

RAINER BÖLLING

Bildung als Humankapital?

Die OECD als bildungspolitischer Akteur

Im Februar 1964 rief der Religionsphilosoph Georg Picht in der Zeitschrift »Christ und Welt« die deutsche »Bildungskatastrophe« aus. In seiner aufsehenerregenden Artikelserie, die bald auch als Buch erschien, ging es aber nicht etwa um christliche oder humanistische Bildung, sondern um einen ökonomischen Zugang:

»Die Zahl der Abiturienten bezeichnet das geistige Potential eines Volkes, und von dem geistigen Potential sind in der modernen Welt die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft, die Höhe des Sozialproduktes und die politische Stellung abhängig. Der bisherige wirtschaftliche Aufschwung wird ein rasches Ende nehmen, wenn uns die qualifizierten Nachwuchskräfte fehlen, ohne die im technischen Zeitalter kein Produktionssystem etwas leisten kann. Wenn das Bildungswesen versagt, ist die ganze Gesellschaft in ihrem Bestand bedroht.«¹

Diese Sichtweise war Picht durch seinen Freund Friedrich Edding vermittelt worden, der sich als gelernter Historiker zum Pionier der bundesrepublikanischen Bildungsökonomie entwickelt hatte.² Edding nahm im Oktober 1961 als deutscher Vertreter in Washington an der ersten Konferenz der soeben gegründeten »Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung« (OECD)³ zum Thema »Economic Growth and Investment in Education« teil. Sie gilt mit ihren 87 Teilnehmern als »bahnbrechend hinsichtlich der Verbreitung der Bildungsökonomie sowie der Bildungsplanung«.⁴ Dort spielte die von amerikanischen Wirtschaftswissenschaftlern entwickelte Humankapitaltheorie eine zentrale Rolle. Maßgebend waren dabei die späteren Nobelpreisträger Theodore W. Schultz (1902–1998) und Gary S. Becker (1930–2014).⁵ Sie führten den Einkommenszuwachs der amerikanischen Volkswirtschaft wie auch der einzelnen Arbeitskräfte auf erhöhte Investitionen in menschliche Fähigkeiten zurück. Auch wenn zum Humankapital Faktoren wie Gesundheit und On-the-Job-Training beitragen, konzentrierte sich die Theorie auf formale schulische Bildung, die am besten messbar erschien. Entscheidende Messgrö-

1 Georg Picht, *Die deutsche Bildungskatastrophe*, Olten/Freiburg im Breisgau 1964, S. 22.

2 Vgl. Friedrich Edding, *Ökonomie des Bildungswesens*, Freiburg im Breisgau 1963; Hellmut Becker, Friedrich Eddings Beitrag zur Bildungsökonomie und Bildungsforschung, in: Klaus Hüfner/Jens Naumann (Hrsg.), *Bildungsökonomie – Eine Zwischenbilanz*, Stuttgart 1969, S. 9–15.

3 Vgl. Kerstin Martens/Gesa Schulze, OECD, in: Katja Freistein/Julia Leininger (Hrsg.), *Handbuch Internationale Organisationen. Theoretische Grundlagen und Akteure*, München 2012, S. 184–191.

4 Regula Bürgi, *Die OECD und die Bildungsplanung der freien Welt. Denkstile und Netzwerke einer internationalen Bildungsexpertise*, Opladen 2017, S. 105. Ähnlich Georges S. Papadopoulos, *Die Entwicklung des Bildungswesens von 1960 bis 1990. Der Beitrag der OECD*, Frankfurt am Main 1996, S. 45.

5 Theodore W. Schultz, *Investment in Human Capital*, in: *The American Economic Review* 51, 1961, H. 1, S. 1–17; ders., *The Economic Value of Education*, New York 1963; Gary S. Becker, *Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis*, in: *The Journal of Political Economy* 70, 1962, H. 5, S. 9–49; ders., *Human Capital*, New York 1975 (zuerst 1964).

ße war für die Väter der Theorie die Quote derjenigen, die einen vollzeitschulischen Bildungsgang von mindestens zwölf Jahren erfolgreich abschließen. Als Vorbild galt dabei die amerikanische Highschool, die damals bereits von zwei Dritteln eines Jahrgangs absolviert wurde, während in Deutschland erst rund 5 % das Abitur ablegten.⁶ Angesichts dieses Rückstands forderte Picht einen Ausbau des höheren Schulwesens und eine Verdoppelung der Abiturientenzahlen innerhalb von zehn Jahren. Damit läutete er eine Expansion der höheren Bildung in Deutschland ein, die die Zielmarke noch übertraf und bis heute anhält.

Der quantifizierende internationale Vergleich begegnete auf der Washingtoner Konferenz auch »zum Teil großer Zurückhaltung«. Dennoch kam der deutsche Tagungsbericht zu der Einschätzung, dass die Konferenz »den Übergang in einen neuen Abschnitt der Geschichte des Bildungswesens« kennzeichne.⁷ Doch bis die dem Paradigma beständigen ökonomischen Wachstums verpflichtete OECD⁸ zu einem der einflussreichsten Akteure der Bildungspolitik wurde, sollten noch Jahrzehnte vergehen. Diese Entwicklung soll hier zunächst in groben Zügen nachgezeichnet werden. Sodann wird der Frage nachgegangen, inwieweit die von der OECD in den Fokus gerückte Steigerung von Abiturienten- und Akademikerquoten den gewünschten Effekt gehabt hat. Schließlich wird ein kritischer Blick auf die internationale Bildungsvergleichsstudie PISA geworfen, mit der die OECD ebenfalls eine ökonomische Zielsetzung verfolgt.

I. Die Entwicklung der OECD zum bildungspolitischen Akteur

Der Washingtoner Konferenz von 1961 zufolge zeigten »sowohl der Vergleich des relativen Schulbesuchs der jugendlichen Altersgruppen als auch die Quoten der Abschlüsse [...] über Jahrzehnte hinweg ein Zurückfallen Westeuropas und einen im Vergleich zu Nordamerika und der Sowjetunion absolut niedrigeren Stand dieser Relationen in jüngster Zeit«. Diesen Rückstand gelte es aufzuholen, da »Investitionen in das Erziehungswesen im Verhältnis zu Kapitalinvestitionen immer günstiger« würden beziehungsweise »der relative Grenznutzen der Erziehung« steige. Auf jeden Fall sah die OECD eine dringende Notwendigkeit, »Schulstatistiken nach den Begriffen des demographischen Wandels und der sozialen und wirtschaftlichen Dynamik auszurichten«.⁹ So erteilten die Mitgliedstaaten 1964 der OECD den Auftrag, nationale Bildungsstatistiken zu sammeln und aussagekräftige Indikatoren zu bilden. Bildungspolitik wurde hierbei »in erster Linie als ein Instrument zur besseren Versorgung des Arbeitsmarkts mit Wissenschaftlern aus den technischen Bereichen

6 Edding, *Ökonomie des Bildungswesens*, S. 360.

7 Kulturkommission des Europarats (Hrsg.), *Wirtschaftswachstum und Bildungsaufwand*, Wien 1966, S. 7.

8 Hierzu grundlegend *Matthias Schmelzer, The Hegemony of Growth. The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*, Cambridge 2016.

