

Das zentrale Entwicklungsziel sollten Grundkompetenzen für alle Kinder sein

Eric A. Hanushek* und Ludger Wößmann**

Im Herbst werden die Vereinten Nationen die Nachhaltigen Entwicklungsziele festlegen, die den von 2000–2015 geltenden Millenniums-Entwicklungszielen folgen sollen. Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass es durch die Vielzahl an Zielen, die vermutlich beschlossen werden, schwierig sein wird, diese als Mittel zum politischen Handeln oder als Instrument zur Bewertung des erreichten Fortschritts zu verwenden. Da das Wissenskapital der Bevölkerung von höchster Bedeutung für eine inklusive Weltentwicklung, an der alle Bevölkerungsgruppen teilhaben, ist, argumentiert der Beitrag, dass das vorrangige Entwicklungsziel der Post-2015-Agenda darin bestehen sollte, dass alle Jugendlichen mindestens ein Grundniveau an Kompetenzen erlangen. Die dadurch entstehende Steigerung des zukünftigen Wohlstands wäre immens.¹

In Vorbereitung auf das Gipfeltreffen der Vereinten Nationen, das im September in New York die Post-2015-Entwicklungsagenda verabschieden soll, sind Ende Mai Minister und Beauftragte vieler Länder und internationaler Organisationen in Incheon in Südkorea zum World Education Forum zusammengekommen, um die neuen Entwicklungsziele im Bereich Bildung zu diskutieren.

Von den Millenniums-Entwicklungszielen zu den Nachhaltigen Entwicklungszielen

Es ist schwierig, an den Nachhaltigen Entwicklungszielen (Sustainable Development Goals, SDG), die derzeit als Entwurf vorliegen (vgl. United Nations 2014), etwas auszusetzen, denn sie verfolgen noble Bestrebungen – die Armut überall zu beenden, den Klimawandel zu bekämpfen und vieles mehr. Es ist jedoch auch klar, dass die Formulierung einer langen Liste von Zielen, von denen viele kaum in Zahlen ausgedrückt und gemessen werden können, zukünftiges politisches Handeln bremsen wird. Auch historische Gründe sprechen dafür, dass das, was nicht gemessen wird, auch nicht erreicht wird.

Die bisherigen Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals,

MDG) waren klarer, was messbare Ziele betrifft. Bei der Bildung forderten sie den Zugang zu Grundschulbildung für alle Kinder auf der ganzen Welt. Und hier wurden in der Tat echte Fortschritte erzielt: Die Besuchsquoten in den Grundschulen in Südasien stiegen von 78% im Jahr 1999 auf 94% im Jahr 2012 und in Subsahara-Afrika von 59 auf 79%. Gleichwohl haben diese Maßnahmen bisher nur gemischte Erfolge gezeigt. Obwohl sie weltweit den Zugang zu Schulbildung erheblich ausgeweitet haben, haben sie in vielen Ländern nicht zu den erhofften Verbesserungen des wirtschaftlichen Wohlstands geführt.

Die einfache Erklärung dafür ist, dass die Maßnahmen nicht ausreichend die Bedeutung der Lernergebnisse oder erlernten Kompetenzen betont und gewürdigt haben. Verfügbare Forschungsergebnisse zeigen, dass viele der Schülerinnen und Schüler scheinbar nichts gelernt haben (vgl. z.B. Pritchett 2013). Die Evidenz der internationalen Leistungstests zeigt miserable Wissensstände in vielen der Länder, die sich beim Zugang zur Schule verbessert haben. Die Zeit, die Kinder und Jugendliche in der Schule verbringen, ist eben nicht immer mit tatsächlichem Lernen gleichzusetzen. Das ist ein enormes Problem, denn die Erfahrung in der Vergangenheit zeigt, dass genau diese Kompetenzen, die in den Leistungstests gemessen werden, wirtschaftliches Wachstum fördern (vgl. Hanushek und Wößmann 2015a). Diese Kompetenzen werden jedoch nicht einfach durch Schulbesuch gemessen. Der bloße Zugang zu Schulen hat sich als ein äußerst unvollständiges und wenig effektives Entwicklungsziel erwiesen.

