
Dennis Niemann

PISA in Deutschland: Effekte auf Politikgestaltung und -organisation

Zusammenfassung

PISA markiert speziell für Deutschland eine bildungspolitische Zäsur. Nach Jahren der Reformzurückhaltung eröffnete die international vergleichende PISA-Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) die Möglichkeit für umfassende Bildungsreformen. Obwohl in Deutschland bereits Ende der 1990er-Jahre ein Prozess der Modernisierung angestoßen wurde, hat PISA den eingeleiteten Wandel entscheidend vorangetrieben. Die im Vergleich zu anderen entwickelten Industrieländern unterdurchschnittlichen Bildungsleistungen deutscher Schülerinnen und Schüler entfachten in der Bundesrepublik eine intensive Debatte über das Bildungssystem, in deren Folge zahlreiche Reformen aufgelegt wurden. Die OECD selbst konnte die deutschen Bildungsreformen insofern beeinflussen, als dass sie bestimmte Bildungspolitiken delegitimierte und gleichzeitig Best Practices aus anderen Ländern aufzeigte. Die Argumente der OECD wurden dabei von nationalen Akteuren zur Begründung eigener Forderungen herangezogen.

Schlüsselwörter: PISA, Deutschland, OECD, Soft Governance, Bildungsreformen

PISA in Germany: Effects on Policy Making and Organization

Abstract

The emergence of PISA constitutes a decisive watershed in German education policy-making. After decades of reform stalemate the international comparative education assessment of the Organization for Co-operation and Development (OECD) opened a window of opportunity for encompassing education reforms in Germany, since the OECD was able to create public attention and political pressure. In response to PISA an extensive debate about the education system was sparked in Germany and several reforms were expedited. The OECD was able to influence the German reform process by delegitimizing certain practices and institutions. At the same time, the OECD highlighted best practices from other countries. These examples were used by national policy actors to demand changes in the education system.

Keywords: PISA, Germany, OECD, Soft Governance, education reforms

1. Einleitung

Die PISA-Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) war in der bildungspolitischen Debatte Deutschlands ein entscheidender Wendepunkt. Die Bezeichnung „nach PISA“ wurde zu einem geflügelten Wort, welches die einschneidende Wirkung der Studie unterstreicht (vgl. Tillmann 2004, S. 478). So wurde im Zuge der PISA-Veröffentlichung in Deutschland (und auch in anderen Staaten) ab 2001 ein umfassendes bildungspolitisches Reformprogramm aufgelegt, welches ohne die Bildungsstudie vermutlich nicht in dem gleichen Umfang hätte durchgeführt werden können (vgl. Münch 2009; Martens/Jakobi 2010). Dabei blieben die Reformen jedoch nicht auf die konkrete Ausgestaltung und Organisation von Schule und Unterricht beschränkt. Vielmehr beeinflusste PISA (indirekt) auch die politischen Gestaltungsmechanismen.

PISA ist speziell in Deutschland nach wie vor ein wichtiger Referenzpunkt zur Beurteilung der Bildungsperformanz, da seit 2001 umfassende Bildungsreformen initiiert wurden, die unmittelbar mit PISA begründet wurden (vgl. Bieber u.a. 2014b). Fast zeitgleich mit der Publikation der ersten PISA-Studie im Dezember 2001 stellte die Kultusministerkonferenz (KMK) einen Aktionsplan vor, der die dringendsten Probleme adressierte, die in PISA aufgezeigt wurden. Dabei standen sieben Handlungsfelder im Zentrum der Reformanstrengungen, wobei insbesondere der vorschulischen Bildung hohe Aufmerksamkeit zu Teil wurde, da durch PISA die Erkenntnis reifte, dass bereits in der frühen Kindheit das Fundament für die spätere Bildungslaufbahn gelegt wird (vgl. KMK 2002).¹ Einige Reformen wurden jedoch nur zögerlich oder gar nicht in den Blick genommen. So stand beispielsweise das gegliederte deutsche Schulwesen nie wirklich zur Disposition. Zwar unternahm zahlreiche Länder Anstrengungen, ihr Schulsystem von einem dreigliedrigen Modell in ein zweigliedriges zu transformieren; eine generelle Aufteilung in verschiedene Schulformen wurde jedoch nicht aufgegeben.

Dieser Beitrag soll zeigen, wie PISA die deutsche Bildungspolitik nachhaltig geprägt hat und welche Rolle die OECD dabei einnahm. Es werden zwei verschränkte Mechanismen nachgezeichnet, die aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive den Umbau des Bildungssektors erklären können: Die OECD hat eine Strategie der Delegitimierung von bestehenden Strukturen bei gleichzeitiger Legitimierung von

1 Der Reformkatalog umfasste Maßnahmen, die vorschulische Bildung stärkten, eine bessere Kooperation zwischen Vorschule/Kindergarten und Grundschulen anregten, eine Verbesserung in den drei PISA-Kernfeldern (Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften) anstreben und sozioökonomisch benachteiligten Schülerinnen und Schülern eine stärkere Unterstützung garantieren sollten. Ferner stellten auch der Ausbau des Bildungsmonitorings, eine weiterentwickelte und gezieltere Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften und der Ausbau von Ganztagsangeboten zentrale Anliegen der Reformmaßnahmen dar (vgl. KMK 2002).

alternativen Strukturen betrieben.² Mittels empirischer Daten aus PISA und deren Analyse konnte die OECD den reformpolitischen Diskurs in der deutschen Bildungspolitik aktiv prägen. Die Diskussion dieser OECD-Governance ist nicht als Top-down-Prozess zu verstehen, in welchem die internationale Organisation der nationalstaatlichen Ebene bildungspolitische Entscheidungen aufoktroizierte. Vielmehr vollzieht sich der Einfluss der OECD als Zusammenspiel zwischen internationaler und nationaler Ebene, in welchem nationale Institutionen nach wie vor die letztverantwortliche Entscheidungsgewalt besitzen, die Entscheidungsoptionen jedoch von internationalen Akteuren beeinflussbar sind (vgl. Armingeon 2004). In diesem Sinne ist außerdem auf einer akteurszentrierten Ebene hervorzuheben, dass sich das Einflusspotential von entscheidungsrelevanten Akteuren durch PISA verschoben hat. Dazu ist auch die internationale Ebene zu zählen. Die OECD erfuhr selbst gesteigerte Autorität, und ihre (indirekten) Ratschläge und Sichtweisen auf Bildung fanden zunehmend Gehör im bildungspolitischen Diskurs.

Der vorliegende Beitrag ist in drei Kapitel gegliedert. Zunächst werden der deutsche „PISA-Schock“ und die daraus resultierenden Bildungsreformen mit Fokus auf die Prozesse der Politikgestaltung beschrieben. Die eingeleiteten Reformen im Bildungssektor orientierten sich stark an dem von der OECD geförderten Modell. Zweitens wird diskutiert, welche Mittel die OECD einsetzte, um Einfluss zu nehmen. Die Herausforderung besteht darin zu erklären, warum externe Impulse – also die nicht-bindende Initiative der OECD mit ihrer PISA-Studie – interne Veränderungen hervorrufen konnten. Im Schlusskapitel wird schließlich Bilanz gezogen und der gegenwärtige Status von PISA in Deutschland näher beleuchtet.