9 Kulturkommission des Europarats, *Wirtschaftswachstum und Bildungsaufwand*, S. 8, 42 und 63.

angesehen und stand vollständig im Dienst der wirtschaftlichen Entwicklung.«¹⁰ Das mit der OECD verbundene, zunächst von der Ford-Stiftung finanzierte »Centre for Educational Research and Innovation« (CERI) wurde 1968 gegründet. »Das CERI sollte die Politik der Mitgliedstaaten zwar beeinflussen und die politisch etablierten Kommunikationskanäle benutzen, seinerseits jedoch unbehelligt von der Politik forschen können.«¹¹ Vorerst aber scheiterte das Projekt internationaler Bildungsstatistiken an der schlechten Qualität der von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Daten.

Unabhängig davon führte die OECD nun aber auf Erfahrungen im Bereich der Wirtschaftspolitik basierende bildungspolitische Länderexamina durch. Zu diesem Zweck wurde in jedes Land eine kleine Gruppe internationaler Fachleute entsandt, die mit Regierungsbeamten und Vertretern von Interessengruppen den Zustand des Bildungswesens erörterten. Auf dieser Grundlage arbeiteten die Fachleute einen Bericht aus, der dann auf einem »Konfrontationstreffen« in der OECD-Zentrale in Paris mit Regierungsvertretern erörtert wurde.¹² Einem solchen Examen stellte sich 1971 auch die Bundesrepublik Deutschland. Es kam zu dem Ergebnis, das deutsche Bildungswesen sei nicht mehr in der Lage, den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen gerecht zu werden, und erteilte ihm die Note »mangelhaft«. Insbesondere das deutsche Abitur erschien den Prüfern als »unwirksames Messinstrument zukünftiger Bildungsfähigkeiten« und als unvereinbar mit der Verwirklichung der Menschenrechte.¹³ Durch diese Länderexamina wurde die OECD in ihrer Selbstwahrnehmung »zu einem realen Faktor in der nationalen Politik der Mitgliedstaaten«.¹⁴

Erst in den 1980er-Jahren wurde das Projekt international vergleichbarer Bildungsstatistiken wieder aufgenommen, und zwar auf Druck der USA und Frankreichs.¹⁵ In den USA hatte 1983 die Studie »A Nation at Risk« ergeben, dass das amerikanische Bildungswesen in einem miserablen Zustand war: 23 Millionen Erwach-

10 Kerstin Martens/Klaus Dieter Wolf, PISA als Trojanisches Pferd. Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der OECD, in: Sebastian Botzem/Jeanette Hofmann/Sigrid Quack u. a. (Hrsg.), Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel, Baden-Baden 2009, S. 357–376, hier: S. 365.

11 Bürgi, Die OECD und die Bildungsplanung der freien Welt, S. 218. Zur Entstehung des CERI auch Papadopoulos, Die Entwicklung des Bildungswesens von 1960 bis 1990, S. 70 ff.

12 Vgl. Papadopoulos, Die Entwicklung des Bildungswesens von 1960 bis 1990, S. 29 f.

13 OECD, Bildungswesen: mangelhaft. BRD-Bildungspolitik im OECD-Länderexamen. Deutsch hrsg. von Klaus Hüfner, Frankfurt am Main 1973, S. 136 f. – Im Gegensatz dazu behauptete PISA-Koordinator Schleicher 2015, Deutschland sei damals im Bildungsvergleich an der Weltspitze gewesen: Claudia Staub, »Schüler müssen besser als Smartphones sein«. »Mr. Pisa« Andreas Schleicher im Interview, T-Online, 13.2.2015, URL: <https://www.t-online.de/leben/familie/schulkind-und-jugendliche/id_7283904/andreas-schleicher-im-interview-pisa-hat-viel-bewegt.html> [17.10.2022].

14 Papadopoulos, Die Entwicklung des Bildungswesens von 1960 bis 1990, S. 30.

15 Zum Folgenden vgl. Martens/Wolf, PISA als Trojanisches Pferd; Kerstin Martens/Stephan Leibfried, PISA – Internationalisierung von Bildungspolitik. Oder: Wie kommt die Landespolitik zur OECD?, in: Leviathan 36, 2008, H. 1, S. 3–14.

sene und 13 % der Jugendlichen waren demnach Analphabeten.¹⁶ Das galt als nationales Sicherheitsrisiko, weshalb Präsident Ronald Reagan die Schulreform zu seiner vorrangigen Aufgabe erklärte. Im Kompetenzstreit mit den Bundesstaaten wandte er sich an die OECD mit dem Verlangen, international vergleichbare Daten zur Bildungssituation in den Industriestaaten zu ermitteln. In Frankreich ging es dem sozialistischen Bildungsminister Jean-Pierre Chevènement Mitte der 1980er-Jahre darum, das elitäre Bildungssystem seines Landes aufzubrechen. Um Bildungsarmut als ein Ergebnis dieses Systems belegen zu können, benötigte er ebenfalls Daten zu den Bildungs- und Lebenschancen französischer Schülerinnen und Schüler.

Dem Druck dieser ungewöhnlichen Koalition musste die OECD schließlich nachgeben. So wurde 1988 das Programm »Indicators of Education Systems« (INES) ins Leben gerufen, das indikatorbasierte Informationen über die Leistungsfähigkeit der Bildungssysteme der OECD-Staaten und ihrer Partnerländer bereitstellen sollte. Dazu musste erst einmal die Bildungsabteilung, die damals nur ein Dutzend Mitarbeiter zählte, ausgebaut werden. 1992 kam der erste Bericht unter dem Titel »Education at a Glance« (Bildung auf einen Blick) heraus, bei dem es zunächst nur um die Abschlüsse verschiedener Schul- und Bildungstypen und ihre Verteilung auf die Geburtsjahrgänge ging. Die um weitere Indikatoren ergänzte Klassifizierung der Bildungsbereiche beruhte seit 1997 auf der »International Standard Classification of Education« (ISCED).¹⁷

»Aufgrund der nahezu unantastbaren Reputation der von der OECD eingesetzten Experten, deren Ausrichtung auf quantitative Methoden der Datenaufarbeitung immer mehr den Diskurs bestimmte, entglitten sowohl die Entwicklung der Bildungsindikatoren als auch deren Zielrichtung zunehmend der Kontrolle der ursprünglichen staatlichen Auftraggeber.«¹⁸

Bei der Arbeit an diesem Werk kristallisierte sich heraus, dass sich allein mit den amtlichen Daten zu Ausgaben für das Bildungswesen, Zahl der Lehrer, der verschiedenen Abschlüsse und so weiter die Leistungen eines Bildungssystems nicht hinreichend erfassen ließen. So entstand Mitte der 1990er-Jahre in einem Netzwerk, dem auch der 1994 zum CERI gekommene deutsche Bildungsforscher Andreas Schleicher¹⁹ angehörte, die Idee, durch eigene standardisierte Tests in den Schulen aller Länder Daten zum Können der Schülerinnen und Schüler zu gewinnen. Jahrelang arbeiteten etwa 300 internationale Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an dem Konzept. Als der damalige Leiter der unter anderem für Bildung zuständigen Abteilung es 1995 den Mitgliedstaaten vorstellte, wurde es noch als unzulässige Einmischung abgelehnt. Doch nach intensiver Lobbyarbeit im Hinter-

16 A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform, April 1983, URL:

<https://edreform.com/wp-content/uploads/2013/02/A_Nation_At_Risk_1983.pdf> [4.10.2021].

17 Die Fassung von 1997 wurde 2011 überarbeitet und liegt seit 2014 der Datenerhebung zugrunde. Vgl. OECD, Handbook for Internationally Comparative Education Statistics: Concepts, Standards, Definitions and Classifications, Paris 2017, S. 70.

