

---

*Daniel Tröhler*

## **Standardisierung nationaler Bildungspolitiken: Die Erschaffung internationaler Experten, Planern und Statistiken in der Frühphase der OECD**

Standardizing educational policies. The early OECD  
and the making of international experts, planners,  
statistics

---

---

Der Begriff „Standardisierung“ ist in jüngster Zeit zu einem Sammelbegriff mutiert. Als solcher dient er nicht mehr bloss dazu, einzelne Phänomene oder Ereignisse zu beschreiben, sondern bündelt diese und verleiht ihnen dadurch einen umfassenderen Sinn. Der Vorteil von Sammelbegriffen wie „Standardisierung“ liegt daher in der interpretativen Einordnung multipler Ereignisse und Prozesse; der Nachteil besteht allerdings darin, dass deren offensichtliche Attraktivität sie in der öffentlichen Diskussion zu populistischen Slogans verkommen lässt, die programmatischen Charakter annehmen können. Was mit Beschreibung beginnt, kann mittels Sinnstiftung zur Programmatik werden, der man sich plötzlich nicht mehr erwehren kann: Der Beschreiber wird zum Analytisten und dann zum Propagandisten. Ein prominentes Beispiel eines sehr abstrakten Sammelbegriffes ist jener der „Globalisierung“, mit welchem versucht wird, gegenwärtige Entwicklungen der globalen Gesellschaften (be-)grifflich zu deuten, den Einzelphänomenen damit übergeordneten Sinn zu verleihen und vor diesem Hintergrund politische Entscheidungen vorzuspüren.

Eines der wissenschaftlichen Mittel gegen die Folgen eines populistischen Gebrauchs ist die Historisierung des Sachverhalts, den der Sammelbegriff zu fassen sucht. In diesem Sinne wird im Folgenden angestrebt, mit „Standardisierung“ eine Entwicklung der Bildungspolitik in der Folge des Zweiten Weltkrieges bzw. mitten im Kalten Krieg, das heißt ungefähr um 1960, zu beleuchten. Mit „Standardisierung“ wird dabei ein erfolgreicher historischer Prozess beschrieben, in welchem vorgängig bestehende, unterschiedliche Denk- sowie institutionalisierte Verhaltensmuster durch ein neues dominantes Modell ersetzt werden. Die Vorherrschaft dieses Modells hat dabei spezifische historische Voraussetzungen, ein Set aus Überzeugungen und Versprechen, initiiierenden und reagierenden Akteuren sowie eine Organisation, die als Plattform für deren Ideenaustausch dient und benötigt zudem Orte, wo diese neuen Ideen und Praktiken implementiert werden können.

Die Untersuchung geht von drei ideologischen Voraussetzungen aus, nämlich einer seit 1800 pädagogisierten westlichen Kultur (Tröhler 2011a), der Infrage-Stellung der Idee der Nation in der Folge der beiden Weltkriege sowie dem Aufeinandertreffen zweier nach globaler Vorherrschaft strebenden Ideologien im Kalten Krieg. Vor dem Hintergrund dieser Bedingungen wird aufgezeigt, wie ganz spezifische Aspekte der politischen Organisation formaler Bildung Wichtigkeit und Akzeptanz erlangten und wie sie in den unterschiedlichen nationalen Bildungssystemen implementiert wurden. Dabei wird die umfassende These verfolgt, dass dieser Standardisierungsprozess möglich wurde, weil ein Ort zum Austausch und zur Verbreitung prononcierter bildungspolitischer Ideen geschaffen worden war, in welchem eine ganz bestimmte Rhetorik entwickelt wurde. Diese ermöglichte es, kulturelle sowie nationale Differenzen so auszugleichen, dass die bildungspolitischen Ideen von den verschiedenen Teilnehmern akzeptiert und deshalb in den jeweiligen Herkunftsländern implementiert werden konnten.

Dieser Prozess wird in einem zeitlich begrenzten Rahmen untersucht und zwar anhand der Vorgeschichte der vollen Kostenübernahme der Bildungsprogramme der *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) durch die einzelnen Mitgliedsländer im Jahre 1965; die finanziellen Ressourcen waren zuvor mehrheitlich von den USA zur Verfügung gestellt worden. Mit diesem Schritt der Kostenübernahme bezeugten die Mitgliedsländer der OECD, dass sie bereit waren, ihre nationalen Bildungssysteme an einer spezifischen Ideologie auszurichten, die in den Jahren zuvor mit einer bestimmten Rhetorik verbreitet worden war, die politische Tabu-Themen bewusst übergang und klare Strategien viel mehr verschleierte als offenlegte. Damit wurde der Weg für eine Standardisierung geebnet, die sich nicht einfach nur auf die formale Übernahme der Schulorganisation beschränkte, sondern und vor allem neue Methoden der Bildungsplanung wie der vergleichenden Statistik beinhaltete. Gleichsam verbreitete sich mit dieser Standardisierung eine ganz spezifische Denkart, wie die Gesellschaft und ihre Bürger geformt werden sollten.

Die These wird in fünf Schritten entwickelt: Erstens wird der ideologische Kontext der Anfangsjahre der OECD bzw. die Hintergründe ihres bildungspolitischen Interesses beschrieben (1). In einem zweiten Schritt werden Tabu-Themen der OECD fokussiert (2) und darauf folgend wird die verschleiende Rhetorik dieser Organisation beschrieben (3). Viertens wird eines ihrer ersten Hauptprojekte, in dessen Zentrum sechs mediterrane Staaten stehen, analysiert (4), um daran beispielhaft die Nachhaltigkeit der Bildungsplanungsbemühungen aufzuzeigen (5), wie sie auch nach einer umfassenden Revision der OECD-Aktivitäten im Jahr 1964 weiter bestanden.

## 1 Die OEEC, die „development“-Ideologie und ihre Bildungsimplicationen

Die *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) wurde im Jahr 1961 als Nachfolgeorganisation der *Organization for European Economic Co-operation* (OEEC; 1948-1961) gegründet. Die Gründung der OEEC war durch den Marshall-Plan initiiert worden, mit dessen Hilfe der kriegsgeschädigten europäischen Wirtschaft wieder auf die Beine geholfen und – insbesondere – die europäischen Nationen stärker integriert werden sollten. Abgesehen von Finnland, das sich aufgrund des starken Einflusses der Sowjetunion in einer kritischen Situation befand, profitierten alle nord-, west- und südeuropäischen Staa-

ten, auch Griechenland und die Türkei, die nach damaliger Auffassung Gefahr liefen, sich dem Kommunismus zuzuwenden<sup>2</sup>, und ab 1950 auch Jugoslawien, der etwas widerborstige Partner im Ostblock, von den US-amerikanischen Geldern und der ökonomischen Kooperation. In diesem Kontext wurde der Begriff des „ökonomischen Wunders“ geprägt.

Der Übergang von der OEEC zur OECD in den Jahren 1960/61<sup>3</sup> geschah einerseits vor dem Hintergrund innereuropäischer Spannungen bezüglich Zoll- und Tariff Fragen im Rahmen der Idee einer europäischen Freihandelszone und andererseits aufgrund der westlichen Angst vor der ökonomischen Expansion der Sowjetunion in Afrika, so dass eine verstärkte wirtschaftliche Kooperation *aller* westlicher Länder zwingend schien (Griffith 1997). Die Gründung der OECD führte aber nicht einfach nur zur Integration neuer Mitglieder wie Kanada und der USA, sondern symbolisierte eine umfassende Neuorientierung, was bereits im Namen der neuen Organisation ersichtlich wird: „Europa“ wurde aus evidenten Gründen entfernt, erhalten blieb „economic co-operation“, welche jedoch neu um den Begriff „development“ ergänzt wurde – die westlichen Länder sollten nicht nur untereinander kooperieren, sondern sich auch als ein Ganzes entwickeln.

Mit dem Begriff „development“ – einem Begriff, der *per se* nicht verdächtig ist – lässt sich fast das ganze Spektrum der ideologischen Annahmen der westlichen Welt und insbesondere der USA dechiffrieren (Gilman 2003). Die Vereinigten Staaten zielten im Westen – genauso wie die Sowjetunion im Osten – auf eine homogene Welt unter ihrer Führung. Um die (durchaus ähnlichen) Bestrebungen ihrer sowjetischen Konkurrenz zu diskreditieren, bezeichneten führende Intellektuelle der USA die Ambitionen ihres Gegners als „ideologisch“, während sie, basierend auf ihrer Selbstwahrnehmung, für den Westen das „Ende der Ideologie“ deklarierten. Abgeleitet wurde diese Selbstbeschreibung der „Ideologiefreiheit“ von der wiederum eigenen Einschätzung, die USA seien das am weitesten entwickelte Land der Welt und könnten ihre anfallenden Probleme mit Hilfe von Wissenschaft und Technologie un-ideologisch, das heißt pragmatisch lösen (Bell 1960). Diese un-ideologische Lösungskompetenz galt als Ausdruck weitester Entwicklung (*development*), die anderen Ländern als Muster dienen sollte. Selbst die mit Vehemenz betonte Sonderstellung und Einzigartigkeit der USA hielten sie also nicht davon ab, universelle Gültigkeit für ihr einzigartiges Beispiel zu beanspruchen: Bei der Erschaffung eines harmonisierten Globus sollten sie der Welt mit ihrem Beispiel als Modell dienen (Tröhler 2010).