* Eric A. Hanushek ist Professor an der Hoover Institution, Stanford University, und ifo-Forschungsprofessor.

** Dr. Ludger Wößmann ist Professor an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Leiter des ifo Zentrums für Bildungsökonomik.

¹ Der Beitrag ist auch bei www.oekonomenstimme.org erschienen. Wir danken Franziska Kugler für tatkräftige Unterstützung bei der deutschen Übersetzung des Textes.

Ein Ziel, das auf Kompetenzen statt Schulbesuch abzielt

In einer neuen Studie (vgl. Hanushek und Wößmann 2015b) messen wir Kompetenzen anhand der Leistungen von Jugendlichen in internationalen Erhebungen der Lernergebnisse. Für 76 Länder können wir den Anteil der Bevölkerung berechnen, der nicht die Grundkompetenzen aufweist, die benötigt werden, um vollständig an der heutigen globalen Wirtschaft teilzuhaben. Eine einfache und nützliche Definition dieser Grundkompetenzen ist das Erreichen der ersten Kompetenzstufe (420 Punkte) bei PISA, dem Programme for International Student Assessment der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (vgl. OECD 2013). Diese Kompetenzstufe entspricht dem, was man heute als moderne funktionale Alphabetisierung bezeichnen könnte, und sie stellt eine Messlatte für die zur wirtschaftlichen Teilhabe benötigten Kompetenzen dar.

Auf Basis dieses Konzepts besteht ein klares und messbares Entwicklungsziel darin, dass *alle Jugendlichen Grundkompetenzen erreichen*. Dieses Ziel, das direkt eine inklusive Entwicklung fördert, von der alle Bevölkerungsgruppen profitieren, enthält zwei Bestandteile: umfassender Besuch weiterführender Schulen für alle Jugendlichen sowie Erreichen eines Kompetenzniveaus zur wirtschaftlichen und sozialen Teilhabe. Da Fortschritte für alle Länder auf einer einheitlichen Basis einfach gemessen werden können, kann dieses Ziel darüber hinaus dazu verwendet werden, Aufmerksamkeit und Ressourcen auf die langfristige wirtschaftliche Entwicklung zu lenken.

Wirtschaftliche Auswirkungen des Erreichens des Grundkompetenzziels

Unsere Analyse erweitert vorherige Überlegungen zu Entwicklungszielen, die Kompetenzen betonen (vgl. Filmer, Hasan und Pritchett 2006; Pritchett 2013), indem sie sich auf die wirtschaftlichen Vorteile konzentriert, die für eine große Anzahl von Ländern aus dem Erreichen verschiedener Ziele entstehen. Vorangegangene Forschung hat den kausalen Zusammenhang zwischen den Kompetenzen der Bevölkerung eines Landes – die wir aufsummiert kurz als »Wissenskapital« der Nationen bezeichnen – und seinem langfristigen Wirtschaftswachstum gezeigt (vgl. Hanushek und Kimko 2000; Hanushek und Wößmann 2008; 2012; 2015a). Darauf aufbauend lässt sich abschätzen, wie bildungspolitische Maßnahmen die erwartete Wirtschaftsleistung eines jeden Landes beeinflussen würden. Für jedes der 76 Länder, die momentan Daten über Schulbesuchsquoten und Schülerleistungen haben, können die benötigten Veränderungen berechnet werden, damit alle Jugendlichen Grundkompetenzen erlangen. Aus dem historischen Zusammenhang zwischen Kompetenzen und Wachstum kann dann direkt der

Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) berechnet werden, wenn sich Länder auf ein allgemeines Erreichen von Grundkompetenzen hinbewegen.