18 Martens/Wolf, PISA als Trojanisches Pferd, S. 369.

19 Schleicher hatte zuvor für die »International Association for the Evaluation of Educational Achievement« gearbeitet und dort erste internationale Vergleichsstudien zu Lesefähigkeit und Mathematikkompetenz mit durchgeführt.

grund stimmte zwei Jahre später eine Mehrzahl der Länder zu – der Startschuss für das »Programme for International Student Assessment« (PISA) war gefallen. Mit seinem komplexen analytischen Instrumentarium erhebt PISA den Anspruch, Bildungssysteme vergleichbar zu machen. Das Erscheinen der ersten Ausgabe im Dezember 2001 markiert den Durchbruch der OECD als Bildungsorganisation schlechthin. 2002 wurde bereits ein eigenes Direktorat für Bildungsfragen eingerichtet, zu dessen Leiter Schleicher 2014 aufstieg.

Nach der großen Resonanz auf die ersten drei PISA-Studien nahm die Bildungsabteilung 2008 auch ein internationales »Hochschul-PISA« in Angriff. Dabei sollten jedoch nicht nationale Bildungssysteme, sondern einzelne Universitäten verglichen werden. Mit der Ankündigung verband Schleicher den Hinweis: »Einige der sogenannten Elitehochschulen zittern schon.«²⁰ Das Projekt namens »Assessment of Higher Education Learning Outcomes« (AHELO) kam jedoch über eine 2012 erschienene Machbarkeitsstudie nicht hinaus.²¹ Schließlich fanden 2011/2012 Erhebungen für das »Programme for the International Assessment of Adult Competencies« (PIAAC) statt. Es sollte Kenntnisse messen, die Erwachsene im Alter von 16 bis 65 Jahren am Arbeitsplatz, zu Hause und in ihren Gemeinschaften nutzen. Getestet wurden die wichtigsten Grundfertigkeiten im Lesen, Schreiben und Rechnen sowie die Fähigkeit, Probleme in einem technologieintensiven Umfeld zu lösen.²²

Mit ihren verschiedenen Projekten will die OECD ihren Mitgliedstaaten nicht nur relevante Daten zur Verfügung stellen, sondern die Gestaltung nationaler Bildungspolitik maßgeblich beeinflussen. Obwohl sie kein offizielles Mandat für Bildungsfragen besitzt²³, spielt sie so – pointiert gesagt – die Rolle einer »grauen Eminenz« der Bildungspolitik.²⁴

II. Bildungsindikatoren – ein Maßstab für Humankapital?

Dem ursprünglichen Auftrag der OECD, Daten für den Vergleich von Bildungssystemen zu sammeln, dient vor allem die jährliche Publikation »Bildung auf einen Blick«, die seit Längerem mehr als 500 Druckseiten stark ist. Sie dokumentiert jeweils zwischen 25 und 30 Indikatoren wie Bildungsausgaben, Bildungsbeteiligung und Abschlussquoten im Sekundarbereich II sowie im Tertiärbereich, Schulorganisation, Erwerbsquoten nach Bildungsstand usw. In der Öffentlichkeitsarbeit der OECD spielen allerdings nicht alle die gleiche Rolle. »Die für die Ermittlung des Humankapitals am häufigsten herangezogenen Hilfsindikatoren sind u. a. die Bil-

20 Jan-Martin Wiarda, Der Provokateur, in: Die Zeit, 19.3.2008.

21 Vgl. OECD, Assessment of Higher Education Learning Outcomes. Feasibility Study Report, Paris 2012.

22 OECD, The Survey of Adult Skills: Reader's Companion, Second Edition, Paris 2016; *Beatrice Rammstedt/Anja Perry/Déborá Maehler*, PIAAC 2012. Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick, Münster 2013.

23 Vgl. *Vera G. Centeno*, The OECD: Actor, Arena, Instrument, in: Globalisation, Societies and Education 19, 2021, S. 108–121.

24 So *Martens/Leibfried*, PISA – Internationalisierung von Bildungspolitik; *Anja P. Jakobi*, Die Bildungspolitik der OECD. Vom Erfolg eines scheinbar machtlosen Akteurs, in: Zeitschrift für Pädagogik 53, 2007, S. 166–181, hier: S. 169.

dungsdauer und die Art des erworbenen Bildungsabschlusses«, heißt es in einer Publikation der OECD, in der im Übrigen die begrenzte Aussagekraft dieser Indikatoren eingeräumt wird.²⁵

Dennoch orientiert sich die OECD in öffentlichen Verlautbarungen an der ursprünglichen Annahme der Humankapitaltheorie, dass die Quote derjenigen, die einen vollzeitschulischen Bildungsgang von mindestens zwölf Jahren erfolgreich abschließen, einen zuverlässigen Maßstab für Bildung und wirtschaftliches Wachstum darstelle. Dabei bleibt zumeist außer Betracht, dass der dieses Kriterium erfüllende Highschool-Abschluss mit dem Abitur europäischer Prägung nicht vergleichbar ist. Auf diesen Sachverhalt hatte der US-amerikanische Wissenschaftspolitiker James Bryant Conant schon 1959 hingewiesen, indem er klarstellte, dass die große Mehrzahl der amerikanischen Studenten nicht solche im europäischen Sinne des Wortes seien, die sich auf einen akademischen Beruf vorbereiteten. Deren Anteil bezifferte Conant auf etwa 6 % eines Altersjahrgangs – kaum mehr als in Deutschland.²⁶ Der Unterschied in den Quoten des Sekundarschulbesuchs erschien auch deshalb sehr groß, weil der gesamte Berufsschulbereich nicht mitgerechnet wurde. Das führte zu einer massiven Unterschätzung des relativen Schulbesuchs in den deutschsprachigen Ländern, in denen das duale System der Berufsausbildung eine wichtige Rolle spielt.

Die Annahme, dass hohe Abiturienten- und Akademikerquoten Garanten für wirtschaftliches Wachstum und höhere Einkommen sind, zieht sich auch nach der Jahrtausendwende durch die öffentlichen Verlautbarungen der OECD. So berichtete der Norddeutsche Rundfunk im März 2001 unter der Überschrift »Dramatischer Akademikermangel in Deutschland«: »Fast alle westlichen Industriestaaten haben mehr Studienanfänger als Deutschland.«²⁷ Und im September 2006 konnte man nach der jährlichen Präsentation von »Bildung auf einen Blick« im SPIEGEL lesen: »Bei der Zahl der Hochschulabsolventen fällt Deutschland im internationalen Vergleich zurück. Andere Industriestaaten haben mehr Abiturienten und bilden mehr junge Akademiker aus, so ein neuer Bericht der OECD-Bildungsexperten. Ihre Note für Deutschland: mangelhaft.«²⁸ Dabei war die OECD schon einmal zu der Erkenntnis gelangt, dass »ein längeres Verweilen in formellen Bildungsprozessen nicht unbedingt die effizienteste Art der Vermittlung von Fähigkeiten für den Arbeitsplatz« ist. Daher könne auch »die Wachstumsdividende aus einem weiteren Anstieg des formellen Bildungsniveaus der Länder, die beim Bildungsangebot führend sind, weniger deutlich ausfallen, als dies die empirische Analyse vermuten lässt.«²⁹

25 *Brian Keeley*, *Humankapital. Wie Wissen unser Leben bestimmt*, Paris 2007, S. 20.

