsreformen und ihren Hintergründen. *Research on Steiner Education*, 5, 1-17.
- Lederer, B. (2015). *Was bedeutet eigentlich „Bildung“? Mündiger Mensch oder nützlicher Idiot? Anmerkungen zu Bildung in Zeiten ihrer Verzweckung*. Hamburg: tredition.
- Leibfried, S. & Martens, K. (2008). PISA – Internationalisierung von Bildungspolitik. Oder: Wie kommt die Landespolitik zur OECD? *Leviathan*, 3 (1), 3-4.
- Liessmann, K. P. (2017). *Theorie der Unbildung. Die Irrtümer der Wissensgesellschaft*. München: Piper.
- Lohmann, I. (2007). Was bedeutet eigentlich „Humankapital“? *UTOPIE kreativ*, 201/202, 618-625.
- Lolly, J. L. (2009). The National Defense Education Act, Current STEM Initiative and the Gifted. *Gifted Child Today*, 32 (2), 50-53.
- Marga, A. (2010). Verfall der Bildung? *Neue Didaktik*, 1, 1-5.
- Martens, K. & Schulze, G. (2012). OECD-Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. In: K. Freistein & J. Leininger (Hrsg.), *Handbuch Internationale Organisationen. Theoretische Grundlagen und Akteure* (S. 184-192). München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- National Commission on Excellence in Education (1983). A Nation at Risk: The Imperative für Educational Reform. *The Elementary School Journey*, 84 (2), 112-130.
- Nussbaum, M. C. (2002/1999). *Konstruktion der Liebe, des Begehrens und der Fürsorge: drei philosophische Aufsätze*. Stuttgart: Reclam. (Übersetzer: Joachim Schulte).

- OECD (1961b). *Policy Conference on economic growth and investment in education. Washington 16th-20th October 1961*. Paris: OECD.
- OECD. (1961a). *Ability and Educational Opportunity*. Paris: OECD.
- OECD. (1973). *Recurrent Education: A Strategy for Lifelong Learning*. Paris: OECD.
- OECD. (1996b). *Measuring what People Know*. Paris: OECD.
- OECD. (1998). *Human Capital Investment*. Paris: OECD.
- OECD. (2001). *Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000*. Paris: OECD.
- OECD. (2004). *Vom Wohlergehen der Nationen. Die Rolle von Human- und Sozialkapital*. Paris: OECD.
- OECD. (2005). *Definition und Auswahl von Schlüsselkompetenzen. Zusammenfassung*. Zugriff am 29.01.2022 unter <https://www.oecd.org/pisa/35693281.pdf>
- OECD. (2011). *Bildung auf einen Blick 2011. OECD-Indikatoren*. Paris: OECD.
- OECD. (2012). *Bessere Kompetenzen, bessere Arbeitsplätze, ein besseres Leben: Ein strategisches Konzept für die Kompetenzpolitik*. Paris: OECD.
- OECD. (2019). *OECD Skills Strategy 2019. Skills to Shape a Better Future*. Paris: OECD.
- OECD. (o. J.). *Discover the OECD. Better Policies for Better Lives*. Zugriff am 10.11.2021. Verfügbar unter <https://www.oecd.org/general/Key-information-about-the-OECD.pdf>
- ORF. (2020). *Humankapital – der Mensch, eine Ressource?* Zugriff am 28.01.2022 unter <https://oe1.orf.at/programm/20200529/599038/Humankapital-der-Mensch-eine-Res-source>
- Papadopoulos, G. S. (1994). *Education 1960-1990. The OECD Perspectives*. Paris: OECD.
- Raidt, T. (2010). *Bildungsreformen nach PISA. Paradigmenwechsel und Wertewandel*. Düsseldorf: tredition.