Die Selbstwahrnehmung, „ideologiefrei“ und gleichzeitig das meist entwickelte Land zu sein, erlaubte eine neue Kartierung der Welt. An die Stelle der fünf traditionellen Kontinente trat eine Unterteilung der Welt in vier Kategorien, aufgeteilt nach dem Grad ihrer Entwicklung: Erstens die entwickelten Staaten, zu welchen allen voran die USA zählten und

2 Griechenland und die Türkei wurden gar privilegiert, indem sie bereits vor der Gründung der OEEC finanzielle Unterstützung erhielten. In seiner *Special Message to the Congress on Greece and Turkey* am 12. März 1947 fragte Präsident Harry Truman den Kongress um unmittelbare finanzielle Hilfe sowohl für die Türkei als auch für Griechenland, da beide von den kommunistischen Rebellen bedroht würden: „The seeds of totalitarian regimes are nurtured by misery and want. They spread and grow in the evil soil of poverty and strife. They reach their full growth when the hope of a people for a better life has died. We must keep that hope alive. The free peoples of the world look to us for support in maintaining their freedoms. If we falter in our leadership, we may endanger the peace of the world – and we shall surely endanger the welfare of this Nation.“ Truman war erfolgreich und überzeugte den Kongress: Beide Länder erhielten 1947 mehrere hundert Millionen Dollar von der US-Regierung (Truman 1947).

3 Die Konvention wurde am 14. Dezember 1960 in Paris unterschrieben. Für eine detaillierte Darstellung dieses Übergangs siehe Griffiths (1997).

mit Abstrichen das westliche Europa. Zur zweiten Gruppe gehörten die Entwicklungsländer, die Südamerika und Teile Asiens umfassten. Drittens wurden die unentwickelten Länder unterschieden, zu welchen die meisten afrikanischen Länder gezählt wurden und viertens gab es die falsch entwickelten Länder, zu denen die Staaten des Ost-Blocks gehörten. „Development“ war damit keineswegs eine wertfreie, neutrale Bezeichnung, sondern das Schlüsselwort einer ganz spezifischen Ideologie, deren Protagonisten sich selbst als „ideologiefrei“ bezeichneten. Diese neu vorgenommene Kartierung der Welt hatte insofern Konsequenzen, als dadurch der Gradmesser für die Entwicklungshilfe gesetzt wurde. Als „korrekte“ Entwicklung galt in diesem Verständnis nicht mehr notwendigerweise die Entwicklung von etwas Vorhandenem, sondern – falls nötig – die Implementation von etwas Neuem und Fremdem, das sich anderswo – in den USA – bewährt hatte. Entwicklung war damit keine biologische Metapher, sondern ein Hinweis auf eine kulturelle Standardisierung.

Wie diese „ideologiefreie“ Ideologie gelehrt wurde, kann anhand eines der größten Projekte demonstriert werden, das die OEEC im Jahr 1958 initiiert hatte und aus dem – letztlich – PISA hervorging. Das Projekt war eine direkte Antwort auf Sputnik – den ersten Satelliten im Weltall, der bekanntlich nicht von den USA, sondern am 4. Oktober 1957 von der Sowjetunion in den Orbit entsandt worden war. Darauf reagierten die Vereinigten Staaten im Jahr 1958 innerhalb ihrer nationalen Grenzen mit der Gründung der NASA sowie mit der Verabschiedung des *National Defense Education Act* (NDEA), im internationalen Rahmen – hier konkret der OEEC – mit der finanziellen Unterstützung eines Komitees für naturwissenschaftliches und technisches Personal (*Committee for Scientific and Technical Personnel*; CSTP). Direktor dieser neuen OEEC-Einheit wurde der britische Chemiker Alexander King – später Mitbegründer des *Club of Rome* – und die Position seines Stellvertreters erhielt James Ronald Gass, ein britischer Sozialwissenschaftler, dessen Wissen über Bildung vom Ökonomen und langjährigen Berater der OECD, Kjell Eide, als ziemlich bescheiden eingestuft wurde (Eide 1990, 9).

Dem Komitee wurde die Verantwortung „for the work of the Organization relating to the expansion and rational utilization of the scientific and technical training necessary for meeting the needs arising from economic growth“ übertragen (zit. in: OECD 1965, 8). Das „Training“ stand explizit in Verbindung mit ökonomischem Wachstum, dem Hauptziel der OEEC mit Blick auf den wissenschaftlichen Fortschritt der Sowjetunion, der allerdings in den Akten kaum erwähnt wird. Der Aufgabenkatalog des CSTP führte zum *Mediterranean Regional Project* (MRP), einem der wichtigsten Projekte. Mit dessen Hilfe sollten sechs europäische Staaten, Portugal, Spanien, Italien, Jugoslawien, Griechenland und die Türkei, ihre vorwiegend landwirtschaftlich orientierten Wirtschaften umfassend industrialisieren. Als zentrales Mittel dieses Übergangs waren gezielte bildungspolitische Maßnahmen vorgesehen, um diese Länder an die Entwicklung der nordwesteuropäischen und vor allem der beiden nordamerikanischen Staaten anzupassen.

Entsprechend der Vorstellung *einer* richtigen Form von Entwicklung gab es für das Komitee für naturwissenschaftliches und technisches Personal (CSTP) der OEEC 1960 keinen Zweifel daran, dass durchaus „common aims and responsibilities in the more advanced and in the developing countries“ bestünden (OEEC/C(60)207). Diese Einschätzung bestätigte 1961 auch die soeben gegründete OECD, welche die Bildungsprogramme der OEEC fortführte (OECD/C(61)70, 5). In Übereinstimmung dazu klassifizierte das CSTP die Probleme der entwickelten Welt im Vergleich zu jenen der Entwicklungsländer als nicht „different in kind“, sondern sah die Unterschiede lediglich auf einer graduellen Ebene (STP/M(61)1,

zweite Sitzung 14): Es wurde in „mehr“ oder „weniger“ und nicht nach Andersartigkeit kategorisiert, und die Strategie war daher „a simple process of catching up with the best“ (Maddison 1962, 18), wobei im Zentrum Investitionen im Bildungsbereich, vor allem der Sekundarstufe, stehen sollten. Entsprechend richtete sich der amerikanische Ökonom, Samuel C. Kelley, der an der *Ohio State University* lehrte und sich in North Dakota einen Namen mit der Analyse von Versicherungs- und Einkommenschätzungen gemacht hatte (Kelley 1954, 1956), anlässlich eines vierwöchigen Trainingskurs mit den folgenden Worten an angehende Bildungsplaner in den MRP-Staaten: „The general nature of the problem, within the Mediterranean Regional Project group, is obviously similar. Each country will require a great increase in the general educational level and in particular, in the proportion of students continuing their education to advanced secondary and higher levels of education. Each will require a redirection of the flow of graduates from educational institutions to the various occupational and industrial sectors. Each will require massive population movements from agriculture to other branches and extensive vertical movement between occupational levels“ (Kelley 1962, 29f.).

Diese Aussage macht deutlich, wie „development“ nicht einfach als Weiter-Entwicklung von Bestehendem gedacht wurde, sondern als Anpassung an *ein* Modell, dem gefolgt werden sollte. Nationale Differenzen werden zwar anerkannt, doch einzig in der Hinsicht, dass diese eine etwas unterschiedliche Fokussierung der Zielsetzung erfordern würde, so dass eine gewisse Flexibilität notwendig sein werde, um einen maximalen Beitrag hinsichtlich der nationalen Probleme zu leisten (STP(62)19, 14). Das Vehikel war der Ausbau und die Umgestaltung des Bildungssystems nach Vorgaben der OECD. Doch wie sahen diese aus?