2. Auswirkungen von PISA auf die deutsche Bildungspolitik

Die von der KMK eingeleiteten Bildungsreformen sind gemeinhin überraschend, da verschiedene institutionelle Charakteristika einen raschen Wandel des deutschen Bildungssektors erschweren. Die relativ hohe Reformresistenz in der Bildungspolitik lässt sich durch historisch tief verwurzelte Strukturen erklären. Kern dieses Arguments ist die Tatsache, dass sich durch den föderalen Aufbau zahlreiche Interessengruppen und Institutionen auf verschiedenen Ebenen herausgebildet haben, die Reformen blockieren oder zumindest erschweren können (vgl. Scharpf 2006). Flächendeckende Reformen in Deutschland erfordern zudem generell ein hohes

2 Dabei wird der OECD als Akteurin eine Rolle zugeschrieben, der eine analytische Vereinfachung zugrunde liegt. So ist „die OECD“ in diesem Beitrag mitunter als ein analytisches Akteurskonstrukt zu begreifen. Dabei werden die organisatorischen Perspektiven der Differenzierung und der Willensbildungsprozesse innerhalb der OECD ausgeklammert. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass die OECD, wie jedwede andere Organisation, kein monolithisches Gebilde ist, sondern dass verschiedene Unterorganisationen und Personen die (Bildungs-)Politik der OECD prägen (vgl. Woodward 2009; zu innerorganisatorischen Prozessen siehe Barnett/Finnemore 2004).

Maß an Konsens zwischen den beteiligten Bundesländern. Würde ein Land bei einer Einstimmigkeitsentscheidung (zum Beispiel in der Kultusministerkonferenz (KMK)) sein Veto einlegen, bestünde keine Möglichkeit einer flächendeckenden Umsetzung. Diese Konfigurationen haben zu einem bildungspolitischen Reformstau geführt, der sich erst nach und durch PISA aufgelöst hat (vgl. Wolf 2008).

Ein Blick auf die vorherigen Reformen im Bildungssektor ist hilfreich, um die Reichweite der durch PISA induzierten Reformen in Deutschland zu bewerten. Nach umfangreichen und bundesweiten Bildungsreformen in den späten 1960er- und frühen 1970er-Jahren trat ein gewisser Stillstand ein (vgl. Baumert/Cortina/Leschinsky 2003). Zwar wurden diverse Modellversuche gestartet (und teilweise auch wieder beendet); deutschlandweite (Groß-)Reformen blieben aber Mangelware. Erst in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre rückte die Notwendigkeit einer Effektivitätssteigerung auch im Bildungssektor ins Bewusstsein, und durch PISA verstärkte und strukturierte sich dieser Prozess.

Die Reaktionen, welche die Veröffentlichung des ersten PISA-Berichtes im Dezember 2001 in Deutschland öffentlich auslöste, sind von sozial- und bildungswissenschaftlicher Seite umfassend beschrieben und analysiert worden (vgl. beispielhaft Martens/Niemann 2013; Tillmann u.a. 2008). Auch nunmehr fast fünfzehn Jahre nach dem Erscheinen des ersten PISA-Berichtes sind die Vergleichsstudie der OECD und die damit in Verbindung gebrachten Wandlungsprozesse nach wie vor ein zentraler Bezugspunkt in der bundesdeutschen Bildungspolitik (vgl. Niemann 2014). Das liegt nicht zuletzt daran, dass PISA alle drei Jahre mit einer neuen Studie aufwartet und somit Vorher-Nachher-Vergleiche möglich sind, die einen Auf- bzw. Abstieg eines nationalen Bildungssystems im internationalen Ranking aufzeigen.

Da PISA von der OECD konzeptualisiert wurde, ist die Studie auch nicht frei von ideologischen Einfärbungen, sondern nähert sich Bildung aus einer ökonomisch orientierten Perspektive und transportiert auch damit verbundene Lerntechniken (vgl. Grek 2009; Henry u.a. 2001; Spring 2008). Indem im Verlauf der Post-PISA-Debatte konstant die Wirkung von Bildung auf Wirtschaftsleistung, Produktivitätssteigerung und Innovationsfähigkeit in einem kompetitiven globalen Umfeld herausgestellt wurde, konnte die ökonomisch orientierte Interpretation von Bildung zu einem zentralen Bezugspunkt bildungspolitischer Reformdebatten werden (vgl. Kraus/von Friedeburg 2003, S. 42; Martens/Niemann 2013). Defizite im Bildungsbereich wurden analog dieser Deutungsweise in antizipierte Nachteile zukünftiger wirtschaftlicher Entwicklung übersetzt.

2.1 Neue Steuerungsinstrumente in der Bildungspolitik

„Nach PISA“ haben sich Prozesse der Politikgestaltung verschoben. Bildungspolitik in den deutschen Bundesländern ist nun verstärkt geprägt durch eine Output-orientierte Steuerung, welche die empirische Überprüfung von Bildungsauscomes als Grundlage für politische Entscheidungsprozesse ins Zentrum rückt. Anstoß für diesen Wandel waren Entwicklungen auf internationaler Ebene.

Auch wenn PISA die Reform des deutschen Bildungssystems massiv beschleunigt hat, wurde der Grundstein für einen Wandel bereits Mitte der 1990er-Jahre mit TIMSS gelegt. Die Teilnahme an TIMSS und die Perzeption der Ergebnisse führten zwar nicht zu einer breiten öffentlichen oder politischen Diskussion; sie ebneten jedoch den Weg für eine kontinuierliche Ausweitung der empirischen Evaluation von Bildungsleistungen. Nicht zuletzt durch das Abschneiden Deutschlands in der TIMS-Studie waren sich zumindest Bildungsexperten und -expertinnen der Mängel im deutschen Schulwesen bewusst und leiteten die systematische Überprüfung von Bildungsauscomes durch wissenschaftliche Studien in einigen Bundesländern ein (vgl. Bos/Postlethwaite/Gebauer 2009, S. 278f.). Die Intensivierung von internationalen Vergleichsprozessen wurde 1997 mit den Konstanzer Beschlüssen der KMK institutionalisiert.³ Als unmittelbare Folge dieser Beschlüsse ist Deutschlands Teilnahme an PISA zu sehen.

Nicht zuletzt durch das „Forum Bildung“ wurde die durch TIMSS angestoßene Debatte über die Qualität des deutschen Bildungswesens in konkrete Handlungsempfehlungen übersetzt (vgl. Arbeitsstab Forum Bildung 2002, S. 190). Das „Forum Bildung“ unterstrich 2002 unter Berücksichtigung der PISA-Debatte, dass ein Kulturwandel in Deutschland hin zu einem System von Evaluation und Qualitätssicherung notwendig sei (vgl. Lange 2002, S. 212). PISA verstärkte und legitimierte dann diesen Trend weiter.