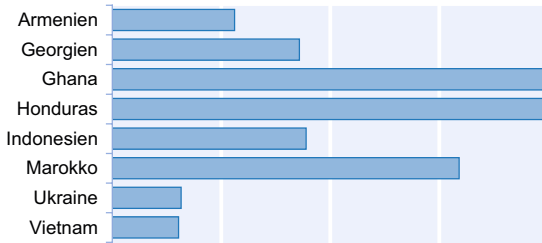
Die Analyse berücksichtigt die Dynamik von Bildungsreformen und deren Einfluss auf die Kompetenzen der Arbeitnehmerschaft eines jeden Landes. Veränderungen der Kompetenzen basieren darauf, dass alle Jugendlichen in einem Zeitraum von 15 Jahren, also bis 2030, in Folge verbesserter Schulen Grundkompetenzen erreichen. Im Laufe der Zeit wird sich das Wissenskapital der Nationen verbessern, wenn höher gebildete junge Leute in den Arbeitsmarkt eintreten. Die besser gebildete Arbeitnehmerschaft führt zu höherem Wirtschaftswachstum und anderen sozialen Verbesserungen. Aufbauend auf Hanushek und Wößmann (2011) berechnen wir den wirtschaftlichen Nutzen einer Bildungsreform als den Unterschied zwischen dem BIP, das mit der momentanen Arbeitnehmerschaft zu erwarten ist, und dem BIP, das mit der höher gebildeten Arbeitnehmerschaft zu erwarten ist. Dies wird über den Zeitraum, der der Lebenserwartung eines heute geborenen Kindes entspricht, kalkuliert. Da die Erträge des Wirtschaftswachstums über die kommenden Jahrzehnte verteilt sind, werden die zeitnahen Erträge stärker gewichtet als die weiter in der Zukunft liegenden Erträge. Konkret werden alle zukünftigen Werte mit einer Diskontierungsrate von 3% auf das Jahr 2015 zurückgerechnet, so dass die zukünftigen wirtschaftlichen Erträge in heutigen Werten verglichen werden können.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Erreichens von Grundkompetenzen für alle werden in Abbildung 1 dargestellt. Die Länder sind entsprechend der Klassifikation der Weltbank in die Kategorien unteres mittleres Einkommen, oberes mittleres Einkommen, Nicht-OECD-Länder mit hohem Einkommen und OECD-Länder mit hohem Einkommen eingeteilt. Die Abbildung zeigt den abdiskontierten Wert der zukünftigen Anstiege im BIP, ausgedrückt relativ zum heutigen BIP des jeweiligen Landes, wenn jedes der 76 Länder das Ziel erreichen würde, dass alle Jugendlichen mindestens über Grundkompetenzen verfügen.

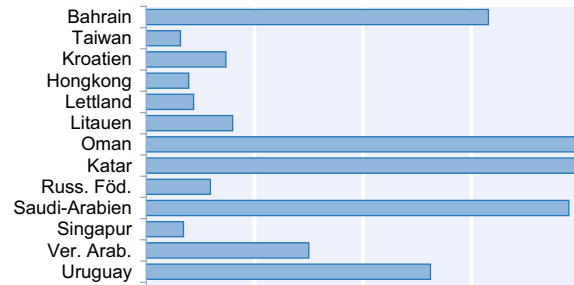
Sowohl innerhalb der als auch zwischen den Ländergruppen sind beachtenswerte Unterschiede erkennbar, wobei die größten Gewinne typischerweise in der untersten Einkommensgruppe auftreten. In diesen Länderunterschieden spiegeln sich sowohl die aktuellen Schulbesuchsquoten als auch die aktuellen Schülerleistungen in den jeweiligen Ländern wider. Ghana weist beispielsweise die niedrigste Besuchsquote in weiterführenden Schulen auf (46%) und ebenso die schlechtesten Leistungen unter den Jugendlichen, die eine Schule besuchen (291 PISA-Punkte). Es ist außerordentlich unwahrscheinlich, dass Ghana das Ziel des allgemeinen Erreichens von Grundkompetenzen in 15 Jahren realisiert. Aber falls Ghana das schaffen würde, würde es über die Zeitspanne der Lebenserwartung einer heute