## 2 Das Umgehen von Tabu-Themen

Die OECD wird aufgrund ihrer mangelnden exekutiven Dispositionen oft als „toothless tiger“ bezeichnet. Diese fehlende Macht ist möglicherweise einer der Gründe, wieso die vorherrschende Rhetorik der OECD – gelinde gesagt – sehr vorsichtig ausfällt. Im Gegensatz zu den im Kontext des Kalten Krieges generierten, klaren Vorstellungen bezüglich „development“ ignoriert die OECD-Rhetorik wichtige gesellschaftliche Fakten und Ereignisse und präsentiert sich insgesamt bemerkenswert einsilbig. Auch wenn die curricularen Bemühungen, wie bereits im Namen des Komitees deutlich zum Ausdruck kommt, auf den Ausbau von Wissenschaft und Technik ausgerichtet waren, fehlen Begriffe wie Krieg, Armee, Militär oder Waffen. Als das Arbeitsprogramm des neu gegründeten CSTP definiert wurde, erklärte der Rat, das oberste Organ der OECD: „We are deeply convinced that science and technology, and the advanced education on which they must be based, are the pillars on which future social and economic progress must be built“ (OECD/C(61)70, 1). Das Programm setzt anscheinend einzig und allein auf ökonomische und soziale Entwicklung, während das zu dieser Zeit stattfindende Wettrüsten in den OECD-Dokumenten und ihren Publikationen zwischen 1960 und 1964 überhaupt keine Erwähnung findet. Die einzige „Ausnahme“ stellt eine Referenz auf Carl von Clausewitz' Buch *Vom Kriege* (1832) dar, dessen Auseinandersetzung mit Bildungsplanungsstrategien diskutiert wird (Lyons 1962, 57).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Clausewitz war ein Verfechter der Theorie der Abschreckung durch massive Aufrüstung; ein Konzept, das im Kalten Krieg weit verbreitet war.

Ein weiterer nicht gebrauchter Begriff – und dies ist möglicherweise noch überraschender – ist der Begriff Demokratie. In allen untersuchten internen Dokumenten und Publikationen zwischen 1960 und 1964 wird Demokratie nur einmal in einem Trainingskurs für angehende Bildungsplaner erwähnt. Der Experte versuchte in diesem Zusammenhang seine Zuhörer davon zu überzeugen, dass es in einer „political democracy“ wichtig sei, dass die Bürger um den Einfluss sozialer und politischer Faktoren sowie der Technologie und Ökonomie auf ihr eigenes Leben wüssten (Parnes 1962a, 74).<sup>5</sup> Alternative Bezeichnungen für Demokratie existierten nicht, abgesehen von einer Ausnahme – nämlich den Begriffen einer „free society“ (Kelley 1962, 33).

Entsprechend diesen Auslassungen fehlen auch Referenzen auf weltweit wichtige politische Führungskräfte. Einzig auf den Präsidenten der USA, John F. Kennedy, wird verwiesen – wiederum anlässlich eines Ausbildungskurses für angehende Bildungsplaner. Der britische Ökonom, John Ernest Vaizey, der 1954 *The Cost of Social Services*, 1958 *The Costs of Education* und 1962 *The Economics of Education* (1962a) veröffentlicht hatte, erwähnte John F. Kennedy einmal. Nachdem er sich über die „prostitution of the argument for social equality in education by a glorification of ‘working class culture’“ beschwert und die negative Folgen hinsichtlich „a limited, academic classical curriculum“ aufgezeigt hatte, greift Vaizey auf den Präsidenten der USA zurück: „A truly cultivated man must surely be well-read, musical, a good linguist, a good conversationalist, have good taste in food, women and theatre, and be reasonably fit. A man like Mr. Kennedy, for example. But that just shows how hard it is to be civilized unless you are rich. And to be rich by your own efforts means you have to earn your living profitably. Frankly, that is what I think the cultural debate reduces itself to“ (Vaizey 1962b, 42).

In den Dokumenten und Publikationen der Anfangsphase der OECD gibt es wenige Passagen, welche die unausgesprochene Ideologie dieser Organisation so klar vor Augen führt wie diese Beschreibung eines „cultivated man“. Während Kennedy als Modell für die Vorteile des Wohlstands zu dienen hatte, wurden die Debatten über Probleme der Gleichheit und der „working class culture“ als lächerlich dargestellt. Wie in den OECD-Dokumenten üblich, wird dabei der „Feind“ nicht identifiziert, doch in diesem Kontext ist es offensichtlich, dass Vaizey kürzlich erschienene britische Publikationen über die englische Arbeiterklasse angreift, die mit der ihnen eigenen Kultur sympathisierten und gegenüber der politischen Ordnung des Kapitalismus skeptisch eingestellt waren: Brian Jackson und Dennis Marsden hatten eben ihren Bestseller *Education and the Working Class* (1962) publiziert und ein Jahr später veröffentlichte Edward Palmer Thompson den zeitlosen soziologischen Klassiker *The Making of the English Working Class* (1963). Vaizeys Botschaft vermittelt unmissverständlich: Im Kontext des Kalten Krieges ist Kapitalismus-Skepsis unerwünscht und die Überzeugungskraft demokratischer Ideale daher begrenzt.<sup>6</sup>

5 Eine weitere Ausnahme stellt die Begrüßungsansprache des schwedischen Ministers für Bildung und kirchliche Angelegenheiten, Ragnar Edenman, an der OEEC-Konferenz *Ability and Educational Opportunity in a Modern Economy* dar (Edenman 1961, 2). Edenman war kein Vertreter der OEEC, doch Schweden war Mitglied der Organisation.

6 Die britische Skepsis hinsichtlich der arbeiterklassefreundlichen Soziologie wurde von den amerikanischen Reformern unterstützt, da diese der Demokratie reserviert gegenüberstanden, insofern sie sich ständig von den demokratisch gewählten „school boards“ der Gemeinden in ihren Bestrebungen behindert fühlten. Genau zu diesem Zeitpunkt opponierten die lokalen Autoritäten gegen nationale Tests der Schulen auf Bundesebene (Tröhler 2011b).

Weitere, zu dieser Zeit virulente Themen, die mit Sicherheit sowohl für die OECD als auch für ihre Mitglieder von größter Relevanz waren, wurden ebenfalls nicht thematisiert: So die Errichtung der Berliner Mauer 1961 sowie die erste bemannte Raumfahrt des sowjetischen Kosmonauten Yuri Gagarin am 12. April 1961 oder die wenige Tage später gescheiterte Invasion der kubanischen Schweinebucht. Nicht einmal die Ermordung von John F. Kennedy – das, gemäß John Vaizey, Modell des glücklichen Menschen – am 22. November 1963 wird im Kontext der OECD erwähnt. Dabei beschränkte sich diese spezifische Rhetorik nicht einfach auf „Auslassungen“, sondern bediente sich eines weiteren Mittels, nämlich der „Verschleierung“, die Sachverhalte verdeckt, relativiert und die Herkunft verwendeter Argumentation teilweise im Unklaren lässt.

### 3 Die verschleierte Rhetorik

Die Analyse der OECD-Dokumente und Publikationen zeigt eine verschleierte Rhetorik dieser Organisation. Dies könnte als Anzeichen dafür verstanden werden, dass die OECD ihre politische Determination relativierte. Die im Rahmen der Verhandlungen benutzte Sprache wird nämlich nicht dazu verwendet, die von der OECD favorisierte Strategie *de facto* zum Ausdruck zu bringen, sondern diese von den Adressaten – den einzelnen Nationalstaaten – als erwünscht erscheinen zu lassen: Die OECD teilt die Sorgen ihrer Mitglieder und nimmt ihre Probleme ernst, für deren Bewältigung sie ihnen mit effizienten Lösungsstrategien zur Seite stehen will – zumindest zu Beginn.

Das Ziel ihres Komitees für naturwissenschaftliches und technisches Personal (CSTP) umschreibt die OECD folgendermaßen: „*helping the development of national policy towards the effective revision of the teaching of scientific subjects, within the framework of a more general policy designed to increase the quality and quantity of scientific and technical personnel*“ (STP(61)15, 1). Zusätzlich zielt dieses Komitee darauf, das *Interesse* seiner Mitgliedsländer zu *erwecken*, indem es ihnen bei der Entwicklung nationaler Politiken hilft, die eine effektive Revision des naturwissenschaftlichen Unterrichts ermöglichen (OECD/STP(61)3, 1). Die OECD berichtet, dass gewisse Probleme in den meisten Mitgliedsstaaten *wahrgenommen* würden (STP(62)19, 8) und diese die *großen Sorgen* hinsichtlich deren Entwicklungen teilten. Zudem sei in Mitgliedsstaaten, auch in den Ländern, die am *Mediterranean Regional Project (MRP)* teilnehmen, die Überzeugung schnell *gewachsen*, dass zwischen ökonomisch nachhaltigen Entwicklungen und dem Ausbau des Bildungssystems eine Interdependenz bestehe. Die Erfahrungen mit dem MRP hätten *gezeigt*, dass die Effekte auf die Bildungspolitik *möglicherweise substantielle Folgen zeitigen* (STP(62)19, 10) und dass das Einsetzen von Planungsteams *quasi einem allgemeinen Bedürfnis* entspreche. Die wohl wichtigste Erkenntnis fußte allerdings darauf, dass der enge Kontakt zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten dazu führte, „*to have a major impact not only on methods of approach to educational planning, but on actual policy decisions taken by national authorities*“ (STP(62)19, 10f.).<sup>7</sup> Die Ausbildung von Bildungsplanern im Rahmen der OECD sollte mittelfristig den Zugang zu den im Prinzip autonomen nationalen Bildungsverwaltungen ermöglichen und einen Standardisierungsprozess zum Wohle der einzelnen Nationen ermöglichen: „The establishment of national planning teams co-operating with the O.E.C.D would at the same time provide the Organization with channels to national sources of information which, if

7 Alle Hervorhebungen in den folgenden Zitaten durch den Autor.

properly used, *should add substantially* to its capacity to undertake comparative international studies to the benefit of all Member countries“ (STP(62)19, 11).