26 *James Bryant Conant*, *The American High School Today. A First Report to Interested Citizens*, New York 1959; deutsch in: *Hartmut von Hentig* (Hrsg.), *Die Schule zwischen Bewahrung und Bewahrung. Eine amerikanische Besinnung auf die Maßstäbe eines modernen Bildungswesens*, Stuttgart 1960, S. 65–120, hier: S. 66. – Hannah Arendt meinte sogar, die Highschool sei »im Grund eine Art erweiterter Volksschule«, *Hannah Arendt*, *Die Krise in der Erziehung*, Bremen 1958, S. 10.

27 URL: <<http://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2001/erste7646.html>> [15.12.2021].

28 URL: <<https://www.spiegel.de/lebenundlernen/uni/weltweiter-bildungsvergleich-deutschland-ehlen-die-akademiker-a-436589.html>> [15.12.2021].

29 *Bildung auf einen Blick 2002. OECD-Indikatoren*, Paris 2002, S. 153. Deutlicher hatte das 40 Jahre früher Friedrich Edding ausgedrückt, als er zu bedenken gab, es könne einen Punkt geben, »wo

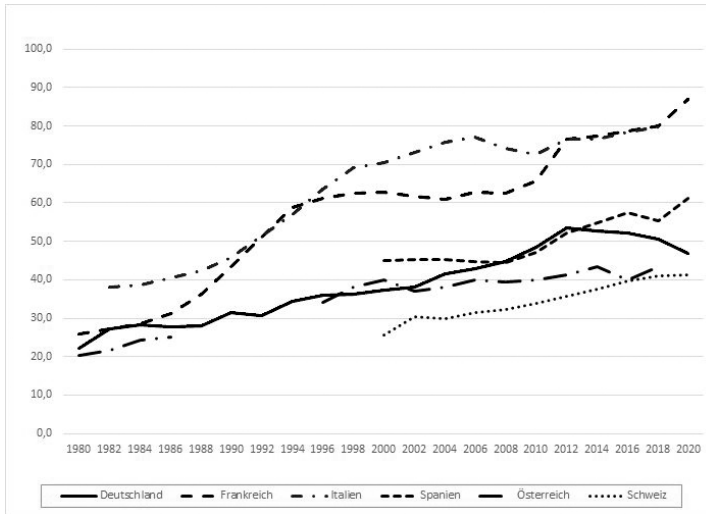


Abbildung 1: Studienberechtigtenquoten ausgewählter europäischer Länder 1980–2020

Diese empirische Analyse soll hier beispielhaft anhand der Studienberechtigtenquoten einiger europäischer Länder vorgenommen werden. Von ihnen orientierten sich vor allem Frankreich und Italien an den OECD-Vorgaben, wie die Entwicklung der letzten 40 Jahre zeigt. Dagegen verfolgten Länder wie Deutschland, Österreich und die Schweiz einen zurückhaltenden Kurs. Für sie werden hier die Absolventen mit allgemeiner Hochschulreife und Fachhochschulreife beziehungsweise beruflicher Matura ausgewiesen (s. Abbildung 1³⁰).

sich die Kurve des relativen Hochschulbesuchs abflachen sollte, da sonst ungeeignete Begabungen das Gesamtniveau drücken und die Ausgaben unwirtschaftlich machen würden«. *Edding*, *Ökonomie des Bildungswesens*, S. 240.

30 Quellen: Für Deutschland: Bundesministerium für Bildung und Forschung: Anteil der Studienberechtigten an der altersspezifischen Bevölkerung (Studienberechtigtenquote) nach Art der Hochschulreife, URL: <<http://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/Tabelle-2.5.85.html>> [17.10.2022]. Für Frankreich: Ministère de l'Éducation nationale, Baccalauréat 2012. Dossier de presse, S. 59 (bis 2011), danach die jährliche *note d'information* mit den *résultats définitifs*. Für Italien: Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario. Undicesimo Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario, 2011, S. 21 (bis 2010); Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca, Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2018, S. 29. Für Spanien: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Resultados académicos del curso 2011–2012, S. 5; 2018–2019, S. 7. Für Österreich: *Bodo Willmann*, Bildungspolitik in Österreich. Vergleichende Daten und Analysen zur Entwicklung in den 80er Jahren, München 1991, S. 233 (1980–1984); *Frank Landler*, Die Qualifikationsstruktur der österreichischen Bevölkerung im Wandel. Analyse und Computersimulation des Schulsystems und der Qualifikationsstruktur der Bevölkerung 1971–2025, Wien 2008, S. 117 (1986–2006); Statistik Austria. Bildung in Zahlen 2010–2018, jeweils S. 40. Für die Schweiz: Bundesamt für Statistik Schweiz, URL: <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildungswissenschaft/bildungsindikatoren/themen/bildungserfolg/maturitaetsquote.html>> [3.1.2022].

In Frankreich propagierte Erziehungsminister Chevènement 1985 das Ziel, bis zur Jahrtausendwende 80 % eines Jahrgangs zum *baccalauréat* zu führen. Zu diesem Zweck wurde zusätzlich zum seit 1808 bestehenden allgemeinbildenden und dem 1969 geschaffenen technologischen Abitur eine berufsbildende Variante (*bac professionnel*) eingeführt. Die Zielmarke von 80 % wurde allerdings erst 2019 erreicht, wobei von einer Gleichwertigkeit der drei Typen des *baccalauréat* nicht die Rede sein kann.³¹

In Italien war das Examen der *maturità* 1923 als zentrale Prüfung nach französischem Muster eingeführt worden. Seinen ursprünglich elitären Charakter verlor es, als 1969 den Absolventen aller Schultypen der Sekundarstufe II die Hochschulreife zuerkannt wurde.³² Jetzt stieg die Quote der Studienberechtigten schnell an. Bereits 1992 überschritt sie die 50-Prozent-Marke und lag 2018 wie in Frankreich bei knapp 80 %.

Der ökonomische Effekt dieser bildungspolitischen Maßnahmen ist allerdings äußerst fraglich. Im Jahr 2006 publizierte die französische Bildungssoziologin Marie Duru-Bellat ein Buch mit dem Titel »L'inflation scolaire«, in dem sie das Dogma einer ständigen Ausweitung des Schulbesuchs einer kritischen Revision unterzog. Ihre international vergleichende Analyse brachte keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Ausdehnung des Schulbesuchs in den entwickelten Ländern zum wirtschaftlichen Wachstum oder zur Senkung von Jugendarbeitslosigkeit beiträgt. In historischer Perspektive zeigte sich vielmehr, dass die Verlängerung der Ausbildung in Frankreich seit den 1970er-Jahren mit einer Entwertung schulischer Diplome und steigender Jugendarbeitslosigkeit einherging.³³

Diesen Befund bestätigen aktuelle Daten zu den Ländern, deren Abiturientenquoten unten dargestellt sind (s. Tabelle 1). Gerade die südeuropäischen Länder mit hohen Abschlussquoten weisen ein geringeres Pro-Kopf-Einkommen und zudem eine deutlich höhere Jugendarbeitslosigkeit auf als Länder mit weniger Studienberechtigten. Die besten Werte in dieser Hinsicht verzeichnen die deutschsprachigen Länder mit einem dualen System der Berufsausbildung. Die These der Humankapitaltheorie, dass höhere Bildungsabschlüsse stets höheren Wohlstand von Individuen und Nationen bedeuten, findet demnach keine Bestätigung. Das bedeutet aber nicht, dass aus diesen Daten auf einen gegenteiligen kausalen Zusammenhang zu schließen ist.