Die Bezeichnung „empirische Wende“ wurde in Deutschland zu einem Synonym für die Absicht, Output-orientierte Steuerungsmethoden in der Bildungspolitik einzuführen. Entscheidungen sollten zunehmend auf Grundlage dessen, was benötigt wird, um eine bestimmte Zielvorgabe erfüllen zu können, getroffen werden. Wo zuvor Politikgestaltung stark auf der Grundlage von Werten und normativen Zielen erfolgt war (vgl. OECD 2011a, S. 211), beeinflussten im Zuge der empirischen Wende zunehmend erhobene Daten die Entscheidungsfindung und legitimierten die getroffenen Entscheidungen.

3 Beschluss der KMK vom 24.10.1997. Vgl. URL: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1997/1997_10_24-Konstanzer-Beschluss.pdf; Zugriffsdatum: 25.02.2015.

Die Veränderungen in der Politikgestaltung zeigen sich dabei in drei wesentlichen Bereichen: in der Schaffung und anschließenden kontinuierlichen Überprüfung von Bildungsstandards, im Rückzug des Staates aus der Detailsteuerung des Bildungssystems und der Stärkung der Schulautonomie sowie im stetigen Ausbau der (quantitativ) empirischen Bildungsforschung, verknüpft mit politischen Entscheidungen, die auf den Ergebnissen dieser Forschung basieren. Zusätzlich hat die Föderalismusreform noch die Kompetenzen von Bund und Ländern in der Bildungspolitik neu geordnet.

Erstens ist die Einführung überprüfbarer Bildungsstandards eng mit den Konzepten „Kompetenzen“ und „Literacy“ verbunden, welche unmittelbar auf PISA zurückgehen (vgl. Radtke 2003). Deutschland übernahm von der OECD die Sichtweise, wie Bildungsergebnisse definiert werden können – nämlich als erreichbare Kompetenzen und nicht als Bewältigung vorgegebener Curricula. Mittels Bildungsstandards als Referenzrahmen wurde festgelegt, was Schüler und Schülerinnen an einem bestimmten Punkt in ihrer Bildungslaufbahn gelernt haben sollen bzw. können müssen. Bildungsstandards als Ausdruck systematischer Qualitätssicherung stellten einen direkten Bezug zu den unbefriedigenden PISA-Ergebnissen her (vgl. Ertl 2006, S. 624) und wurden auch durch Verweis auf „PISA-Musterländer“ gerechtfertigt (vgl. Klieme u.a. 2003). Ein konstitutives Element der Bildungsstandards ist, dass sie zentral erstellt, weiterentwickelt und überprüft werden. Nur auf diese Weise lässt sich eine Vergleichbarkeit von Bildungsleistungen herstellen. Zur (Weiter-)Entwicklung und koordinierten Überprüfung der Bildungsstandards wurde im Jahr 2004 von der KMK das Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) gegründet. Die systematische Überprüfung der Bildungsstandards ist neben der Teilnahme an internationalen Schulleistungsstudien und Vergleichsarbeiten ein Teil der Gesamtstrategie der KMK zum Bildungsmonitoring, die auch einen Vergleich zwischen den Bundesländern umfasst und die bundesrepublikanischen Erweiterungen von PISA in den Jahren 2000 und 2003 („PISA-E“) ablöst (vgl. Döbert/Klieme 2009).

Konfrontiert mit den schwachen Bildungsleistungen folgten zweitens die meisten Bundesländer dem Modell, die bisherige sehr detaillierte politische Steuerung des Schulwesens zu reduzieren und den Schulen mehr Autonomie zu gewähren. Ein duales Modell, welches stark von der OECD protegiert wird, bestehend aus Autonomie und *Accountability*, bildete den Referenzrahmen für deutsche Reformen. Für Bildungseinrichtungen wurden Verwaltungsvorschriften hinsichtlich der Sachmittel- und Finanzorganisation, des Personalmanagements sowie der Lehr- und Unterrichtsorganisation aufgehoben oder zumindest gelockert; gleichzeitig wurden die Einrichtungen jedoch einer erhöhten Rechenschaftspflicht unterworfen (vgl. Christ/Dobbins 2015, S. 147f.). Generell erhielten deutsche Schulen zunehmende Autonomie bei der Erstellung schuleigener Curricula, der Verwendung von Finanzmitteln und der Einstellung von Lehrkräften. Dennoch stehen die Schulen nach wie vor unter der grundgesetzlich vorgegebenen Aufsicht des Staates. Hervorzuheben ist, dass die

Schulautonomie in den einzelnen Bundesländern durchaus unterschiedlich weit reicht und dass einige Länder, etwa Bayern, den Schulen weniger Autonomie zubilligen als andere. Im Gegensatz dazu gewährte beispielsweise das Land Nordrhein-Westfalen seinen Schulen eine umfassendere Eigenverantwortlichkeit (vgl. Aktionsrat Bildung 2010). Einige Länder, etwa Hessen (unter rot-grüner Regierungsverantwortung), hatten auch schon vor PISA ihren Schulen eine höhere Selbstverantwortung eingeräumt. Da sich dieser Trend in Hessen nach und durch PISA auch unter einer christdemokratisch-liberalen Regierung intensiviert, ist ein unmittelbarer Bezug auf die zentralen Ansätze Autonomie und *Accountability* der OECD jedoch fraglich (vgl. Christ/Dobbins 2015). An diesem Beispiel wird deutlich, dass PISA in erster Linie als Reformförderer und nicht -erfinder zu verstehen ist.

Gesteigerte Autonomie geht mit erhöhter Rechenschaftspflicht (*Accountability*) einher. Diese Rechenschaftspflicht wurde nicht als System öffentlicher Kontrolle umgesetzt, indem etwa Leistungsstudien der einzelnen Schulen oder gar Klassen veröffentlicht werden. Stattdessen wurde eine testbasierte Rechenschaftspflicht eingeführt, die Schüler und Schülerinnen sowie Lehrkräfte eben nicht unmittelbar in die Verantwortung nimmt (vgl. OECD 2011a). Vielmehr sollten die Auswertungen der Leistungsdaten – gestützt von Anschlussstudien – politischen Entscheidungsträgern helfen, weitere Reformschritte gezielt einleiten zu können. Entscheidend waren hier die Einführung bzw. der Ausbau von externen Evaluationsmaßnahmen wie etwa der Schulinspektion durch Expertenteams (vgl. Bos/Postlethwaite/Gebauer 2009, S. 287ff.).