Wenn nun aber der OECD bzw. dem Sekretariat des CSTP die Autorität zugesprochen werden sollte, entsprechende Daten zu sammeln und einen internationalen Vergleichsrahmen zu schaffen, – „*appropriate machinery for examining future needs for educational resources in relation to economic and social development*“ (STP(62)19, 10) – „*it seems to be essential*“, so der Direktor Alexander King, die Arbeit im Sekretariat neu zu organisieren (STP(62)19, 16). Damit würden die wichtigsten Probleme in den einzelnen Arbeitsgruppen auch wirklich handhabbar. Das Sekretariat sollte dadurch an Handlungsspielraum in der Definition von Problemen gewinnen, während die Definitionshoheit der Länderdelegierten entsprechend eingeschränkt werden sollte. An der Komitee-Sitzung vom 17. Oktober 1962 stimmten die Delegierten den Plänen zu, wobei das Sekretariat auch das Recht bekam, aus den Reihen der Delegierten Expertenteams und weitere Experten „*responsible for the implementation of certain national activities*“ einzuberufen (STP/M(62)2, 5f.).

Unmittelbar darauf baute Alexander King das Sekretariat mit Spezialisten aus und schaffte sich ein internationales Netz an Experten, während die Länderdelegierten offenbar immer mehr die Übersicht über die Aktivitäten des Sekretariats verloren und an den Sitzungen stärker mit administrativen und monetären Fragen beschäftigt waren, anstatt mit der Weiterentwicklung der einzelnen Programme (STP/M(63)2, 9f.). Und in der Tat: Bereits 1963 wurde die Sprache des Sekretariats selbstbewusster, insofern nun explizit Druck auf die Mitglieder ausgeübt werden konnte: „*to ensure that the right share of increased national effort in education is allocated to the sectors of scientific and technical education which ... are one of the keys to national economic development*“ (STP(63)14, 25). Wiederum ein Jahr später, 1964, wird die Dringlichkeit der Sprache erneut gesteigert; nun sei das Bedürfnis „*reasonably clear*“, *sicherzustellen (ensuring)*, dass die Ministerien die Resultate des MRP adäquat reflektieren würden (STP(64)17, 3).

Die Analyse der verwendeten Rhetorik der OECD zeigt, dass sie weder einer offiziellen Regierungssprache entspricht noch einem akademischen Raster folgt. Forschungsfragen werden kaum je formuliert, der Forschungsstand wird nur vereinzelt diskutiert und Zitate bzw. Verweise auf andere Forschungsarbeiten stellen eine Seltenheit dar: Wenn Arbeiten zitiert werden, dann bleibt der Kreis meist geschlossen, indem beigezogene Experten lediglich auf andere Experten der OECD verweisen. Wie diese relativierende Rhetorik mit der dominanten ökonomischen Theorie der OECD, der Humankapitaltheorie, verlinkt ist, wird etwa anhand der folgenden Textstelle deutlich: „*Several indications point in the direction that investments in what is often called ‘human capital’ – out of which investments in formal education constitute a major part – might be the main source of the unexpected part of the actual economic growth in most countries. It seems that under certain circumstances, the role played by investments in education may even be more important than that of investments in physical capital*“ (STP(62)19, 7).

Die OECD legitimierte ihre Strategie mit *der wachsenden Einsicht*, dass Bildung und Ausbildung wichtige Faktoren für ökonomisches Wachstum darstellen. Sie beschreibt, dass die gegenwärtige ökonomische Forschung gezeigt habe, dass neben dem Element Arbeit und den physischen Ressourcen ein dritter Produktionsfaktor, der *vermutlich* Bildung als ein Schlüsselement einschließt (OECD 1965, 5), für das ökonomische Wachstum maßgeblich sei. Die Bezeichnung des „dritten Faktors“ stammt von John Vaizey, dem OECD-Experten, der John F. Kennedy für seinen Wohlstand bewundert und die Begriffseinheit des „drit-



ten Faktors“ in seiner affirmativen Diskussion der Humankapitaltheorie entwickelt hatte (Vaizey 1961, 97). Symptomatisch an der oben zitierten Textstelle ist, dass die tatsächliche Quelle, das heißt Vaizeys Artikel, weder in den offiziellen OECD-Publikationen noch in den internen Papieren der Organisation als Quelle identifiziert wird (STP(62)5, zweite Revision, 5): Der Begriff wird vorausgesetzt, als ob er alternativlos wäre. Während diese Schreibweise als „understatement“ beschrieben werden könnte, lässt sie sich, genauso berechtigt, als mehr oder weniger bewusste Strategie der OECD bezeichnen, ihre Autoren nicht klar zu identifizieren: Statements müssen gemacht und nicht diskutiert werden.

Als letzter rhetorischer Kniff kann die zwiespältige Zieldefinition der angestrebten Bildungsreformen genannt werden: Politische Ziele werden ganz klar nicht geäußert – Demokratie wird nicht explizit angestrebt. In den meisten Textstellen tritt das Ziel in gedoppelter Form auf: „economic and social development“. In den OECD-Dokumenten werden Stellungnahmen wie die folgende gleich einem Mantra repetiert: „The O.E.C.D. policy approach ... may be simply expressed as the recognition that education must be looked upon as an investment which is intimately related to the future of economic and social progress of the individual nations, and of the O.E.C.D. area as a whole“ (STP (63)5, 1).

Die Begriffe „progress“ und „development“ werden häufig ausgetauscht und können somit als synonym verstanden werden. Die soziale Dimension der OECD-Mission wird neben der ökonomischen stets hervorgehoben – allerdings mit auffallend apologetischem Charakter. Es wird betont, dass „Bildungsstrategien stets in einem weiteren ökonomischen und sozialen Rahmen geplant werden müssen“ und dass die sozialen Bildungsanforderungen keineswegs vergessen werden sollten (STP(64)19, 5). Der verteidigende Duktus hinsichtlich der sozialen Bemühungen ist nicht zufällig und hatte einen zweifachen Ursprung: Auf der einen Seite sollten die kritischen Stimmen besänftigt werden, welche sich über eine einseitige ökonomische Ausrichtung der OECD-Bildungsprogramme zu Lasten sozialer Aspekte beklagten.<sup>8</sup> Auf der anderen Seite bestand der ursprüngliche Auftrag der frühen OECD lediglich in der sehr vagen Integration von „educational and economic policy“ (STP(62)5, (zweite Revision), 5). Es scheint, als ob soziale Entwicklung als Nutzen ökonomischer Entwicklung definiert wird, welche ihrerseits gemäß der OECD-Logik auf Bildungsinnovationen basiert (STP(62)1, 3f.) – das heißt von der Implementation von Reformprogrammen abhängt, die auf eine allgemeine Expansion des Bildungssystems zielen, Naturwissenschaften und Mathematik begünstigen sowie effiziente Lehrmethoden wie „teaching machines“, Schulradio und -fernsehen fördern. Um diese Pläne konkret umzusetzen, bot die OECD unter Einbezug von Experten Kurse an, die vom Sekretariat ohne Rücksprache mit den Delegierten im CSTP verpflichtet worden waren, welche ihre Teilnehmer zu nachhaltiger Politikimplementation befähigen bzw. sie selber zu *Experten* der Bildungsplanung – „educational planning through experts“ – ausbilden sollten. Dieses Anliegen stand auch im Zentrum des ambitionösesten Programms der OEEC und der frühen OECD, dem *Mediterranean Regional Project* (MRP).

8 „Some persons have such a profound feeling that the ‘true’ purpose of education is to contribute to an individual’s personal development that they regard as almost immoral an approach to educational planning that is essentially economic in its orientation and which seems to use society’s needs for a ‘human capital’ as basic criterion“ (Parnes 1962a, 73f.).