Auch in den USA hat die von der OECD propagierte Akademisierung längst einen kritischen Wert überschritten, wie die OECD-Bildungsdirektorin Barbara Ischinger 2013 einräumte:

»Von den etwa 70 Prozent einer Alterskohorte, die ein Studium am College beginnen, haben im Alter von 25 Jahren nur etwa die Hälfte tatsächlich einen Abschluss erreicht. Und von diesen 25-jährigen College-Absolventen sind wiederum etwa die Hälfte entweder ar-

31 Vgl. *Marie-Odile Mergnac/Cécile Renaudin*, *Histoire du Baccalauréat*, Paris 2009; *Rainer Bölling*, *Das französische Zentralabitur – ein Modell für Deutschland?*, in: *Zeitschrift für Pädagogik* 59, 2013, S. 868–886.

32 Vgl. *Isella Belforti/Anna Maria Ciai*, *Maturità addio! Storia e storie dell'esame di Stato*, Rom 1999.

33 *Marie Duru-Bellat*, *L'inflation scolaire. Les désillusions de la méritocratie*, Paris 2006, S. 65–69.

beitslos, oder sie arbeiten in Jobs, die nicht ihrem formalen Ausbildungsstand entsprechen.«³⁴

Ungeachtet solcher Befunde beharrte die OECD darauf, dass die Zahl der Absolventen im Sekundarbereich II und im Tertiärbereich gesteigert werden müsse.³⁵

Tabelle 1: Studienberechtigte, Jugendarbeitslosigkeit und Bruttoinlandsprodukt

Land	Studienberechtigtenquote 2018	Arbeitslose Jugendliche (15–24 Jahre) in % der gleichaltrigen Erwerbspersonen 2020	Bruttoinlandsprodukt pro Kopf 2020 (in €)
Schweiz	40,9	8,0	75.890
Österreich	43,3	11,0	42.300
Deutschland	50,6	6,5	40.120
Frankreich	79,9	18,6	34.040
Italien	79,8	28,2	27.780
Spanien	55,4	30,3	23.690

Quellen: URL: <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/74795/umfrage/jugendarbeitslosigkeit-in-europa/#professional>>;
URL: <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/188766/umfrage/bruttoinlandsprodukt-bip-pro-kopf-in-den-eu-laendern>>
[4.1.2022].

Angesichts des beschleunigten Andrangs auf Abitur und Studium wurden seit 2013 Stimmen laut, die vor nachteiligen ökonomischen Folgen des »Akademisierungswahns« warnten.³⁶ Resonanz fanden sie vor allem im deutschsprachigen Raum, dessen leistungsfähigen dualen Ausbildungssystemen durch die Akademisierung ein gefährlicher Nachwuchsmangel drohte. Bald darauf war der Fachkräftemangel im Handwerk Realität, während die Studienabbrecher-Quoten an den Hochschulen stiegen und die Arbeitsmarktsituation mancher Akademikergruppen sich kritisch entwickelte.

Ungeachtet dessen erklärte Schleicher 2013 im Deutschlandfunk, ein Studium lohne sich finanziell immer, und zwar sowohl für den Einzelnen als auch für den

34 *Barbara Ischinger/Kathrin Höckel*, Die Wissensgesellschaft ist nicht nur eine Gesellschaft von Akademikern. Lehren aus internationalen Erfahrungen, in: *Tanjev Schultz/Klaus Hurrelmann* (Hrsg.), *Die Akademiker-Gesellschaft. Müssen in Zukunft alle studieren?*, Weinheim 2013, S. 144–154, hier: S. 147.

35 Vgl. z. B. OECD, *Bildung auf einen Blick 2011. OECD-Indikatoren*, S. 17 f.

36 Vgl. *Ferdinand Knauss*, Schluss mit dem Akademisierungswahn, in: *Wirtschaftswoche online*, 20.3.2013, URL: <<http://www.wiwo.de/erfolg/campus-mba/bildungspolitik-schluss-mit-dem-akademisierungswahn/7961010-all.htm>> [3.1.2022]; *Rainer Bölling*, Wohin der Akademisierungswahn langfristig führt, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.5.2013; *Julian Nida-Rümelin*, Wir sollten den Akademisierungswahn stoppen, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 1.9.2013; *ders.*, Der Akademisierungswahn. Zur Krise beruflicher und akademischer Bildung, Hamburg 2014; *Rudolf H. Strahm*, Die Akademisierungsfalle. Warum nicht alle an die Uni müssen, Bern 2014; *Jenny Roth*, Abitur für fast alle. Deutschland im Akademisierungswahn, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 3.11.2014. Ferner *Rainer Bölling*, Hochschulzugang, Kompetenzniveau und Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich, in: *Susanne Lin-Klitzing/David Di Fuccia/Thomas Gaube* (Hrsg.), *Leistungsstandards und Leistungsbewertung an Gymnasien und Universitäten*, Bad Heilbrunn 2016, S. 143–162, hier: S. 157 f.

Staat, denn auch der Staat profitiere »mit über 100.000 Euro pro Studierenden von jedem Studium, indem nämlich Studierende später deutlich mehr Steuern bezahlen«. ³⁷ Dagegen ergaben Studien, dass zu dieser Zeit fast ein Viertel aller Akademikerinnen und Akademiker in Deutschland unter dem Wert ihrer formalen Ausbildung beschäftigt war und jeder Zehnte sogar im Niedriglohnsektor arbeitete. ³⁸ Darauf im Juni 2018 in einem Interview angesprochen, erwiderte Schleicher herablassend: »Sie finden auch ein paar Akademiker, die jetzt trotz guter Ausbildung Taxifahrer werden. Aber das ist eine Minderheit. Das sind Menschen, die haben vielleicht etwas studiert, was gerade nicht so gefragt ist.« ³⁹ Da hatte seine Vorgängerin im OECD-Direktorat für Bildung kurz vor Ende ihrer Amtszeit ein besseres Problembewusstsein bewiesen:

»In einem System, das primär auf die Universitätsbildung fokussiert ist und darüber die berufliche Ausbildung vernachlässigt, [bleiben] diejenigen auf der Strecke, die keine ausgeprägten akademischen Neigungen haben und deren Talente eher in angewandter Technik oder im Handwerk liegen. Sie enden mangels Alternativen in der Berufsbildung mit einem minderwertigen akademischen Studienabschluss, der ihnen auf dem Arbeitsmarkt keine Vorteile einbringt. Oder, was noch dramatischer ist, sie verlassen frühzeitig ein allzu akademisch orientiertes Bildungssystem, das ihren Begabungen nicht entspricht, und haben damit die denkbar schlechtesten Aussichten auf einen guten Arbeitsplatz und eine würdige Stellung in der Gesellschaft.« ⁴⁰

Besser lassen sich die Schwächen der von der OECD vertretenen humankapitalistischen Doktrin kaum verdeutlichen.

III. Die PISA-Studie der OECD

Ihren Durchbruch als bildungspolitischer Akteur ersten Ranges verdankt die OECD der PISA-Studie, deren erste Ausgabe 2001 erschien. Sie rief besonders in Deutschland einen Schock hervor, schnitt doch das »Land der Dichter und Denker« bei diesem internationalen Bildungsvergleich nur unterdurchschnittlich ab.