Abb. 1
Effekt auf das BIP durch das Erreichen von Grundkompetenzen für alle (in % des derzeitigen BIP)

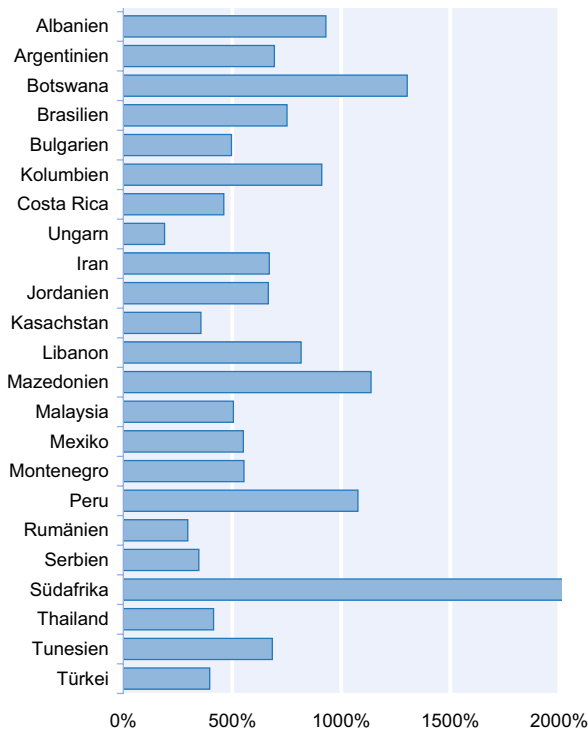
Länder mit unterem mittlerem Einkommen



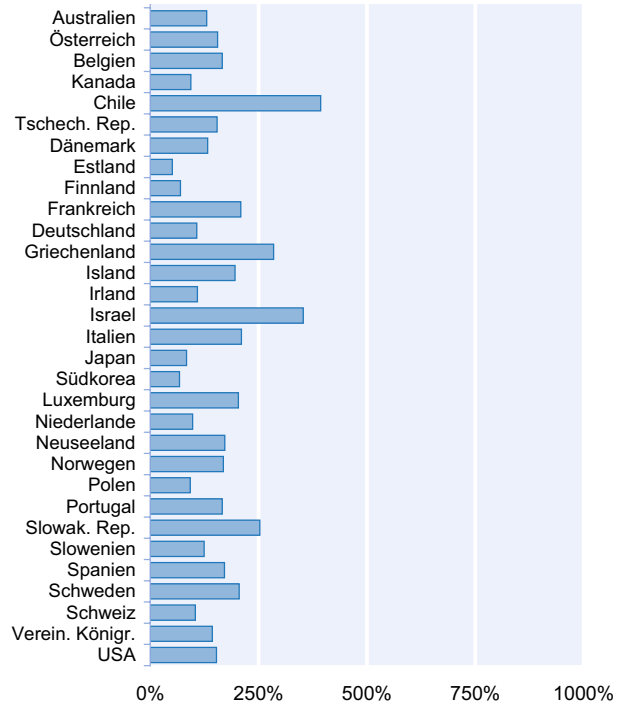
Nicht-OECD-Länder mit hohem Einkommen



Länder mit oberem mittlerem Einkommen



OECD-Länder mit hohem Einkommen



Anmerkung: Abdiskontierter Wert des zukünftigen BIP-Anstiegs bis 2095 aufgrund einer Reform, die dazu führt, dass alle Jugendlichen eine weiterführende Schule besuchen und mindestens 420 PISA-Punkte erreichen, ausgedrückt als Prozentsatz des derzeitigen BIP. Der Wert für Ghana beträgt 3 881%, für Honduras 2 016%, für Südafrika 2 624%, für Oman 1 427% und für Katar 1 029%. Für weitere Details vgl. Hanushek und Wößmann (2015b).