#### 4 Die Ausbildung von Bildungsplanern

Die bildungspolitischen Programme des Komitees für naturwissenschaftliches und technisches Personal (CSTP) lagen zwischen der Kalten Krieg-Ideologie der Entwicklung (*development*) sowie der besänftigenden Rhetorik mit Hinblick auf die Ziele, Strategien sowie nationale Souveränität. Beide Aspekte lassen sich anhand des *Mediterranean Regional Project* luzide aufzeigen, das 1960 im Einverständnis zwischen der damaligen OEEC und sechs mediterranen Staaten (Portugal, Spanien, Italien, Jugoslawien, Griechenland, Türkei) lanciert worden war. Für die Umsetzung des Projekts wurden in diesen Ländern jeweils nationale Teams zusammengestellt und beauftragt festzustellen, wie ihre Ökonomie mittels Bildungsinnovationen, insbesondere durch Reformen in den Naturwissenschaften und der Technologie, entwickelt werden könnte. Die einzelnen Teams, angeführt von einem Leiter, bestanden aus Ökonomen, Statistikern und Bildungsbeauftragten und waren verpflichtet, sich mit ihren jeweiligen Regierungen zu treffen und über das Projekt Bericht zu erstatten (OECD 1965, 9). Diese Zusammenstellung nationaler Verantwortungsträger garantierte auf der einen Seite die nationale Souveränität und eröffnete auf der anderen Seite die Tür in die nationalen Bildungshoheiten; zudem erhielten die nationalen Teams die finanzielle Unterstützung der OEEC und dann der OECD, die 50 Prozent der Kosten übernahmen. Diese finanzielle Beteiligung war jedoch in der eigenen Wahrnehmung der OEEC und später der OECD nur eine unter mehreren Dienstleistungen für das gesamte Projekt. Weitere Handreichungen wurden in der Vermittlung internationaler Experten, in der Koordination von regelmäßigen Treffen, welche meist in Paris stattfanden sowie in der Organisation von internationalen Konferenzen gesehen. Außerdem nahm es die OECD auf sich, „specialists in human resource development“ (OECD 1965, 9) auszubilden. Dieses Ausbildungsprogramm war zweigeteilt: Es beinhaltete sowohl eine einjährige „Fellowship“ für junge Ökonomen, die Mitglieder der nationalen Teams sein sollten (STP/GC(61)25, 4), als auch einen jährlichen vierwöchigen „Crash“-Kurs, der an verschiedenen Orten in Europa angeboten wurde: 1962 fand der Kurs in Italien statt, 1963 in Griechenland und 1964 in Deutschland. Die Teilnehmer dieser Kurse stammten nicht nur aus mediterranen Ländern, sondern auch aus west- und nordeuropäischen Staaten, die ihrerseits vor allem in einem parallelen Programm zum MRP organisiert waren, dem „Educational Investment and Planning“ (EIP). Das Bedürfnis nach ausgebildeten Bildungsplanern in den einzelnen Nationen resultierte aus dem Gesamtplan des MRP, der klar organisiert war und vier Schritte umfasste: Erstens sollten die gegenwärtigen Bedingungen der jeweiligen Bildungssysteme analysiert werden, zweitens wurden aus diesen Befunden Vorhersagen über zukünftige Bedürfnisse extrapoliert, für deren Bewältigung drittens Ideen und Implementationsprogramme entwickelt werden sollten, deren Finanzierung im letzten Schritt kalkuliert wurde (STP(63)8, 8). Alle teilnehmenden Staaten mussten einen Länderbericht einreichen, der diese vier Aspekte abdeckte, die programmatisch von der OECD entwickelt wurden, und es ist kein Zufall, dass die eigene Pionierrolle all dieser Bemühungen immer und immer wieder betont wurde (STP(63)8, 7, 12; STP(64)17, 9; STP(64)19, 6; STP/M(64)3, 20).

Die Analyse des ersten Punktes, der gegenwärtigen Situation der Bildungssysteme, beinhaltete hauptsächlich statistische Daten und die Einschätzung der zukünftigen Bedürfnisse; der zweite Punkt unter dem Sammelbegriff „manpower requirement“ war eine Angelegenheit der Lehrplanrevision und von Unterrichtsinnovationen im Kontext wirtschaftlicher Prognosen (OECD, 1962, 67-165) – für beide Anliegen existierten in der OECD spezielle

Arbeitsgruppen. Der dritte Aspekt, die Implementation, wurde unter dem Blickwinkel der „Bildungsplanung“ bezüglich der Ausschöpfung der „Humanressourcen“ betrachtet, für welche die oben erwähnten Programme eingeführt worden waren – die „Fellowship“ für die mediterranen Staaten und das parallel laufende „Educational Investment Planning“ (EIP) für die „entwickelteren“ Länder. Aus der Diskussion des vierten Punktes, der Finanzierung der Modelle, resultierte das Genre „economics of education“ (Bildungsökonomie), wofür die OECD erneut eine eigene Arbeitsgruppe einsetzte.

Während der erste der vier Schritte, die statistische Analyse der einzelnen Länder, *per se* keine spezifischen Probleme verursachte (so lange der Anspruch des internationalen Vergleichs nicht gestellt war), wurden die Fragen der Curriculumsreform, der Effizienz und der Finanzierung innerhalb der OECD mit Experten der entwickelten Länder diskutiert. In der Logik der OECD-Strategen stellte aber die Ausbildung nationaler Bildungsplaner und deren Erfolg bei der Implementation der Strategien auf nationaler Ebene der entscheidende Punkt dar. Da die OECD über keine Sanktionsgewalt verfügte, das heißt die nationale Souveränität nicht umgehen konnte, war sie auf kooperationswillige Ministerien und andere entsprechende nationale Organisationen angewiesen. Mit den Ausbildungsprogrammen wurde demnach ein doppeltes Ziel verfolgt: Einerseits sollten die Teilnehmer mit den generellen Theorien und Strategien der Bildungsplanung vertraut gemacht werden und andererseits zielte die Ausbildung auf eine Konformität der Teilnehmer mit den Ideologien hinter diesen Theorien: Der Prozess der Standardisierung der Bildungspolitik setzte konforme nationale Akteure voraus, die es zuerst auszubilden galt.

Das jährliche „Fellowship“-Programm für „Junior-Experten“ erwies sich als äußerst erfolgreich – über 300 junge Männer bewarben sich 1963 für das Programm, von welchen 44 für ein Bewerbungsgespräch eingeladen und 16 akzeptiert wurden (STP(63)16, 1). Zusammen mit weiteren interessierten Personen aller Mitgliedsländer der OECD kamen diese Teilnehmer in einem jährlich stattfindenden, vierwöchigen Kurs zusammen und hatten während dieses Zeitraums ein umfangreiches Lernprogramm zu absolvieren, das dicht gedrängt auf vier Seiten zusammengefasst wurde (STP(62)2, Corrigendum 2, 3-6). „Growth Problems in Underdeveloped Countries“, „Roles of Education in Developing Society“ oder „Economic and Educational Planning“ waren die ersten drei von siebzehn Vorlesungen, welche in den vier Wochen gehalten wurden. Die Liste der Redner zeigt eine angelsächsische Dominanz: Herbert Saul Parnes, der 1962 für das jährliche Treffen in Italien verantwortlich war,<sup>9</sup> lehrte Politikwissenschaften und Ökonomie an der *Ohio State University*; zusätzlich stammten vier weitere Präsentationen aus den Vereinigten Staaten, sieben Beiträge wurden von Briten verfasst und zwei von deren französischen Kollegen. Die restlichen Präsentationen entfielen je auf einzelne weitere Länder.