»Mit PISA wollen sich die Teilnehmerstaaten regelmäßig ein Bild davon machen, wie gut es ihren Schulen gelingt, Schülerinnen und Schüler auf die Herausforderungen der Zukunft vorzubereiten. Im Mittelpunkt steht dabei weniger das Faktenwissen der Jugendlichen,

³⁷ *Manfred Götzke*, Schleicher: Staat profitiert finanziell von jedem Studierenden. Interview mit Andreas Schleicher, 25.6.2013, URL: <<https://www.deutschlandfunk.de/schleicher-staat-profitiert-finanziell-von-jedem-100.html>> [17.10.2022].

³⁸ *Nancy Kracke*, Unterwertige Beschäftigung von AkademikerInnen in Deutschland, in: *Soziale Welt* 67, 2016, S. 177–204; *Thorsten Kalina/Claudia Weinkopf*, Niedriglohnbeschäftigung 2019 – deutlicher Rückgang vor allem in Ostdeutschland. IAQ-Report 2021/06, S. 9 (Daten von 2014). URL: <<https://doi.org/10.17185/dupublico/74521>>[3.1.2022].

³⁹ *Dieter Kassel*, Geringverdiener trotz Studium. Interview mit Andreas Schleicher, 22.6.2018, URL: <<https://www.deutschlandfunkkultur.de/bildung-und-einkommen-geringverdiener-trotz-studium-100.html>> [17.10.2022].

⁴⁰ *Ischinger/Höckel*, Die Wissensgesellschaft ist nicht nur eine Gesellschaft von Akademikern, S. 147.

sondern es werden Basiskompetenzen untersucht, die in modernen Staaten für eine Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Leben notwendig sind. Es wird gefragt, inwieweit Jugendliche diese Kompetenzen erworben haben und inwieweit soziale Ungleichheiten im Bildungserfolg bestehen.«⁴¹

Zu diesem Zweck werden seit 2000 alle drei Jahre standardisierte Tests durchgeführt, wobei sich Lesekompetenz, mathematische und naturwissenschaftliche Grundbildung als Schwerpunkte abwechseln.⁴² Bis 2018 stieg die Zahl der teilnehmenden OECD-Staaten und Partnerländer beziehungsweise -Volkswirtschaften von 32 auf 79.

PISA verdankt seine Durchschlagskraft zunächst der schieren Größe des Projekts, an dem jeweils Hunderte von Experten aus allen beteiligten Ländern mitarbeiten.⁴³ Eine im Wissenschaftsbetrieb übliche externe Begutachtung kann schon deshalb nicht stattfinden, weil die Testaufgaben bis auf einen geringen Prozentsatz unter Verschluss bleiben und die Ergebnisse im Eigenverlag der OECD veröffentlicht werden. Deren öffentliche Präsentation erfolgt nach einem eingespielten Ritual. Einen Tag vor dem durch hohe Konventionalstrafen geschützten Veröffentlichungsdatum des mehrere Hundert Seiten starken ersten Berichtsbandes erhalten die Medien von der OECD eine Kurzfassung mit ihrer Interpretation der statistischen Befunde. Unter dem Druck des Aktualitätsgebots bleibt Presse, Rundfunk und Fernsehen zumeist nichts anderes übrig, als diese Informationen ohne nähere Prüfung zu übernehmen. Mit dieser Überwältigungsstrategie gewinnt die OECD die gewünschte Deutungshoheit. Erst nachdem sich der erste mediale Wirbel gelegt hat, kann die Ergebnisinterpretation durch Bildungsforschung und Bildungsjournalismus beginnen, bei der auch Gelegenheit für eine kritische Sichtung der neuen Daten gegeben ist.⁴⁴ Sie setzt allerdings Kenntnisse in der Statistik voraus, die längst nicht jedermanns Sache sind.

Was von PISA in der medialen Öffentlichkeit vor allem wahrgenommen wird, ist das an die Medallenspiegel internationaler Sportereignisse erinnernde Nationen-Ranking. Es führte zu Pilgerreisen nicht nur deutscher Bildungsdelegationen nach Finnland, das von 2000 bis 2006 dreimal den Spitzenplatz einnahm und jetzt als bewundertes Vorbild galt. Weshalb Finnland dann seinen Spitzenplatz an asiatische Länder verlor, wurde hingegen nur von PISA-Kritikern hinterfragt.⁴⁵ Jetzt galt die von PISA-Koordinator Schleicher befeuerte Bewunderung den PISA-Siegern Shanghai (2009 und 2012), Singapur (2015) und den chinesischen Provinzen Beijing,

41 Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, PISA 2000. Die Studie im Überblick. Grundlagen, Methoden und Ergebnisse, Berlin 2002, S. 1.

42 Der für 2021 geplante Test wurde wegen der Covid-19-Pandemie auf 2022 verschoben.

43 Vgl. etwa die Liste der Beteiligten in: OECD (Hrsg.), PISA 2015 Ergebnisse (Band I): Exzellenz und Chancengerechtigkeit in der Bildung, Bielefeld 2016, S. 499–506.

44 Vgl. auch Klaus Klemm, Die PISA-Studien. Ihre Präsentation und Interpretation im Lichte der Evidenzbasierung, in: Jürgen Baumert/Klaus-Jürgen Tillmann (Hrsg.), Empirische Bildungsforschung. Der kritische Blick und die Antwort auf die Kritiker, Wiesbaden 2017, S. 163–177.

45 Hierzu Thelma von Freyermann, PISA in Finnland. Die deutsche Bildungsdiskussion und die finnischen Realitäten, in: Seminar 3, 2002, S. 115–123; dies., Ein anderes Land, eine andere Schule. Zu den finnischen PISA-Ergebnissen, in: Neue Sammlung 43, 2003, S. 179–201; Gabriel Heller Sahlgreen, Real Finnish Lessons. The True Story of an Education Superpower, London 2015.

Shanghai, Jiangsu und Zhejiang, die 2018 zusammen auf dem ersten Platz landeten. Daraus zog OECD-Generalsekretär Angel Gurría in humankapitalistischer Denkweise den Schluss: »Die Qualität ihres heutigen Bildungsangebots wird sich morgen in der wirtschaftlichen Stärke dieser Regionen niederschlagen.«⁴⁶ Belege für die Grundlagen dieser Prognose wurden nicht geliefert.

Schon vor Jahren haben Forscher davor gewarnt, aus dem Nationen-Ranking lineare Schlüsse auf die Qualität des jeweiligen Schulsystems zu ziehen, da die zugrunde liegenden Datensätze nicht durchweg vergleichbar sind.⁴⁷ PISA arbeitet nämlich mit Stichproben, die manchmal weniger als ein Prozent der Zielgruppe umfassen. Wenn eine Stichprobe nicht korrekt gezogen wird, kommt es zu falschen Ergebnissen. Vor allem aber nehmen zumeist nicht alle für den Test vorgesehenen Schülerinnen und Schüler an der Erhebung teil. Zur Begrenzung des dadurch entstehenden Fehlers gilt bei PISA eine Mindestbeteiligungsquote von 80 %. Doch als Shanghai 2012 diese Hürde riss, setzte sich die OECD über ihre eigenen Regeln hinweg und präsentierte Shanghai als Sieger und Vorbild für die Welt. Das war umso fragwürdiger, als dort die Kinder von Millionen Wanderarbeitern außen vor blieben, weil sie gar nicht die höheren Schulen besuchen durften, an denen der PISA-Test stattfand.⁴⁸