Drittens wurde der Ausbau der empirischen Bildungsforschung in Deutschland sowohl von PISA als auch durch Beispiele aus anderen Staaten inspiriert. Die Intensivierung der Analyse von Ursache-Wirkung-Verhältnissen im Bildungssystem sollte dazu dienen, Politikgestaltung auf empirisch fundierte Erkenntnisse stützen zu können. Durch den Fokus auf definier- und überprüfbare Outcomes hielt das Schlagwort „evidenzbasierte Steuerung“ Einzug in den deutschen Bildungspolitikdiskurs. Jedoch fehlte es in Deutschland an wissenschaftlicher Infrastruktur und Personal, um groß angelegte Schulleistungsstudien durchführen zu können (vgl. Lange 2002, S. 214). Vor diesem Hintergrund wurde zum einen die erziehungswissenschaftliche Subdisziplin der (quantitativen) empirischen Bildungsforschung systematisch ausgebaut, um Wissen über Bildungsperformanz und die Wirksamkeit von eingeführten Maßnahmen zu erlangen (vgl. Radtke 2003). Zum anderen bezogen Politiker und Politikerinnen verstärkt wissenschaftliche Expertisen in Entscheidungsprozesse ein, um die hervorstechenden Probleme identifizieren und geeignete Lösungsstrategien erarbeiten zu können (vgl. Goldstein/Moss 2014, S. 2).

Schließlich schlug sich PISA viertens auch in der Föderalismusreform I von 2006 nieder, welche die Kompetenzverteilung von Bund und Ländern neu regelte. Bezogen auf die Bildungspolitik hatte die Novellierung des Grundgesetzes den generellen Tenor,

dass den Ländern eine exklusive Zuständigkeit in Bildungsfragen gewährt wurde. Da Schulpolitik ohnehin in der Verantwortung der Länder lag, zielten die Änderungen vorrangig auf den Hochschulsektor ab. Dennoch ergaben sich auch Konsequenzen für die Schulpolitik. Abgeschafft wurden institutionalisierte Kooperationsforen – beispielsweise die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) (vgl. Hepp 2011).

Die Änderung von Artikel 91b des Grundgesetzes im Rahmen der Föderalismusreform verdeutlicht die gestiegene Bedeutung empirischer Überprüfungen von Bildungsergebnissen. Die bisherige Gemeinschaftsaufgabe „Bildungsplanung“ von Bund und Ländern wurde durch eine neue Gemeinschaftsaufgabe ersetzt, nach der Bund und Länder bei der Beteiligung und Auswertung von internationalen Leistungsvergleichen und damit verbundenen Empfehlungen zusammenwirken können (Art. 91b (2) GG). Obwohl es eine Intention der Föderalismusreform war, den Ländern die alleinige Zuständigkeit in der Bildungspolitik einzuräumen, hat die Ausgestaltung des Artikels 91b dazu geführt, dass dem Bund indirekte Einflussmöglichkeiten in der Schulpolitik garantiert wurden, da er die notwendigen Ressourcen zur finanziellen und logistischen Unterstützung, beispielsweise von Monitoringmaßnahmen, besitzt (vgl. Hepp 2011, S. 146). Mit der Möglichkeit, sich an der Bildungsberichterstattung und an internationalen Vergleichsstudien wie beispielsweise PISA, TIMSS, PIRLS oder PIAAC zu beteiligen, ist er so erneut zu einem – zumindest diskursiven – Schrittmacher in der Bildungspolitik geworden.

2.2 Bewertung der PISA-Reformen

Generell ist der reformpolitische Diskurs in der deutschen Bildungspolitik nach PISA durch einen breiten Konsens aller relevanten Akteure gekennzeichnet (vgl. Niemann 2014). Zahlreiche der eingeführten Reformmaßnahmen (insbesondere Bildungsstandards, Evaluationen, Ausbau der empirischen Bildungsforschung) orientierten sich u.a. an den *Best-Practice*-Beispielen, welche die OECD in PISA herstellte (vgl. Niemann 2014). Oft wird in diesem Zusammenhang von einer (Delta-) Konvergenz von internationalen und nationalen Politiken gesprochen (vgl. Knill 2005). Dabei nähern sich nationale Politiken einem internationalen Modell an und tragen im Ergebnis zu einer isomorphen Struktur in den betroffenen Bereichen bei.

Die initiierten Reformen entstanden jedoch nicht aus dem Nichts. Vielmehr wurden teilweise bereits bestehende Reformkonzepte wiederbelebt und direkt mit den Erfordernissen, die aus PISA abgeleitet wurden, verknüpft. Zunächst zielten die zeitnahen Reformmaßnahmen darauf ab, politische Handlungsfähigkeit und den Willen zur Reform des Bildungssektors zu demonstrieren (vgl. Tillmann u.a. 2008, S. 379). Daher lässt sich kritisch fragen, ob die OECD mittels PISA ihr Bildungsverständnis implementieren konnte oder ob nicht die Vergleichsstudie lediglich als willkommen-

ne Begründung für ohnehin notwendige Reformen genutzt wurde (vgl. Wolf/Martens 2009).

3. Einfluss der OECD auf die deutsche Bildungspolitik

Welche Rolle spielte die OECD im deutschen Reformprozess? Zunächst einmal ist die Vermutung verwunderlich, dass die OECD mit ihrer PISA-Studie überhaupt die deutsche Bildungslandschaft beeinflussen kann, denn sie verfügt über keine Instrumente, die eine Umsetzung ihrer Politiken auf nationaler Ebene erzwingen könnten. Daher ist es interessant, einen genaueren Blick auf die Mechanismen zu werfen, welche die Interaktion mit der OECD charakterisieren.

Aus der politikwissenschaftlichen Perspektive der *Soft Governance* sind zwei miteinander verschränkte Mechanismen für den Wandel des deutschen Bildungssystems in Richtung des OECD- bzw. PISA-Modells verantwortlich: Erstens schaffte es die OECD, die Notwendigkeit für Bildungsreformen zu postulieren, indem sie das bestehende deutsche Bildungssystem mithilfe der PISA-Resultate delegitimierte. Die OECD zeigte, dass das deutsche System keine akzeptablen Outcomes herzustellen vermochte – weder hinsichtlich der Effektivität noch der Fairness. Die Defizite wurden auch auf etablierte politische Entscheidungsprozesse und -mechanismen zurückgeführt. Zweitens zeigte die OECD bildungspolitische Alternativen auf und veranschaulichte, wie erfolgreiche Bildungssysteme beschaffen sind. In diesem Sinne wurden bestimmte Ideale, Strukturen und Praktiken legitimiert. Die OECD verknüpfte bildungspolitische Charakteristika mit besseren Performanz-Outcomes. Diese „richtigen“ Bildungspolitiken wurden dann von der OECD aktiv verbreitet. Zusätzlich wurde durch die Intervention der OECD der Fokus der Reformen auf bestimmte Bildungsbereiche gerichtet.