Eine der vermutlich wichtigsten Aufgaben dieser Konferenzen bestand darin, die junge Generation der Bildungsplanungsexperten von der Wichtigkeit ihrer Mission zu überzeugen. Diese Aufgabe wurde einmal mehr einem Professor für Ökonomie der *Ohio State University*, Samuel C. Kelley, übertragen. Dieser hatte sich, wie oben erwähnt, unter anderem im Bereich der Versicherungs- und Einkommensanalysen in North Dakota einen Namen gemacht. Kelly machte seine Zuhörer darauf aufmerksam, dass eines der größten Probleme darin bestünde, dass die Bevölkerung traditioneller Agrarwirtschaften – was auf alle teilnehmenden mediterranen Staaten zutraf – nicht über das angemessene Verhalten hinsichtlich

9 Parnes hatte sich in eben diesem Jahr durch die im OECD-Verlag erschienene Publikation *Forecasting educational needs for economic and social development* einen Namen gemacht (Parnes 1962b).

der angestrebten Entwicklung verfügen würden. Es gälte daher als entscheidende Aufgabe, „human attitudes and motivation which result in specific acts of commitment to a work role and a way of life“ zu entwickeln (Kelley 1962, 27). Mit dieser Transformation in Richtung ökonomischem Fortschritt versprach Kelley allerdings nicht unbedingt eine sanfte Tour: „There are no means to economic progress that are not, in some degree, coercive“ (ebd., 28). Es sei die Natur der Industrialisierung traditionelle Muster und Präferenzen zu durchbrechen, aber, wie Kelley versicherte, würde der Gewinn die notwendigen Kosten übertreffen (ebd.). Während die stärker entwickelten Länder kraft ihrer kulturellen Veranlagung (*disposition*) eine einfachere Entwicklung hätten, würden die sich neu entwickelnden Staaten, so Kelley, sich einer schwierigeren Aufgabe stellen müssen: „the process of change will require a much greater concern with the means of commitment than was evident in the evolution of the [already; DT] developed countries“ (ebd., 32). Genau an diesem Punkt spiele Bildungsplanung eine entscheidende Rolle: „Educational planning should recognize the implications of education in this respect and the patterns of education should develop in ways that are consistent with these needs“ (ebd., 34). Die jungen Ökonomen sollten also, ausgebildet durch die OECD und ihre Experten, in ihren Heimatländern eine bildungsreformerische Haltung verbreiten, die ihnen genügend bildungspolitischen Spielraum verschaffte, die *policy*-Ideen der OECD umzusetzen.

Aus strategischen Gründen wurde die Zielgruppe nicht aus Studenten oder Lehrern rekrutiert, sondern es wurden die Wirtschafts- und Bildungsministerien in den verschiedenen OECD-Ländern anvisiert. Während eines Ausbildungskurses lehrte der britische Bildungsverwalter Raymond F. Lyons – der damals ein ziemlich unbeschriebenes Blatt in der akademischen *Community* war – in seiner Vorlesung *Formulating Recommendations on Educational Needs* (Lyons 1962) die zukünftigen Bildungsplaner, wie sie den nationalen Ministerien Fakten und Reformprogramme übermitteln sollten, damit sie auch umgesetzt würden. Einen solchen „useful guide for policy makers“ zu schreiben, hänge, wie Lyons anmerkt, von fünf Faktoren ab, die ihrerseits nichts Geringeres als das Rezept für eine internationale „Bürokratensprache“ der Bildungspolitik konstituieren.

Erstens bemerkte Lyons gegenüber den angehenden Planern, sei es unumgänglich, dass die Regierungen von ihrer Arbeit überzeugt sein müssten. Zweitens sollten ihre Berichte jeweils einen klaren Anfang haben mit „a short introductory chapter summing up clearly and concisely the findings of the investigation and the conclusions drawn from them“. Dabei seien relativierende oder gar die Ergebnisse verändernde Kommentare oder Konklusionen wegzulassen (ebd., 245). Drittens habe der Bericht „balanced“ auszufallen, das heißt sowohl der ökonomische als auch der pädagogische Blickwinkel sollten berücksichtigt werden (ebd., 245f.). Viertens warnt Lyons vor „too much indulgence in academic exercise“ (ebd., 246), insofern diese keine unmittelbare und praktische Relevanz aufweise und möglicherweise mehr Schaden anrichte als Gutes vollbringe (ebd., 246ff.). Fünftens erinnerte Lyons seine Zuhörer daran, dass mögliche Alternativen (zur gewünschten Strategie) nur mit Vorsicht zu erwähnen seien: „It is unwise to introduce into a report the degree of fluidity which is inherent in too many alternatives. Moreover, ministers and politicians are always tempted to accept the alternative which carries the lowest cost. Lastly, alternatives may suggest lack of confidence on the part of the authors and thus throw doubt on the solidity of the report itself“ (ebd., 247). Texte oder Berichte von Strategen oder Bildungsplanern sind nicht akademischen Erwägungen und Möglichkeiten verpflichtet, sondern eindeutigen und sich nicht widersprechenden bildungspolitischen Agenden.

## 5 Das Resultat: Standardisierung

Wie andere OECD-Mitgliedstaaten erstellten die sechs Nationen, welche in das MRP integriert waren, in den Jahren 1963 und 1964 ihre Länderberichte. Diese wurden im CSTP in der vollen Länge diskutiert und in der OECD-Serie mit dem Titel *The Mediterranean Regional Project* (Türkei 1964, Spanien, Griechenland, Italien und Jugoslawien 1965, Portugal 1966) publiziert. Im Jahr 1965 erschien zudem ein zusammenfassender Überblick (OECD 1965).

Die Diskussionen der Länderberichte innerhalb der OECD zeigen ein ambivalentes Bild. Zwar lieferten die Berichte Daten, die davor nicht existiert hatten, doch stellte sich alsbald heraus, dass diese Daten der verschiedenen Länder nicht vergleichbar und daher nur von geringem Nutzen waren. In einem Vortrag des dritten Ausbildungskurses in Deutschland 1964 erklärte der Ökonomeprofessor der *Princeton University*, Frederick H. Harbison, den auszubildenden Strategen, dass aber genau die unterschiedlichen Modernisierungsgrade der jeweiligen Länder nach komparativen Daten verlangten: „From the standpoint of practical politics, the consideration that really influences policy-makers and even the people as well, is comparison with other countries. In this respect, nations resemble individuals – they want to keep up with the Joneses.<sup>[10]</sup> And this is true of all countries, including the United States“ (Harbison 1966, 54): Wahre Entwicklung baut auf Daten, aber nur auf solchen Daten, die vergleichbar waren.

Die Konklusion des MRP war daher in der Tat ernüchternd. Michel Debeauvais, ein Verwaltungswissenschaftler und ehemaliger Mitarbeiter im französischen Außenministerium (1947-1959), der sich mit komparativen Daten auskannte, beschrieb die Statistiken des Projektes zunächst höflich als von großem Interesse, doch wären sie im Prinzip nutzlos – „not suitable for international comparison for lack of common methodology“ (Debeauvais 1962, 85). Debeauvais führte die identifizierten Probleme teilweise auf ideologische Differenzen zwischen Erziehungswissenschaftlern und Ökonomen zurück. Erstere seien „used to talking in terms of teaching and social objectives but are chary of the terminology and concerns of economists and manpower experts“ (ebd., 86). Das Hauptproblem wurde allerdings im Fehlen einer geeigneten vereinheitlichenden Methodologie gesehen. Nur so ließen sich die für die OECD-Mission als unabdingbar erachteten, vergleichenden Statistiken entwickeln: „The qualitative aspects of educational programs are of course most important, but are specific to each country and do not lend themselves to generalization. Here, again, a number of parameters should be considered“ (ebd., 95).

Entsprechend wurde der Bedarf nach verbesserten Statistiken stets wiederholt. Für die Weiterentwicklung dieses Anliegens sollten die ersten Früchte der OECD-Arbeit hilfreich sein. Anlässlich der europäischen Bildungsministerkonferenz im Jahr 1964, welche alle zwei Jahre unter der Schirmherrschaft des Europarates tagte, wurde das CSTP gewissermaßen „von außen“ beauftragt, seine Arbeiten der Bildungsplanung und -investitionen weiterzuführen (STP/M(64)2, 13). Dieser Auftrag war angesichts der erfahrenen Rückschläge Balsam für das CSTP und entsprechend reagierte das Sekretariat umgehend mit der Veröffentlichung

10 „To keep up with the Joneses“ ist eine amerikanische Wendung des 20. Jahrhunderts. Sie stammt aus Arthur (Pop) Momands Comic *Keep Up With The Joneses*, der im *New York Globe* abgedruckt wurde. Jones war ein weit verbreiteter Name und „the Joneses“ ein Synonym für „Nachbarn“ ([www.phrases.org.uk/meanings/216400.html](http://www.phrases.org.uk/meanings/216400.html) [30.7.2012]). Im oben stehenden Kontext wird damit das Streben der Nationen verdeutlicht, mit ihren Nachbarn in Ausgaben und sozialem Status gleichzuziehen.

einer Mitteilung unter dem Titel *The Need for Improved Statistics* (STP(64)24). Durch die Verbesserung sollten valide statistische Vergleiche zwischen den Mitgliedsländern ermöglicht werden (STP(64)24, 1).