Die OECD räumt selbst ein: Wenn »der Erfassungsgrad außer Acht gelassen wird, dürften die Leistungen der 15-jährigen Kohorte eines Bildungssystems überschätzt werden, und zwar umso mehr, je niedriger der Erfassungsgrad ist.«⁴⁹ Offensichtlich machen manche Länder mehr oder weniger ausgiebig von der Möglichkeit Gebrauch, »Schüler mit kognitiven oder körperlichen Behinderungen oder mangelnden Kenntnissen in der Testsprache (Schüler, die z. B. weniger als ein Jahr lang Unterricht in der Testsprache hatten)« vom Test auszuschließen.⁵⁰ Das geschah 2018 besonders in Schweden, wo laut OECD »die hohe Zahl der Schülerinnen und Schüler, die seit 2015 als Zuwanderer oder Flüchtlinge in das Land gekommen waren, zu einem ... starken Rückgang des Erfassungsindex 3 (um 8 Prozentpunkte) führte.«⁵¹ So wurden 2018 nur 86 % aller Fünfzehnjährigen vom PISA-Test erfasst, und Schweden verbesserte sich gegenüber den vorhergehenden Erhebungen deutlich. Auch in

46 Angel Gurría, Geleitwort, in: OECD (Hrsg.), PISA 2018 Ergebnisse, Bd. I: Was Schülerinnen und Schüler wissen und können, Bielefeld 2019, S. 3–5, hier: S. 3.

47 Judith D. Singer/Henry I. Braun, Testing International Education Assessments. Rankings Get Headlines, but Often Mislead, in: Science 360, 2018, Nr. 6384, S. 38–40; Svein Sjøberg, PISA as a Challenge for Science Education. Inherent Problems and Problematic Results from a Global Assessment Regime, in: Revista Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências 17, 2017, S. 327–363.

48 OECD (Hrsg.), PISA 2012 Ergebnisse: Was Schülerinnen und Schüler wissen und können. Bd. I (überarbeitete Ausgabe): Schülerleistungen in Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften, Bielefeld 2014, S. 290 f.; Tom Loveless, Attention OECD-PISA: Your Silence on China Is Wrong, in: The Brown Center Chalkboard, 11.12.2013, URL: <<https://www.brookings.edu/research/attention-oecd-pisa-your-silence-on-china-is-wrong/>> [17.10.2022]; Valerie Strauss, Did Shanghai Cheat on PISA?, in: Washington Post, 15.12.2013, URL: <<https://www.washingtonpost.com/news/answer-sheet/wp/2013/12/15/did-shanghai-cheat-on-pisa/>> [17.10.2022].

49 OECD, PISA 2018, S. 57.

50 OECD, PISA-Studie: Häufig gestellte Fragen, URL: <<https://www.oecd.org/berlin/themen/pisa-studie/haeufig-gestellte-fragen.htm>> [17.10.2022].

51 OECD, PISA 2018, S. 58.

Ländern wie dem stets als Vorbild hingestellten Kanada werden regelmäßig circa 15 % eines Jahrgangs gar nicht erfasst.

Die Auswirkungen des unterschiedlichen Erfassungsgrades auf das PISA-Ranking spielt die OECD stets herunter. Seit 2003 findet sich in den Berichtsbänden – nicht aber in den Pressemitteilungen – an unterschiedlichen Stellen folgender Satz:

»Selbst wenn man z. B. unterstellt, dass die ausgeschlossenen Schülerinnen und Schüler durchgehend schlechtere Ergebnisse erzielt hätten als die teilnehmenden und dass dieser Zusammenhang mittelstark ausgeprägt ist, würde eine Ausschlussquote in einer Größenordnung von 5 % wahrscheinlich nur zu einer Überzeichnung der nationalen Durchschnittsergebnisse um weniger als 5 Punkte auf der PISA-Skala führen.«⁵²

Eine einfache Modellrechnung zeigt jedoch, dass dieser Effekt doppelt so stark sein kann.⁵³ Das heißt nichts anderes, als dass das PISA-Ranking bei Berücksichtigung des Erfassungsgrades deutlich anders ausfallen würde. Hätte sich Deutschland, das 2018 mit 99,3 % den höchsten Wert aller teilnehmenden Länder erreichte, mit dem durchschnittlichen OECD-Erfassungsgrad von 89 % begnügt, wäre es wahrscheinlich in die Spitzengruppe aufgestiegen.

Schon bald nach der ersten Ausgabe wurde nicht nur von politischer, sondern auch von wissenschaftlicher Seite Kritik an der Zielsetzung und den Methoden von PISA laut.⁵⁴ Im Mai 2014 warnten dann mehr als 2.000 Bildungsexperten aus 40 Ländern in einem Offenen Brief an Andreas Schleicher vor den negativen Folgen des im öffentlichen Fokus stehenden PISA-Rankings: »Durch den von PISA stimulierten internationalen Wettlauf um Testergebnisse hat die OECD die Macht erhalten, weltweit Bildungspolitik zu bestimmen, ohne jede Debatte über die Notwendigkeit oder Begrenztheit der OECD-Ziele.« Um Zeit für eine Diskussion auf nationaler und internationaler Ebene zu gewinnen, schlugen sie vor, den nächsten PISA-Zyklus auszusetzen.⁵⁵ PISA-Chef Schleicher tat die Kritik jedoch als »substanzlose Behauptungen« ab und unterstellte, »dass solche Bildungsforscher, die so einen Brief schreiben, sich den Rest dieser Publikation nicht durchlesen, sondern sich durch vielleicht einige Medien informieren, die sich jetzt auf wenige Rankings fokussieren«.⁵⁶

52 Zuletzt OECD, PISA 2018, S. 179.

53 Vgl. *Rainer Bölling*, Bessere PISA-Ergebnisse durch selektives Testen, 14.2.2021, URL: <<https://bildung-wissen.eu/kommentare/bessere-pisa-ergebnisse-durch-selektives-testen.html>> [17.10.2022].

54 Z. B. *Josef Kraus*, Der PISA-Schwindel. Unsere Kinder sind besser als ihr Ruf, Wien 2005; *Thomas Jahnke/Wolfgang Meyerhöfer* (Hrsg.), PISA & Co. Kritik eines Programms, Hildesheim 2006; *Volker Hagemester*, Kritische Anmerkungen zum Umgang mit den Ergebnissen von PISA, 2006, URL: <<https://bslindex.tips/download/kritische-anmerkungen-zum-umgang-mit-den-ergebnissen-von-pisa-1>> [10.1.2022]; *Jochen Krantz*, Ware Bildung. Schule und Universität unter dem Diktat der Ökonomie, Kreuzlingen/München 2007.

55 Nein zu Pisa. Offener Brief an Andreas Schleicher, 6.5.2014, URL: <<https://bildung-wissen.eu/fachbeitraege/nein-zu-pisa-offener-brief-an-andreas-schleicher.html>> [10.1.2022].

56 *Frank Meyer*, »Substanzlose Behauptungen«. Interview mit Andreas Schleicher, 20.5.2014, URL: <<https://www.deutschlandfunkkultur.de/schule-substanzlose-behauptungen-100.html>> [17.10.2022].