3.1 Reformen auslösen

PISA konfrontierte die deutschen Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit mit Mängeln des Bildungssystems. Durch die öffentlichkeitswirksame Publikation der PISA-Ergebnisse durch die OECD lagen die deutschen Bildungsdefizite auf dem bildungspolitischen Tisch und konnten nicht mehr unter den sprichwörtlichen Teppich gekehrt werden (vgl. OECD 2011a, S. 209). Vor allem dadurch, dass sich Deutschland entgegen seiner weit verbreiteten Selbsteinschätzung in der ersten PISA-Studie am unteren Ende der internationalen Rangliste wiederfand, kam es zu einem öffentlichen Aufschrei – dem viel zitierten „PISA-Schock“. Dazu trug bei, dass die PISA-Ergebnisse in Ranglisten präsentiert wurden und eine Wettbewerbssituation zwischen den Teilnehmerstaaten implizierten (vgl. Jakobi/Lamping 2011; Martens/Niemann

2013). Bildung war damit kein selbstreferentielles nationales Feld mehr, sondern wurde ebenfalls zu einem Bereich, der dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist. PISA schuf somit einen Wettbewerbsdruck zwischen Staaten, die um das beste Bildungssystem konkurrieren. Die Studie war also keine Bewertung von Schulen, sondern ein Wettstreit zwischen nationalen Bildungssystemen (vgl. Bank 2012).

Insgesamt war eine Skandalisierung der Resultate in Deutschland zu beobachten (vgl. Steiner-Khamsi 2003). Die OECD hat das Thema Bildung (und Bildungsleistungen) erfolgreich auf die politische Agenda in Deutschland befördert und problematisiert. Indem die OECD empirische Daten verwendete, die in Ranglistenplätze konvertiert wurden und ein leicht zugängliches Bild der internationalen Bildungslandschaft zeichneten, konnte ein nationaler Bildungsreformdiskurs in Deutschland initiiert werden (vgl. Goldstein/Moss 2014). Jedwede (Bildungs-)Diskussion kam dabei nicht mehr daran vorbei, auf PISA und die Leistungen der deutschen Schülerinnen und Schüler Bezug zu nehmen.

Letztendlich verursachte das Ranking aber auch Unsicherheit darüber, was zu tun sei (vgl. Hood 2007, S. 101). Der „PISA-Schock“ selbst hatte keine direkten Reformimplikationen. Die PISA-Rankings gaben lediglich indirekte Hinweise, welche Bildungssysteme welcher Länder als Orientierungspunkte dienen könnten. Der OECD gelang es aber darüber hinaus auch, die Bildungsdebatte inhaltlich zu beeinflussen.

3.2 Bildungsprobleme definieren

Die Misere des deutschen Bildungssystems wurde nicht nur plakativ und öffentlichkeitswirksam aufgezeigt, sondern auch tiefergehend von der OECD und anderen Akteuren analysiert und mit den PISA-Daten verknüpft. Im Zuge dieser Analyse konnten konkrete Reformschritte vorgeschlagen werden. Zunächst erscheint PISA lediglich als deskriptive Studie, welche die Bildungsleistungen verschiedener Staaten vergleicht. Der Vergleichsaspekt von PISA schaffte jedoch auch Raum für Forderungen nach Reformen im Bildungssektor, da nun Referenzpunkte vorlagen (vgl. Lundahl/Waldow 2009, S. 378). Diese Referenzpunkte wurden von erfolgreichen Bildungsmodellen anderer Länder abgeleitet.

Nahezu zeitgleich mit dem Schock über die eklatanten Bildungsdefizite intensivierte Deutschland seine Reformanstrengungen und untersuchte verstärkt, warum das Schulsystem derart defizitär war. In diesem Prozess sprang auch die OECD zur Hilfe, indem die Organisation *Best Practices* aufzeigte und Orientierungspunkte bot. In ihren Interpretationen verknüpfte sie die schlechten Bildungsauscomes mit strukturellen Problemen des Bildungssystems. Defizite von Schülerinnen und Schülern wurden u.a. damit erklärt, dass bestimmte Aspekte des deutschen Schulsystems und der

deutschen Bildungspolitik ineffektiv und rückständig seien (vgl. OECD 2003). Somit beeinflusste die OECD die deutsche Reformdiskussion bereits unmittelbar nach dem „PISA-Schock“ in eine bestimmte Richtung.

Des Weiteren war auch die Entwicklung der deutschen Testergebnisse in den PISA-Rankings für die Einflussmöglichkeiten der OECD auf die deutsche Bildungspolitik relevant. Im Verlauf der bisherigen fünf PISA-Runden seit 2000 fand eine Konsolidierung des eingeschlagenen Reformwegs in Deutschland statt; überdies verbesserten sich die Leistungen der deutschen Schülerschaft von Runde zu Runde (vgl. Prenzel u.a. 2013). War Deutschland in der Studie von 2000 noch signifikant unter dem OECD-Durchschnitt zu finden, hat sich das Bild in PISA 2012 umgekehrt, und Deutschland liegt in allen drei getesteten Bereichen signifikant über dem OECD-Durchschnitt. Dederling und Holtappels resümieren, dass „erste Erfolge von Maßnahmen zur Verbesserung der Unterrichtsqualität zum Ausdruck [kommen], die in den letzten Jahren verstärkt angegangen worden sind“ (2009, S. 374), und die OECD hält fest, dass die Reformen generell geeignet waren, das deutsche Bildungssystem zu verbessern (vgl. 2011a). Dementsprechend reduzierte jeder neu erschienene PISA-Bericht den Reformdruck und stützte gleichzeitig den eingeschlagenen Reformpfad.

Nichtsdestotrotz haben einige Probleme weiterhin Bestand. So ist die Herstellung von Chancengleichheit für alle Kinder und Jugendlichen, unabhängig vom sozioökonomischen Hintergrund des Elternhauses, durchweg ein wunder Punkt des deutschen Bildungssystems (vgl. Prenzel u.a. 2013). Dieser Aspekt ist nachteilig für den sozialen Zusammenhalt in Deutschland, und die systematische Benachteiligung von bestimmten Schülergruppen impliziert auch, dass sie sich nicht im Sinne volkswirtschaftlicher Notwendigkeiten entwickeln können.

Inwieweit die Verbesserungen im PISA-Ranking direkt den Reformmaßnahmen zuzuschreiben sind, ist jedoch diskussionswürdig. So argumentieren Ehmke, Klieme und Stanat (2013), dass sich die Verbesserung der Lesefähigkeit zwischen 2000 und 2009 zu einem Großteil (rund 80%) mit veränderten Rahmenbedingungen, etwa der Zusammensetzung der Schülerschaft oder dem veränderten Zuschnitt der Studie, erklären lässt. Strukturelle Bildungsreformen hatten damit nur einen vergleichsweise geringen Einfluss. Jedoch weisen Ehmke u.a. darauf hin, dass einige relevante Rahmenbedingungen durch eingeleitete Bildungsreformen beeinflusst wurden (vgl. ebd., S. 147f.). So zielten zahlreiche Reformen maßgeblich auf den Primarbereich ab und hatten den Effekt, dass Kinder beispielsweise früher eingeschult wurden. So wiesen die in PISA 2009 getesteten 15-Jährigen eine längere Verweildauer im Bildungssystem auf als die Schülerpopulation bei PISA 2000. Ferner hatten die Reformen auch zum Gegenstand, dass schon im Elementar- bzw. Primarbereich Maßnahmen zur zusätzlichen Sprachförderung umgesetzt wurden.