Diese Aufgabe wurde in der Folge zur wichtigsten Aktivität des Komitees erklärt: „since no real progress can be made without adequate statistical basis“ (ebd., 2). Ohne die Hilfe von vergleichenden Daten sei die Hauptmission des CSTP, das heißt nachhaltiges ökonomisches Wachstum durch die Verbesserung von Bildung und Naturwissenschaft, gefährdet (ebd., 3). So befänden sich die „member countries of the OECD ... in a position to make a major and trend-setting advance in the field of comparative statistics for educational investment planning“, um die nationalen Autoritäten zu ermächtigen „to establish in quantitative terms realistic targets for the whole system of education and training“ (ebd., 5). Die Definition von vergleichbaren „indicators“ sollte es ermöglichen, kontinuierliche statistische Serien zu erstellen, welche auf vergleichender Basis die Bildungsbemühungen und -leistungen der verschiedenen Länder sichtbar machen könnten (ebd., 6) – eine Idee, die heute innerhalb des Konzeptes des „Bildungsmonitorings“ bemerkenswert große bildungspolitische Popularität genießt.

Allerdings sollten nicht alle Länder von dieser Entwicklung profitieren, insofern in derselben Sitzung des CSTP, in der die Entscheidung der europäischen Bildungsminister erfreut diskutiert wurde, der stellvertretende Generalsekretär der OECD, Michael Harris, eine umfassende Revision der Arbeiten des Komitees ankündigte (STP(64)2, 4). In dieser Begutachtung, welche die operationellen Tätigkeiten der gesamten OECD umfasste (CES(64)22), kam Harris hinsichtlich der Arbeiten des CSTP zum Schluss, dass fortan nur alle jene quantitativen Projekte gefördert werden sollten, die komparative quantitative Daten anstrebten. Dagegen sollten alle experimentellen Projekte, welche nicht von den Mitgliedsstaaten selbst finanziert wurden, sowie alle qualitativ orientierten Projekte wie Curriculumreform oder die Entwicklung von Unterrichtshilfen eingestellt werden. Gemäß Harris war die Curriculumreform bereits zu einem bemerkenswerten Erfolg geworden; die Resultate wurden 1966 in einem Bericht mit dem Titel *Modernizing our Schools. Curriculum improvement and educational development* mit einem Vorwort von Michael Harris publiziert (OECD/Stoke/Löwbeer/Capelle 1966).

Genau in diesem Kontext – der von der obersten OECD-Leitung veranlassten Revision des CSTP (*Review of the Operational Activities of the Organization* (CES(64)22)) – wurde die Idee der zentralen Steuerung durch quantifizierte Standards geboren, die Vorstellung also, dass zentral quantifizierbare Standards vorgegeben werden, die in teilautonomen Einheiten umgesetzt werden sollen. Zunächst sollte die Idee auf der Ebene der OECD-Einzelstaaten spielen, später auf der Ebene Einzelstaat-Region bzw. einzelne Schule. Dieses Konzept verlangte explizit nach der Entmachtung der untersten Einheiten, nach „some reduction of the powers wielded by local authorities over educational matters in favor of larger regional authorities or of the central government“ (STP(64)19, 23) in den einzelnen Ländern – oder eben der Mitgliedsstaaten im Rahmen der OECD. Was die OECD mit ihren Experten vorgibt, sollte in den Bildungsministerien von den unter anderem durch sie ausgebildeten Bildungsplanern national formuliert und in der Folge von den Einzelschulen umgesetzt werden.

Letztlich mündete die Revision der Tätigkeiten des CSTP insbesondere in der Einstellung der finanziellen Unterstützungen gegenüber allen Ländern, wovon vor allem die Staaten des MRP betroffen waren. Im Kielwasser von Sputnik durch erhebliche finanzielle Zuschüsse

der USA finanziert, schienen diese Programme im OECD-Effizienztest durchgefallen und wurden trotz vehementer Opposition eingestellt (STP/M(64)3, 4-24). Zu den Verlierern gehörten offensichtlich die teilnehmenden Staaten des MRP – bzw. diese galten nun, sarkastisch interpretiert, als entwickelt und daher als nicht mehr länger auf ausländische Gelder angewiesen.

Wer aber waren die Gewinner? Die OECD. So erklärten sich die meisten westeuropäischen Länder, die parallel zum MRP am „Educational Investment and Planning“ (EIP) teilnahmen, bereit, fortan die Kosten der Programme selbst zu tragen. Diese Nationen schienen offensichtlich die Planungsideologie mit dem Schlüsselwort „development“ angenommen zu haben und hatten entsprechend die administrativen Kapazitäten in ihren Staaten so weit benötigt ausgebaut. Als erstes aller Länder errichtete Deutschland unter dem Protektorat der Max-Planck-Gesellschaft im Jahr 1963/64<sup>11</sup> ein Institut für Bildungsforschung, während die Schweizer 1962 – weniger weit reichend, aber früher – die Schweizerische Dokumentationsstelle für Schul- und Bildungsfragen gegründet hatten. Das Vereinte Königreich gründete 1964 den *Schools Council for the Curriculum and Examinations* und als erstes MRP-Land folgte Griechenland 1964 mit der Gründung des Nationalen Pädagogischen Instituts. 1965 zogen die Niederlande gleich und richteten eine *Foundation for Educational Research* ein.

Die Institutionalisierung dieser OECD-Sprösslinge erlaubte es der Ideologie der Entwicklung (*development*), in den verschiedenen „entwickelten“ Ländern zu einem standardisierten Modell der Bildungspolitik zu gelangen. Ohne diese Institutionen wäre eine Teilnahme der OECD-Mitgliedsländer am CERI, am *Center for Educational Research and Innovation*, das von der OECD 1968 gegründet wurde, kaum zustande gekommen. Die Mitgliedsstaaten schienen nun – in Übereinstimmung mit der OECD – klare Vorstellungen hinsichtlich Bildungsplanung entwickelt zu haben, die sie später, trotz ersten Widerständen, sowohl am OECD-Projekt *Education at a Glance* als auch an PISA (*Programme for International Student Assessment*) teilnehmen ließen.

Der Umstand, dass die OECD (bzw. das CSTP) sie teilweise von der Planung und Ausführung verschiedener Projekte oder von der Selektion von externen Experten und Beratern ausgeschlossen hatte, wie die Delegierten der Mitgliedstaaten im Jahr 1963 bemängelt hatten, schien 1964/65 vergessen. Entsprechend verebbte auch die vormalige schroffe Reaktion des Direktors des CSTP, Alexander King, auf die Beanstandung der Staatsrepräsentanten: Sie seien, so King, gar nicht ausreichend mit den Herausforderungen vertraut, um in diese Entscheidungen eingebunden zu werden (STP/M(63)2, 9f.): Die Idee der Expertise im Bildungswesen war damit dem Prinzip der Delegation übergeordnet worden und mit der Übernahme der Kosten im Jahr 1965 durch die einzelnen Länder wurde dieses Prinzip nachträglich auch legitimiert. Allerdings hatte man zu diesem Zeitpunkt auch keine wirkliche Handlungsalternative mehr, hatten in der Zwischenzeit doch viele Mitgliedsländer auf nationaler Ebene ihre Bildungsverwaltungen den OECD-Maßstäben zumindest teilweise angepasst, um den Ansprüchen der neuen Bildungsplanung gerecht zu werden. Was 1958 in Paris maßgeblich als Reaktion auf Sputnik begonnen hatte, hatte fünf bis sieben Jahre später

---

11 Ein Jahr später, 1964, wurde das Hamburger-Abkommen verabschiedet, welches die Terminologie der Schule, das Schuljahr sowie den Start und die Dauer der obligatorischen Schule, die Schulferien und die gegenseitige Anerkennung der Zeugnisse festlegte. Im folgenden Jahr (1965) wurde der deutsche Bildungsrat gegründet, der zu einem effizienteren Umgang mit den unterschiedlichen Schulsystemen in den verschiedenen Bundesländern beitragen sollte. 1970 übernahm die *Bund-Länder-Kommission* diese Aufgabe und der Bildungsrat wurde 1975 aufgelöst.

nationale Ableger gefunden, welche begannen, die nationalen Bildungspolitiken gemäß den OECD-Standards zu prägen. Diese nationalen Ableger sollten exzellente nationale Karriere-möglichkeiten für die OECD-Aktivisten werden, sei es als Delegierte oder aber als Experten. Einmal institutionell in den Einzelstaaten etabliert, dienten sie der neuen Ideologie durch Bildungsplanung nach bekanntem Muster, durch Politikberatung und nicht zuletzt durch eigene populärwissenschaftliche Publikationen, welche in den jeweiligen Ländern gedruckt wurden und nicht nur – wie bis anhin – von der OECD-Druckerei in Paris stammten. Der schwedische OECD-Delegierte Hans Löwbeer – seit 1964 Präsident des schwedischen nationalen Bildungsausschusses – publizierte zum Beispiel 1965 das Buch *The Educative Society*, während der deutsche OECD-Experte Friedrich Edding ebenfalls 1964 zum Co-Direktor des Max-Planck-Institut für Bildungsforschung wurde und ein Jahr später das Buch *Bildung und Politik* (Edding 1965) veröffentlichte. Parallel zu Edding war der seit 1959 amtierende Direktor des in Hamburg domizilierten UNESCO-Instituts für Pädagogik Saul B. Robinsohn zum Co-Direktor des Max-Planck-Institut für Bildungsforschung gewählt worden. Dieser hatte sich einen Namen in der Curriculumsreform in Übereinstimmung mit den OECD-Standards gemacht und 1967 eine populäre Broschüre zu *Bildungsreform als Revision des Curriculum* veröffentlicht.