Ein weiteres Problem im Umgang mit den PISA-Daten besteht darin, dass in öffentlichen Verlautbarungen zumeist nicht zwischen Korrelation und Kausalität unterschieden wird, was zu krassen Fehlinterpretationen führen kann. Zwar heißt es in einer PISA-Publikation von 2006: »Korrelationen lassen keine Rückschlüsse auf Faktoren zu, die für die Kompetenzentwicklung kausal relevant sind.«⁵⁷ Diese Erkenntnis hindert PISA-Offizielle allerdings nicht daran, in der Öffentlichkeit fragwürdige Interpretationen als gesicherte Erkenntnisse auszugeben. So deuteten sie die Verbesserung der deutschen PISA-Daten bis 2012 als Resultat des von ihnen befürworteten Ausbaus der frühkindlichen Erziehung. Doch aus den PISA-Zahlen lässt sich nichts dergleichen entnehmen, denn die 2012 getesteten Fünfzehnjährigen wurden ja spätestens 2003 eingeschult, also vor dem Ausbau der frühkindlichen Bildung in Deutschland. Worauf auch immer die Verbesserung der Testergebnisse zurückzuführen sein mag – die frühkindliche Erziehung kann nicht der Grund sein.⁵⁸

Auch andere PISA-Erfolgsmeldungen halten einer Überprüfung nicht stand. So erklärt Schleicher zu Deutschland:

»Es wurden nationale Bildungsstandards für Schulen eingeführt (was in einem Land, in dem die Eigenständigkeit der Bundesländer immer sakrosankt war, bis dahin kaum vorstellbar war), und benachteiligte Schülerinnen und Schüler, darunter insbesondere jene mit Migrationshintergrund, erhielten stärkere Unterstützung. 2009 [...] schnitt Deutschland sehr viel besser ab. Es hatte sich in punkto Qualität und Chancengerechtigkeit deutlich gesteigert.«⁵⁹

Doch warum fielen die deutschen PISA-Ergebnisse dann 2015 und vor allem 2018 wieder schlechter aus? Hierfür liefern die PISA-Verantwortlichen keine Erklärung.

Fazit

Mit ihren Aktivitäten verfolgt die OECD ein ambitioniertes Ziel:

»In einer zunehmend globalen Wirtschaft, in der Bildungserfolge nicht länger nur Verbesserungen in Bezug auf nationale Vorgaben bedeuten, sondern im Verhältnis zu den Erfolgen der international leistungsstärksten Bildungssysteme gemessen werden, spielt die OECD eine zentrale Rolle bei der Bereitstellung von Indikatoren zu Bildungsleistungen, die staatliche Bildungspolitik nicht nur bewerten, sondern auch zu ihrer Gestaltung beitragen.«⁶⁰

Das geschieht nicht nur durch »Bildung auf einen Blick« und die PISA-Studien, sondern auch durch eine kaum noch überschaubare Vielzahl von Einzelpublikationen,

57 PISA-Konsortium Deutschland (Hrsg.), PISA 2003. Untersuchungen zur Kompetenzentwicklung im Verlauf eines Schuljahres, Münster/New York etc. 2006, S. 15.

58 Vgl. Rainer Bölling, Das deutsche Bildungswesen – ein Hort der sozialen Ungerechtigkeit? Kritische Anmerkungen zu neueren vergleichenden Bildungsstudien, in: Pädagogische Korrespondenz. Zeitschrift für kritische Zeitdiagnostik in Pädagogik und Gesellschaft 59, 2019, S. 37–55, hier: S. 42.

59 Andreas Schleicher, Weltklasse. Schule für das 21. Jahrhundert gestalten, Bielefeld 2019, S. 25.

60 OECD, Bildung auf einen Blick 2011, S. 13.

die zuweilen Aussagen und Ratschläge enthalten, die sich bei näherem Hinsehen als fragwürdige Interpretationen des Datenmaterials erweisen.

Ihr Einfluss auf die Bildungspolitik der Mitgliedstaaten ist der OECD so wichtig, dass sie dazu sogar eine eigene Publikation herausgebracht hat. Dort heißt es: »PISA has become accepted as a reliable instrument for benchmarking student performance worldwide, and PISA results have had an influence on policy reform in the majority of participating countries/economies.« Und dieser Einfluss wird dann in Form eines Rankings gebracht, in dem Deutschland diesmal auf Platz 6 von 37 landet.⁶¹ Auch Schleicher erhebt in seinem Buch den Anspruch, erfolgreiche Bildungssysteme identifizieren zu können, die anderen Ländern »bildungspolitische Lektionen«⁶² bieten. So sind im Lauf der Jahre Publikationen der OECD oder ihr nahestehender Autoren erschienen, die die Bildungssysteme von Finnland, Estland, Kanada, Japan, Korea, Singapur und China als Vorbilder für die restliche Welt hinstellen.⁶³ Dabei bleibt jedoch offen, ob deren gutes Abschneiden bei PISA – sofern es wissenschaftlicher Überprüfung standhält – allein auf die Bildungssysteme zurückzuführen ist oder auch auf Voraussetzungen wie Sozialstruktur, sprachliche Homogenität der Bevölkerung oder besondere Bildungstraditionen und -kulturen. Solche Faktoren werden bei PISA zumeist ausgeblendet.

Schließlich musste die OECD 2019 einräumen, »angesichts des in den letzten zehn Jahren im OECD-Raum verzeichneten Anstiegs der Ausgaben je Schüler [...] um mehr als 15 %« sei es »enttäuschend, dass sich die Schülerleistungen in den meisten OECD-Ländern seit der ersten PISA-Erhebung im Jahr 2000 praktisch nicht verbessert haben«.⁶⁴ Wenn das das Ergebnis von PISA ist, stellt sich die Frage, wozu das mit hohen Ausgaben⁶⁵ verbundene Programm eigentlich gut ist. Statt sich wie ein Welt-Erziehungsministerium mit faktischem Unfehlbarkeitsanspruch zu gerieren, sollte sich die Bildungsabteilung ein Beispiel an der Wirtschaftsabteilung der OECD nehmen, die 2014 selbstkritisch eingeräumt hat, die Finanzkrise von 2008/09 nicht vorhergesehen zu haben.⁶⁶

61 *Simon Breakspear*, The Policy Impact of PISA. An Exploration of the Normative Effects of International Benchmarking in School System Performance, OECD Education Working Paper Number 71, 2012, S. 4 und 14.

62 *Schleicher*, Weltklasse, S. 28.

63 Z. B. OECD, Lessons from PISA for the United States. Strong Performers and Successful Reformers in Education, Paris 2011, URL: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264096660-en>> [17.10.2022]; OECD, Benchmarking the Performance of China's Education System, Paris 2020, URL: <<https://doi.org/10.1787/4ab33702-en>> [17.10.2022]; *Silke Trumpp/Doris Wittek/Anne Sliwka* (Hrsg.), Die Bildungssysteme der erfolgreichsten PISA-Länder. China, Finnland, Japan, Kanada und Südkorea, Münster 2017; *Jennifer Chung*, PISA and Global Education Policy. Understanding Finland's Success and Influence, Leiden 2019; *Marc Tucker*, Leading High-Performance School Systems. Lessons from the World's Best, Alexandria 2019.

64 OECD, PISA 2018, S. 3. Ähnlich *Schleicher*, Weltklasse, S. 11.

65 In einem Interview von 2013 bezifferte Schleicher die Kosten für einen PISA-Durchgang auf etwa 80 Millionen Euro. URL: <<https://www.smh.com.au/education/andreas-schleicher-and-the-pisa-phenomenon-20131129-2yfkv.html>> [10.1.2022].

66 *Nigel Pain/Christine Lewis/Thai-Thanh Dang* u. a., OECD Forecasts during and after the Financial Crisis: A Post Mortem, Economics Department Working Papers, Nr. 1107, Paris 2014, URL: <<https://doi.org/10.1787/5jz7311qw1s1-en>> [17.10.2022].