Folglich ist bei der Interpretation des tatsächlichen Erfolgs der deutschen Bildungsreformen eine gewisse Vorsicht angebracht. Dennoch sind es nicht nur die tatsächlichen Reformeffekte, die in den politischen Diskurs einfließen, sondern auch die subjektiv wahrgenommenen. Entscheidend ist, dass überhaupt ein positiver Effekt eingetreten ist und dass die eingeschlagene Richtung eine Leistungssteigerung mit sich brachte. Die politische und gesellschaftliche Interpretation des Zusammenhangs von Reformen und Effekten legitimiert damit den eingeschlagenen Weg.

3.3 Warum die OECD die deutsche Bildungspolitik beeinflussen konnte

Ein zentraler Punkt für die Einflussfähigkeit der OECD auf deutsche und andere nationale Bildungspolitiken ist ihre Anerkennung als glaubhafte Quelle für Informationen. Die OECD genießt hohe Reputation als Expertenorganisation (vgl. Sharman 2007). PISA wurde als wissenschaftliche Studie konzipiert und durch die Einbindung renommierter Bildungswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler als solche kommuniziert. Der streng wissenschaftliche Anspruch und die teilweise Entkoppelung von der OECD verhalfen PISA zu dem Status einer überparteilichen Studie. Auch wenn PISA mitunter für methodische Unschärfen kritisiert wurde, wurde die Studie doch als methodischer Fortschritt gegenüber vorangegangenen internationalen Bildungsvergleichen gesehen (vgl. Tillmann 2004).⁴

Indem die breite Öffentlichkeit für den Ruf nach einer Verbesserung des Schulsystems mobilisiert wurde, beeinflusste PISA auch die Blockadesituation zwischen den verschiedenen bildungspolitischen Akteuren in Deutschland. Indirekt konnte die OECD so Einfluss auf die nationalen Bildungspolitiken ausüben, da sie die nationalen Akteure in ihren Forderungen nach (bestimmten) Bildungsreformen unterstützte (vgl. Woodward 2009). Der dringende Reformbedarf erzwang geradezu einen Konsens zwischen den Entscheidungsträgern. Durch die bereitgestellten Argumente vermochte es die OECD indirekt, die Machtkonstellation zwischen den deutschen Bildungsakteuren zu verändern (vgl. Armingeon 2004). Akteuren, die eine andere Sichtweise als das präferierte OECD-Bildungsmodell hatten, wurden durch empirische Evidenzen aus PISA ihre Argumente entzogen. PISA lieferte Argumente für Akteursgruppen, die ihre eigene bildungspolitische Agenda nun besser verfolgen konnten (vgl. Dixon u.a. 2013, S. 499). Im Lichte des neuen, ökonomisch geprägten Bildungsparadigmas (vgl. Münch 2009) konnten nun verstärkt wirtschaftspolitische Akteure ihre bildungspolitischen Reformvorstellungen ökonomisch begründen, etwa ihre Forderung nach besser ausgebildeten Schulabgängerinnen und -abgängern.

4 Eine kritische Diskussion der Methoden in PISA findet sich beispielsweise bei Prais (2003), eine Antwort auf diese Kritik bei Adams (2003).

Auf der anderen Seite entzog PISA aber auch einigen Akteuren, die sich in der Vergangenheit als starke Blockadekräfte erwiesen hatten, einen Teil ihrer bisherigen Argumente und schmälerte dadurch ihren politischen Einfluss. So haben Teile der deutschen Lehrerverbände lange Zeit Reformen blockiert, die vermeintlich den Interessen ihrer Klientel zuwiderliefen (vgl. Nikolai/Briken/Niemann 2015, im Druck). Nach PISA wurden die Beharrungsforderungen einiger Lehrerverbände durch einen generellen Reformwillen und die Erkenntnis der Dringlichkeit eines Wandels im Bildungssystem überstimmt. Entgegen den Erwartungen traten nun auch die Lehrerverbände vehement für die geplanten Reformen ein, obwohl diese teilweise nicht ihren Interessen entsprachen (vgl. OECD 2011a, S. 213). Für Gegner des eingeschlagenen Reformwegs wurde es zunehmend schwieriger, eine Abkehr zu fordern. Zu eindeutig waren die als positiv wahrgenommenen Effekte der Bildungsreformen. Lediglich andere Schwerpunktsetzungen wurden eingefordert (vgl. GEW 2013).

4. Fazit

Durch den sogenannten „PISA-Schock“ eröffnete sich in Deutschland die Möglichkeit für Bildungsreformen, und die OECD befand sich in der Position, diesen Reformprozess als Ratgeberin aktiv mitzugestalten. Die OECD überzeugte deutsche Bildungspolitikern und -politikerinnen (und andere relevante Akteure), bestehende Praktiken unter dem Gesichtspunkt von utilitaristischen Motiven neu zu bewerten. Die PISA-Berichte können als Werkzeug für sogenanntes „naming and shaming“ angesehen werden, indem sie Mängel öffentlich sichtbar machen und als Argumentationshilfe für Reformbefürworter dienen. Analog dazu liegt die eigentliche Macht der OECD darin, bessere und empirisch fundiertere Argumente zu liefern und für andere Akteure bereitzuhalten (vgl. Marcussen 2004). PISA oder auch die OECD waren nicht allein für den beobachteten Wandel des deutschen Bildungssystems verantwortlich. Es war entscheidend, dass die Argumentationslinien erfolgreich von den bildungspolitisch Handelnden aufgenommen wurden. PISA kann damit als ein wichtiger Reform-Katalysator angesehen werden.

Dabei spielte auch eine „Mystifizierung von PISA“ (Klieme 2013, S. 47) eine gewisse Rolle. Was die Studie leistet und wie sie bewertet und wahrgenommen wird, ist in diesem Kontext zu unterscheiden. Der eigentliche Stellenwert der deskriptiven Studie wird dabei mitunter stark überhöht und „PISA erst durch den öffentlichen Diskurs zu dem [...], was es zu sein scheint“ (ebd., S. 38). Obwohl PISA ein eigenes didaktisches und bildungstheoretisches Konzept innewohnt (vgl. Schneider 2013, S. 76), gibt die Studie selbst weder ein eigenes Bildungsmodell vor, noch werden in PISA konkrete Handlungsempfehlungen ausgesprochen. Indikatorengestützte Bildungsstudien liefern keine Lösungsmodelle für diagnostizierte Probleme. Konkrete

Handlungsempfehlungen ergeben sich erst aus qualitativen Studien, die Kontexte und diverse andere Indikatoren fallspezifisch in Verbindung setzen.

Vielmehr erwächst die steuerungspolitische Bedeutung von PISA daraus, dass die Studie und ihre Ergebnisse in Verbindung mit politischen Argumenten und Ideen gebracht werden und als reform-legitimierende Begründung dienen. Geschaffene Deutungsmuster werden von nationalen und internationalen Interessenvertretern und -vertreterinnen genutzt, um eigene Präferenzen durchzusetzen. In diesem Prozess tritt auch die OECD als Akteurin auf und gibt auf Grundlage der PISA-Daten eigenständige Empfehlungen.⁵ Somit wird PISA zu einem Instrument, mittels dessen der bildungspolitische Diskurs beeinflusst werden kann.