Quelle: Hanushek und Wößmann (2015b).

geborenen Person Erträge erwarten können, die auf den heutigen Wert abdiskontiert das 38-fache des aktuellen BIP betragen. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg des abdiskontierten zukünftigen BIP von 83%. Die Zielerreichung ist für einige andere Länder mit mittlerem Einkommen realistischer. Und die Ergebnisse wären immer noch extrem groß.

Auch reiche Länder würden profitieren

Ein Entwicklungsziel des allgemeinen Erreichens von Grundkompetenzen wäre auch für OECD-Länder mit hohem Einkommen bedeutend. Länder mit hohem Einkommen blieben bei bisherigen Entwicklungsdebatten weitge-

hend unberücksichtigt. Obwohl es die meisten dieser Länder geschafft haben, dass fast alle Jugendlichen eine weiterführende Schule besuchen, gibt es in all diesen Ländern weiterhin einen Anteil der Bevölkerung, dem es nicht gelingt, Grundkompetenzen zu erwerben. Im Durchschnitt hätten diese Länder über die nächsten 80 Jahre ein um 3,5% höheres abdiskontiertes BIP, wenn sie das Ziel erreichen. Dies entspricht fast genau dem gesamten Anteil des BIP, den sie durchschnittlich für staatliche Ausgaben für Grund- und weiterführende Schulen verwenden. Der abdiskontierte Ertrag der Zielerreichung für die OECD-Länder mit hohem Einkommen beträgt im Durchschnitt das 1,6-fache des aktuellen BIP. Solche Verbesserungen sind vollkommen realistisch. Polen konnte zum Beispiel innerhalb von nur zehn Jahren den Anteil der Schülerinnen und Schüler unter dem

Grundkompetenzniveau um ein Drittel von 22 auf 14% reduzieren.

Natürlich würden ehrgeizigere Verbesserungen sehr viel höhere potenzielle Erträge mit sich bringen. Die Berechnungen, die von dem Erreichen eines Grundniveaus an Kompetenzen für alle Jugendlichen ausgehen, bilden eine untere Grenze für die tatsächlichen Erträge, da angenommen wird, dass die Verbesserungen in den Schulen niemanden mit höheren Kompetenzen betreffen. Eine solch zielgerichtete Verbesserung ist jedoch sehr unrealistisch. Die Erfahrung zeigt, dass Schulreformen, die zu besseren Leistungen am unteren Ende führen, stets auch den besseren Schülerinnen und Schülern helfen. Solche Anstiege im Wissenskapital der Nationen würden also noch größere wirtschaftliche und gesellschaftliche Effekte haben als hier dargestellt.

Bessere Qualität hat größeren Einfluss als erweiterter Schulbesuch

Es ist auch aufschlussreich, wie sich die beschriebenen wirtschaftlichen Erträge zusammensetzen. Tabelle 1 stellt den Anstieg des BIP in drei verschiedenen Szenarien dar: Verbesserung der Qualität der Schulen, so dass alle derzeitigen Schülerinnen und Schüler Grundkompetenzen erlangen; Ausweitung des Zugangs zu Schulen auf dem bisherigen Qualitätsniveau für alle Jugendlichen; und das gleichzeitige Erreichen beider Szenarien – alle Jugendlichen besuchen eine weiterführende Schule und erreichen Grundkompetenzen.

Vor dem Hintergrund, dass die durchschnittliche Besuchsquote weiterführender Schulen in OECD-Ländern mit hohem Einkommen bereits bei 98% liegt, ist es nicht überraschend, dass die Erträge des erweiterten Zugangs zu Schulen dort gering sind. Aber selbst in den hier betrachteten Ländern mit dem niedrigsten Einkommen, in denen die Schulbesuchsquote im Durchschnitt bei 75% liegt, sind die Erträge

einer Verbesserung der Qualität der Schulen dreimal so groß wie die Erträge eines erweiterten Zugangs zu Schulen auf dem aktuellen Qualitätsniveau.