- Rost, J., Prenzel, M., Carstensen, C. H., Senkbeil, M. & Groß, K. (2004). *Naturwissenschaftliche Bildung in Deutschland. Methoden und Ergebnisse von PISA 2000*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schäfer, M. (2017). Kompetenzorientierung und Lebenslanges Lernen. Chancen des Portfolio-Einsatzes in der Hochschule. In M. Kriegel J. Lojewski, M. Schäfer & T. Hagemann (Hrsg.), *Akademische und berufliche Bildung zusammendenken. Von der Theorie zur Praxis einer Offenen Hochschule* (S. 131-143). Münster: Waxmann.
- Schemmann, M. (2006). Der sanfte Zwang zur Anpassung: Das Verhältnis von Bildungsforschung in der OECD und nationaler Bildungspolitik. In M. K. W. Schweer (Hrsg.), *Bildung und Vertrauen* (S. 11-21). Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Schleicher, A. (2019). *Weltklasse: Schule für das 21. Jahrhundert gestalten*. Bielefeld: wbv Publikation.
- Schultz, T. W. (1963). *The Economic Value of Education*. New York: Columbia University Press.
- Schultz, T. W. (1971). *Investment in Human Capital. The Role of Education and Research*. New York: The Free Press.
- Seichter, S. (2020). *Das „normale“ Kind. Einblicke in die Geschichte der schwarzen Pädagogik*. Weinheim: Beltz.
- Sjøberg, S. (2015). PISA and Global Educational Governance – A Critique of the Project, its Uses and Implications. *Eurasia Journal of Mathematics, Science & Technology Education*, 11 (1), 111-127.
- Sroka, W. (2005). Europäische Benchmarks für Bildungssysteme – Instrumente bildungspolitischer Steuerung? *Tertium comparationis*, 11, 191-208.
- Stederoth, D. (2020). Humankapital und Bildungsstandards. Zur Aktualität von Heydorns Kritik am Strukturplan für das Bildungswesen (1970). In D. Stederoth, D. Novkovic & W. Thole (Hrsg.), *Die Befähigung des Menschen zum Menschen. Heinz Joachim Heydorns kritische Bildungstheorie* (S. 199-219). Wiesbaden: Springer.

- Stengel, B. S. (2016). Education Homo Oeconomicus? „The Disadvantages of a Commercial Spirit“ for the Realization of Democracy and Education. *Educational Theory*, 66, 245-261.
- Tröhler, D. (2016a). Die Pädagogisierung des Kalten Krieges. In: L. Boser, P. Bühler, M. Hofmann & P. Müller (Hrsg.), *Pulverdampf und Kreidestaub. Beiträge zum Verhältnis zwischen Militär und Schule in der Schweiz im 19. Und 20. Jahrhundert* (S. 391-411). Bern: Bibliothek am Guisanplatz.
- Tröhler, D. (2016b). Sputnik, die Pädagogisierung des Kalten Krieges und PISA. In: K. Zierer, J. Kahlert & M. Burchardt (Hrsg.), *Die pädagogische Mitte. Plädoyers für Vernunft und Augenmaß in der Bildung* (S. 97-108). Bad Heilbrunn: Julius Klinkhardt.
- Tuijnman, A. & Boström A. K. (2002). Changing Notions of Lifelong Education and Lifelong Learning. *International Review of Education*, 48, 93-11.
- Valiente, O. (2014). The OECD skills strategy and the education agenda for development. *International Journal of Educational Development*, 39, 40-48.
- Von Felden, H. (2020). *Identifikation, Anpassung, Widerstand. Rezeptionen von Appellen des Lebenslangen Lernens*. Wiesbaden: Springer.
- Walker, J. (2009). The inclusion and construction of the worthy citizen through lifelong learning: a focus on the OECD. *Journal of Education Policy*, 24 (3), 335-351.
- Weiss, Y. (2015). Gary Becker on Human Capital. *Journal of Demographic Economics*, 81, 27-31.
- Ydesen, C. (2019). Introduction: What Can We Learn About Global Education from Historical and Global Policy Studies of the OECD? In C. Ydesen (Hrsg.), *The OECD's Historical Rise in Education* (S. 1-15). Cham: Palgrave Macmillan.