Wie ließe sich die Entwicklung „nach PISA“ in Deutschland am besten zusammenfassen? Hier ist ein Blick auf den Status, den Deutschland im PISA-Gefüge zuteil wird, aufschlussreich. Wurde Deutschland in der Studie von 2000 noch als Bildungsverlierer gehandelt, haben sich im Laufe der Zeit die deutschen Ergebnisse soweit verbessert, dass die OECD Deutschland als ein Musterbeispiel gelungener Reformen für andere Länder hervorhebt. So sollten sich etwa die USA unter anderem an Deutschlands Reformbemühungen orientieren (vgl. OECD 2011a). Ab PISA 2009 alarmierten die außerordentlich guten Ergebnisse chinesischer Schülerinnen und Schüler, bei gleichzeitiger unterdurchschnittlicher Performanz US-amerikanischer Schülerinnen und Schüler, die USA (vgl. Bieber u.a. 2014a). Die OECD publizierte in diesem Kontext einen Bericht, welcher Reformen verschiedener Staaten im Bildungssektor beschrieb und der als Impuls bzw. als Orientierungspunkt für Reformvorhaben der USA dienen sollte. Die stetige Verbesserung Deutschlands und die Orientierung der Reformen an den (impliziten) Vorgaben der OECD machten Deutschland zu einem der Beispielländer für erfolgreich durchgeführte Bildungsreformen.⁶ Die Transformation Deutschlands vom Sorgenkind zu einem Musterschüler vollzog sich innerhalb einer Dekade nach der Veröffentlichung des ersten PISA-Berichtes. Dadurch, dass Deutschland selbst zu einem *Best-Practice*-Beispiel wurde, erhielten die initiierten Bildungsreformen ein Gütesiegel der OECD.

Literatur und Internetquellen

Adams, R.J. (2003): Response to “Cautions on OECD’s Recent Educational Survey (PISA)”. In: Oxford Review of Education 29, H. 3, S. 377-389.

Aktionsrat Bildung (2010): Bildungsautonomie: Zwischen Regulierung und Eigenverantwortung. Wiesbaden: VS.

5 Beispielhaft sei hier erwähnt, dass die OECD Hinweise zu mehr Schulautonomie gab und dies mit besseren Bildungsergebnissen in Verbindung setzte (OECD 2011b) oder auch Konzepte zu frühkindlicher Bildung vorlegte (OECD 2011c).

6 Die anderen Länder waren Kanada, China, Finnland, Japan, Singapur und Brasilien.

- Arbeitsstab Forum Bildung (2002): Empfehlungen und Einzelergebnisse des Forum Bildung. Hrsg. von der Bund-Länder-Kommission. Köln: BLK.
- Armingeon, K. (2004): OECD and National Welfare State Development. In: Armingeon, K./Beyeler, M. (Hrsg.): The OECD and European Welfare States. Cheltenham: Edward Elgar, S. 226-241.
- Bank, V. (2012): On OECD Policies and the Pitfalls in Economy-driven Education: The Case of Germany. In: Journal of Curriculum Studies 44, H. 2, S. 193-210.
- Barnett, M.N./Finnemore, M. (2004): Rules for the World. International Organizations in Global Politics. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Baumert, J./Cortina, K.S./Leschinsky, A. (2003): Grundlegende Entwicklungen und Strukturprobleme im allgemein bildenden Schulwesen. In: Cortina, K.S./Baumert, J./Leschinsky, A./Mayer, K.U./Trommer, L. (Hrsg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek: Rowohlt, S. 52-147.
- Bieber, T./Dobbins, M./Fulge, T./Martens, K. (2014a): New Internationalization Trend? The PISA Study, the Bologna Process, and U.S. Education Policy. In: Martens, K./Knodel, P./Windzio, M. (Hrsg.): Internationalization of Education Policy. A New Constellation of Statehood in Education? Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 202-223.
- Bieber, T./Martens, K./Niemann, D./Windzio, M. (2014b): Grenzenlose Bildungspolitik? Empirische Evidenz für PISA als weltweites Leitbild für nationale Bildungsreformen. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 17, H. 4, S. 141-166.
- Bos, W./Postlethwaite, T.N./Gebauer, M.M. (2009): Potenziale, Grenzen und Perspektiven internationaler Schulleistungsforschung. In: Tippelt, R./Schmidt, B. (Hrsg.): Handbuch Bildungsforschung. Wiesbaden: VS, S. 275-295.
- Christ, C./Dobbins, M. (2015): Dezentralisierung der Bildung in den westlichen OECD-Staaten: Eine vergleichende Analyse der Ursachen und Formen. In: Schmid, J./Schrader, J./Amos, K. (Hrsg.): Governance von Bildung. Konzeptionelle und empirische Beiträge zum Wandel von Steuerungsprozessen. Wiesbaden: Springer VS, S. 145-173.
- Dederig, K./Holtappels, H.G. (2009): Schulische Bildung. In: Tippelt, R./Schmidt, B. (Hrsg.): Handbuch Bildungsforschung. Wiesbaden: VS, S. 365-382.
- Dixon, R./Arndt, C./Mullers, M./Vakkuri, J./Engblom-Pelkkala, K./Hood, C. (2013): A Lever for Improvement or a Magnet for Blame? Press and Political Responses to International Educational Rankings in Four EU Countries. In: Public Administration 91, H. 2, S. 484-505.
- Döbert, H./Klieme, E. (2009): Indikatoren gestützte Bildungsberichterstattung. In: Tippelt, R./Schmidt, B. (Hrsg.): Handbuch Bildungsforschung. Wiesbaden: VS, S. 317-336.
- Ehmke, T./Klieme, E./Stanat, P. (2013): Veränderung der Lesekompetenz von PISA 2000 nach PISA 2009. In: Zeitschrift für Pädagogik 59 (Beiheft 59), S. 132-150.
- Ertl, H. (2006): Educational Standards and the Changing Discourse on Education: the Reception and Consequences of the PISA Study in Germany. In: Oxford Review of Education 32, H. 5, S. 619-634.
- GEW (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft) (2013): Soziale Auslese ist Bremsklotz des deutschen Bildungssystems. URL: https://www.gew.de/Soziale_Auslese_ist_Bremsklotz_des_deutschen_Bildungssystems.html; Zugriffsdatum: 21.04.2015.
- Goldstein, H./Moss, G. (2014): Knowledge and Numbers in Education. In: Comparative Education 50, H. 3, S. 259-265. 10.1080/14681366.2014.926138: 1-7.
- Grek, S. (2009): Governing by Numbers: the PISA "Effect" in Europe. In: Journal of Education Policy 24, H. 1, S. 23-37.
- Henry, M./Lingard, B./Rizvi, F./Taylor, S. (Hrsg.) (2001): The OECD, Globalisation and Education Policy. Edited by G. Neave. Oxford: IAU Press/Pergamon.