Die Erträge des Erreichens des kompletten Ziels – alle Jugendlichen besuchen eine Schule und erreichen mindestens Grundkompetenzen – sind weltweit sehr hoch. Den Ländern mit unterem mittlerem Einkommen wird es wohl schwerfallen, die Erträge innerhalb der nächsten 15 Jahre zu realisieren, wie in den Projektionen widerspiegelt. Aber auch wenn es 30 Jahre dauern würde, das Ziel zu erreichen, wären die wirtschaftlichen Erträge sehr bedeutend.

Die Bedeutung des Wissenskapitals für eine alle einschließende Entwicklung

Eine besondere Stärke des Ziels, dass alle Jugendlichen Grundkompetenzen erreichen, besteht darin, dass es bedeutend dazu beitragen würde, dass alle Bevölkerungsgruppen an dem erzielten Wachstum teilhaben können. Das Ziel würde sicherstellen, dass eine Vielzahl von Ländern an dem höheren wirtschaftlichen Wohlstand partizipiert. Außerdem würde es innerhalb der Länder die aktuell beobachteten Einkommensunterschiede verringern und es vielen derzeit Benachteiligten ermöglichen, sich produktiv am Arbeitsmarkt einzubringen. Um die Bildungsleistungen zu verbessern, führt aber kein Weg daran vorbei, die Schülerleistungen zu messen und Politikmaßnahmen auf Basis dieser Leistungen zu beurteilen.

Das inklusive Wachstum, das durch ein Erreichen von Grundkompetenzen für alle ermöglicht wird, birgt enormes Potenzial, um Probleme wie Armut und eingeschränkte Gesundheitsversorgung zu bewältigen und neue Technologien hervorzubringen, die die Nachhaltigkeit des Wachstums verbessern können. Bisher ist keine Alternative zu verbesserten Kompetenzen gefunden worden, die ein vergleichbares Potenzial zur Förderung von inklusivem Wachstum bietet, das zur Lösung der vollen Bandbreite der Entwicklungsziele benötigt wird.

Tab. 1
Erträge des Erreichens der Zielkomponenten
(in % des derzeitigen BIP)

	Grundkompetenzen für alle derzeitigen Schülerinnen und Schüler	Besuch aller Jugendlichen von Schulen mit derzeitigem Qualitätsniveau	Grundkompetenzen für alle
Länder mit unterem mittlerem Einkommen	627	206	1 302
Länder mit oberem mittlerem Einkommen	480	134	731
Nicht-OECD-Länder mit hohem Einkommen	362	60	473
OECD-Länder mit hohem Einkommen	142	19	162

Quelle: Hanushek und Wößmann (2015b).

Literatur

Filmer, D., A. Hasan und L. Pritchett (2006), »A Millennium Learning Goal: Measuring Real Progress in Education«, Working Paper Number 97, Center for Global Development, Washington, D.C.

Hanushek, E.A. und D.D. Kimko (2000), »Schooling, Labor Force Quality, and the Growth of Nations«, *American Economic Review* 90(5), 1184–1208.

Hanushek, E.A. und L. Wößmann (2008), »The Role of Cognitive Skills in Economic Development«, *Journal of Economic Literature* 46(3), 607–668.

Hanushek, E.A. und L. Wößmann (2011), »How Much Do Educational Outcomes Matter in OECD Countries?«, *Economic Policy* 26(67), 427–491.

Hanushek, E.A. und L. Wößmann (2012), „Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation«, *Journal of Economic Growth* 17(4), 267–321.

Hanushek, E.A. und L. Wößmann (2015a), *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*, MIT Press, Cambridge, MA.

Hanushek, E.A. und L. Wößmann (2015b), *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, verfügbar unter: <http://www.oecd.org/edu/universal-basic-skills-9789264234833-en.htm>

OECD (2013), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I)*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Pritchett, L. (2013), *The Rebirth of Education: Schooling Ain't Learning*, Center for Global Development, Washington, D.C.

United Nations (2014), *Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals*, verfügbar unter: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf>.