Diese neuen nationalen bildungspolitischen Eliten sowie ihre Nachfolger expandierten in den jeweiligen Ländern die Bildungssysteme und erfüllten die Ambitionen von vergleichenden Statistiken, indem sie die Bildungssysteme Standardisierungsprozessen unterwarfen. Als Beispiel wäre in diesem Kontext das Hochschulprojekt „Bologna“ zu nennen oder die Standardisierung von Schulhalten, die nicht auf die Steigerung der Unterrichtsqualität zielt, sondern auf die Erleichterung quantitativer und international-vergleichender Forschung. Diese international durch die OECD abgesicherten, national agierenden bildungspolitischen Eliten expandierten aber nicht nur die Bildungssysteme, sondern vor allem auch ihre eigene Profession und trugen das ihre zur erfolgreichen Etablierung einer internationalen Bildungsbürokratie bei bzw. schufen – in der Sprache der OECD formuliert – eine internationale Bildungs-„Maschinerie“ (STP(64)19, 23ff.). Überdies benutzen sie ihren politischen Einfluss, um an den Universitäten Lehrstühle auf das eigene Forschungsparadigma im Dienste von „*development*“ (oft unter dem Label „empirische Bildungsforschung“) um-zudefinieren.

Überzeugt von der Wichtigkeit ihrer internationalen und nationalen Rolle und ihrer Mission tief verpflichtet, scheinen diese neuen Eliten bzw. ihre Nachfolger allerdings ignoriert zu haben, dass der Kalte Krieg mittlerweile beendet wurde, und das doch schon vor einiger Zeit. Die bildungspolitische Programmatik, die sich mit dem Sammelbegriff der Standardisierung ergeben hatte und deren Attraktivität sich nicht einmal alle Bildungshistoriker entziehen konnten, entbehrt dadurch ihrer historischen Grundlage, was wiederum den Weg zur historischen Rekonstruktion ihrer Pathogenese freimacht.<sup>12</sup> Während die universitäre Forschung sich wieder mit der Frage beschäftigen könnte, wie Schule im Rahmen historisch gewachsener kultureller Vielfalt und nationaler Differenzen zu erforschen ist, könnte die Bildungspolitik ihren Glauben an Experten etwas relativieren, um sich wieder vermehrt in die demokratische Obhut zu begeben.

<sup>12</sup> Nimmt man die Analysen zu den Folgen der Standardisierung von der ehemaligen Propagandistin von *Standards*, Diane Ravitch, zur Kenntnis, lässt sich der Begriff der Pathogenese verteidigen (Ravitch 1995, 2010).



## Unpublizierte Quellen

- Arbeitsunterlagen und Protokolle der OECD bzw. des Committee for Scientific and Technical Personnel: OECD Archives Paris
- Edenman, Ragnar: Address given by Mr. Ragnar Edenman, Minister of Education and Ecclesiastical Affairs, Sweden, and the opening session of the O.E.E.C. conference on ability and educational opportunity in a modern society (1961). In: OECD Archives Paris: STP(61)2, Annex I, 2-5

## Literatur

- Bell, Daniel: *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. Glencoe: Free Press 1960
- Debeauvais, Michel: *Methods of forecasting long-term manpower needs*. In: OECD/Herbert S. Parnes (Hrsg.): *The Mediterranean Regional Project. Planning education for economic and social development*. Paris: OECD Publishing 1962, 85-96
- Edding, Friedrich: *Bildung und Politik*. Pfullingen: Günther Neske 1965
- Eide, Kjell: *30 years of educational collaboration in the OECD*. Oslo: Royal Ministry of Education and Research 1990
- Gilman, Nils: *Mandarins of the future. Modernization theory in Cold War America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press 2003
- Griffiths, Richard T.: 'An act of creative leadership': The end of the OEEC and the birth of the OECD. In: OECD/Richard T. Griffiths (Hrsg.): *Explorations in OEEC history*. Paris: OECD Publishing 1997, 235-256
- Harbison, Frederick H.: *Strategies for human resources development (1)*. In: OECD (Hrsg.): *Human resources development. Training course. Lectures and methodological essays on educational planning*. Bergneustadt, 6-24 July 1964. Paris: OECD Publishing 1966, 39-54
- Jackson, Brian/Marsden, Dennis: *Education and the Working Class: Some General Themes Raised by a Study of 88 Working-Class Children in a Northern Industrial City, 1946-1960*. London: Routledge/Kegan Paul 1962
- Kelley, Samuel C.: *The population, labor force, and income of North Dakota, 1900-1975*. Grand Forks, N.D.: Bureau of Economic and Business Research, University of North Dakota 1954
- Kelley, Samuel C.: *The North Dakota old age and survivors insurance system; an analysis for the Legislative Research Committee*. Grand Forks, N.D.: Bureau of Economic and Business Research, University of North Dakota 1956
- Kelley, Samuel C.: *The role of incentives in human resource planning*. In: OECD/Herbert S. Parnes (Hrsg.): *The Mediterranean Regional Project. Planning education for economic and social development*. Paris: OECD Publishing 1962, 27-37
- Lyons, Raymond F.: *Formulating Recommendations on Educational Needs*. In: OECD/Herbert S. Parnes (Hrsg.): *The Mediterranean Regional Project. Planning education for economic and social development*. Paris: OECD Publishing 1962, 245-249
- Maddison, Angus: *Growth problems in underdeveloped countries*. In: OECD/Herbert S. Parnes (Hrsg.): *The Mediterranean Regional Project. Planning education for economic and social development*. Paris: OECD Publishing 1962, 17-25
- OECD: *The Mediterranean Regional Project. An experiment in planning by six countries*. Paris: OECD Publishing 1965
- OECD/Stoke, Harold W./Löwbeer, Hans/Capelle, Jean: *Modernizing our schools. Curriculum improvement and educational development*. Paris: OECD Publishing 1966
- Parnes, Herbert S. (1962a): *Manpower analysis in educational planning*. In: OECD/Herbert S. Parnes (Hrsg.): *The Mediterranean Regional Project. Planning education for economic and social development*. Paris: OECD Publishing 1962, 73-84
- Parnes, Herbert S. (1962b): *Forecasting educational needs for economic and social development*. Paris: OECD Publishing 1962
- Ravitch, Diane: *National Standards in American education. A citizen's guide*. Washington D.C.: The Brookings Institution 1995
- Ravitch, Diane: *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education*. New York: Basic Books 2010
- Robinson, Saul B.: *Bildungsreform als Revision des Curriculum*. Neuwied/Berlin: Luchterhand 1967
- Thompson, Edward P.: *The making of the English working class*. London: Victor Gollancz 1963

- Tröhler, Daniel: Harmonizing the Educational Globe. World Polity, Cultural Features, and the Challenges to Educational Research. In: *Studies in Philosophy and Education* 29(2010), 7-29
- Tröhler, Daniel (2011a): The educationalization of the modern world. Progress, passion, and the Protestant promise of education. In: Daniel Tröhler: *Languages of education. Protestant legacies, national identities, and global aspirations*. New York: Routledge 2011, 21-36
- Tröhler, Daniel (2011b): The global language on education policy and prospects of education research. In: Daniel Tröhler/Ragnhild Barbu (Hrsg.): *The future of education research. Research on educational systems: historical, cultural and sociological perspectives*. Rotterdam: Sense Publishers 2011, 55-73
- Truman, Harry S.: Special message to the congress on Greece and Turkey (1947)  
[www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12846](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12846) [15.8.2011]
- Vaizey, John E.: *The cost of social services*. London: Fabian Publications 1954
- Vaizey, John E.: *The costs of education*. London: George Allen and Unwin 1958
- Vaizey, John E.: Education as investment in comparative perspective. In: *Comparative Education Review* 5(1961), 97-104
- Vaizey, John E. (1962a): *The economics of education*. London: Faber/Faber 1962
- Vaizey, John E. (1962b): The role of education in economic development. In: OECD/Herbert S. Parnes (Hrsg.): *The Mediterranean Regional Project. Planning education for economic and social development*. Paris: OECD Publishing 1962, 39-47

Prof. Dr. Daniel Tröhler, Université du Luxembourg, Route de Diekirch,  
L-7220 Walferdange, [daniel.troehler@uni.lu](mailto:daniel.troehler@uni.lu)