- Hepp, G.F. (2011): *Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS.
- Hood, C. (2007): *Public Service Management by Numbers: Why Does It Vary? Where Has It Come From? What Are the Gaps and the Puzzles?* In: *Public Money & Management* 27, H. 2, S. 95-102.
- Jakobi, T./Lamping, W. (2011): *Die Macht der Rangliste? Die Reaktion auf internationale Leistungsvergleiche im deutschen Politikprozess*. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 21, H. 3, S. 365-389.
- Klieme, E. (2013): *Bildung unter undemokratischem Druck? Anmerkungen zur Kritik der PISA-Studie*. In: Lin-Klitzinger, S./Di Fuccia, L./Müller-Frerich, G. (Hrsg.): *Zur Vermessung von Schule. Empirische Bildungsforschung und Schulpraxis*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt, S. 37-51.
- Klieme, E./Avenarius, H./Blum, W./Döbrich, P./Gruber, H./Prenzel, M./Reiss, K./Riquarts, K./Rost, J./Tenorth, H.-E./Vollmer, H.J. (2003): *Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Eine Expertise*. Frankfurt a.M.: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung.
- KMK (Kultusministerkonferenz) (2002): *PISA 2000 – Zentrale Handlungsfelder. Zusammenfassende Darstellung der laufenden und geplanten Maßnahmen in den Ländern. Beschluss der 299. Kultusministerkonferenz vom 17./18.10.2002*. URL: <http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/PresseUndAktuelles/2002/massnahmen.pdf>; Zugriffsdatum: 06.05.2015.
- Knill, C. (2005): *Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors*. In: *Journal of European Public Policy* 12, H. 5, S. 764-774.
- Krais, B./Friedeburg, L.v. (2003): *PISA und ein Blick zurück auf Bildungsreformen in Deutschland. Ludwig von Friedeburg im Gespräch mit Beate Krais*. In: *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation* 23, H. 1, S. 40-50.
- Lange, H. (2002): *Qualitäts- und Standardsicherung im allgemeinbildenden Schulwesen*. In: *Bund-Länder-Kommission (Hrsg.): Expertenbericht des Forum Bildung*. Bonn: BLK, S. 211-223.
- Lundahl, C./Waldow, F. (2009): *Standardisation and “Quick Languages”: The Shape-shifting of Standardised Measurement of Pupil Achievement in Sweden and Germany*. In: *Comparative Education* 45, H. 3, S. 365-385.
- Marcussen, M. (2004): *OECD Governance through Soft Law*. In: Mörth, U. (Hrsg.): *Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Approach*. Cheltenham: Edward Elgar, S. 103-126.
- Martens, K./Jakobi, A.P. (2010): *Expanding and Intensifying Governance: The OECD in Education Policy*. In: Dies. (Hrsg.): *Mechanisms of OECD Governance. International Incentives for National Policy Making?* Oxford: Oxford University Press, S. 146-163.
- Martens, K./Niemann, D. (2013): *When Do Numbers Count? The Differential Impact of Ratings and Rankings on National Education Policy in Germany and the US*. In: *German Politics* 22, H. 3, S. 314-332.
- Münch, R. (2009): *Globale Eliten, lokale Autoritäten. Bildung und Wissenschaft unter dem Regime von PISA*. McKinsey & Co. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Niemann, D. (2014): *After the Big Bang – German Education Policy in the Wake of the PISA Study and the Bologna Process*. In: Martens, K./Knodel, P./Windzio, M. (Hrsg.): *Internationalization of Education Policy. A New Constellation of Statehood in Education?* Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 91-114.
- Nikolai, R./Briken, K./Niemann, D. (2015, im Druck): *Teacher Unionism in Germany*. In: Moe, T.M./Wiborg, S. (Hrsg.): *Teachers Unions in Comparative Perspective*.
- OECD (2003): *Schooling for Tomorrow. Analysing and Understanding the “Demand for Schooling” – Country Reports*. Paris: OECD Publishing.

- OECD (2011a): Lessons from PISA for the United States. Strong Performers and Successful Reformers in Education. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011b): School Autonomy and Accountability: Are They Related to Student Performance? In: PISA in Focus 9, S. 1-4.
- OECD (2011c): Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care. Paris: OECD Publishing.
- Prais, S.J. (2003): Cautions on OECD's Recent Educational Survey (PISA). In: Oxford Review of Education 29, H. 2, S. 139-163.
- Prenzel, M./Sälzer, C./Klieme, E./Köller, O. (2013): PISA 2012. Fortschritte und Herausforderungen in Deutschland. Münster u.a.: Waxmann.
- Radtke, F.-O. (2003): Die Erziehungswissenschaft der OECD – Aussichten auf die neue Performanz-Kultur. In: Erziehungswissenschaft 27, S. 109-136.
- Scharpf, F.W. (2006): The Joint-Decision Trap Revisited. In: Journal of Common Market Studies 44, H. 4, S. 845-864.
- Schneider, W. (2013): PISA – die neue Norm für den Bildungsbegriff? In: Lin-Klitzinger, S./Di Fuccia, L./Müller-Frerich, G. (Hrsg.): Zur Vermessung von Schule. Empirische Bildungsforschung und Schulpraxis. Bad Heilbrunn: Klinkhardt, S. 75-86.
- Sharman, J.C. (2007): Rationalist and Constructivist Perspectives on Reputation. In: Political Studies 55, H. 1, S. 20-37.
- Spring, J. (2008): Research on Globalization and Education. In: Review of Educational Research 78, H. 2, S. 330-363.
- Steiner-Khamsi, G. (2003): The Politics of League Tables. In: Journal of Social Science Education 1, S. 1-6.
- Tillmann, K.-J. (2004): Was ist eigentlich neu an PISA? Zum Verhältnis von erziehungswissenschaftlicher Forschung, öffentlicher Diskussion und bildungspolitischem Handeln. In: Neue Sammlung 44, H. 4, S. 477-486.
- Tillmann, K.-J./Dederig, K./Kneuper, D./Kuhlmann, C./Nessel, I. (2008): PISA als bildungspolitisches Ereignis. Fallstudien in vier Bundesländern. Wiesbaden: VS.
- Wolf, D./Martens, K. (2009): Boomerangs and Trojan Horses. The Unintended Consequences of Internationalizing Education Policy Through the EU and the OECD. In: Amaral, A./Neave, G./Musselin, C./Maassen, P. (Hrsg.): European Integration and the Governance of Higher Education and Research. Dordrecht: Springer, S. 81-108.
- Wolf, F. (2008): Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit. In: Hildebrandt, A./Wolf, F. (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: VS, S. 21-41.
- Woodward, R. (2009): The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). London: Routledge.

Dennis Niemann, Dr. rer. pol., geb. 1979, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS), Universität Bremen.

Anschrift: UNICOM, R. 2280, Mary-Somerville-Straße 7, 28359 Bremen
E-Mail: dniemann@uni-bremen.de