

Neue Politische Ökonomie der Bildung

Simone Bloem

Die PISA-Strategie der OECD

Zur Bildungspolitik
eines globalen Akteurs

Mit einem Vorwort von Richard Münch

BELTZ JUVENTA

Leseprobe aus: Bloem, Die PISA-Strategie der OECD,
ISBN 978-3-7799-4325-9, © 2016 Beltz Verlag, Weinheim Basel,
<http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-4325-9>

6 Die PISA-Strategie der OECD

6.1 Die OECD als handelnder Akteur in der Entwicklung und Weiterentwicklung der PISA-Studie

Die PISA-Studie geht auf einen gemeinsamen Beschluss der OECD-Mitgliedsländer im Jahr 1997 zurück. Bereits 1995 brachte Tom Alexander, ehemaliger Direktor des *OECD Education, Employment, Labour and Social Affairs Directorate* (1989-2000), die Idee für eine eigene Schülerleistungsstudie der OECD vor dem *CERI Governing Board*³² vor, welches die Aktivitäten des INES-Netzwerks³³ überwacht. Mit einer eigenen Leistungsstudie sollte die seitens der OECD sowie seitens der USA wahrgenommene Datenlücke zu direkten Bildungsleistungen, sogenannten Output-Daten, geschlossen werden (Lundgren 2011, S. 26). Die Idee der Durchführung einer internationalen Leistungsvergleichsstudie unter Koordination der OECD wurde zu diesem Zeitpunkt jedoch von der Mehrheit der OECD-Länder abgelehnt. Wie Leibfried und Martens (2008, S. 10) bereits ausführten und auch die befragten Experten nochmals berichteten, scheiterte eine Übereinkunft unter anderem an zu hohen Kosten, Zweifel an der Vergleichbarkeit national gewachsener Bildungssysteme, Vorbehalten gegenüber einer „unzulässige(n) Einmischung“ der OECD in nationale Bildungsfragen sowie der Befürchtung zu geringe „politische Lerneffekte“ zu erzielen. Insbesondere deutschsprachige Länder wie Deutschland, Österreich und die Schweiz äußerten massive Vorbehalte gegen die geplante Studie. Einige Interviewte nennen hier als oftmals angeführte Argumente zur Unmöglichkeit einer Messung von Bildung sowie die fehlende Sinnhaftigkeit einer internationalen Vergleichsstudie angesichts föderal strukturierter Bildungsverantwortung in vielen OECD-Ländern³⁴ (Interview#4; Interview#15; Interview#18).

32 <http://www.oecd.org/edu/ceri/>

33 <http://ineslonetwork.org/publichome.html>

34 So obliegt Bildung regionaler Verantwortlichkeit, wie insb. in Deutschland, wo die Organisation der Bildungspolitik Sache der Bundesländer ist. Aber auch in anderen Ländern ist das Bildungswesen föderal strukturiert, wie in den Vereinigten Staaten, Spanien und Großbritannien. Regionale PISA-Ergebnisse zeigen, dass erhebliche Leistungsunterschiede sowie Unterschiede hinsichtlich verschiedener Systemcharakteristiken zwischen Regionen eines Landes bestehen. In PISA 2003 lagen beispielsweise 63 Punkte zwischen dem höchstplatzierten Bundesland Bayern (533 Punkte) und dem niedrigplatziertesten Bundesland Bremen (471 Punkte) (Durchschnitt Deutschland: 502 Punkte). Dies entspricht der Definition der OECD

Das Erzielen einer Übereinkunft der OECD-Mitgliedsländer über die Durchführung einer kostspieligen internationalen Bildungsvergleichsstudie bezeichnet ein Experte im Interview daher als „erste Schwelle“, die es zu überwinden galt (Interview#4). Die OECD setzte sich vor allem auf Drängen der USA weiterhin für die Einführung von PISA ein und betrieb „Lobbyarbeit im Hintergrund“, sodass 1997 erneut über die Entwicklung der PISA-Studie abgestimmt und das Projekt schließlich von den Mitgliedstaaten angenommen wurde (Leibfried/Martens 2008, S. 10). Wie der OECD-Experte verdeutlicht, entwickelte sich PISA letztendlich aus einem „simplen Papier“, das vor dem *CERI Governing Board* vorgestellt wurde.

„Ich glaube, die ersten Ansätze dazu sind 1996/97 klar geworden, als das Fehlen zu verlässlichen Daten zu Bildungsergebnissen immer offensichtlicher wurde. Und man wusste, wie teuer Bildung ist und wie viele Leute zur Schule gehen. Aber es gab wenig Verlässliches zu Bildungsergebnissen aus international vergleichender Sicht. Die Länder waren sich bewusst, dass es nicht ausreicht, einfach besser zu werden. Jedes Bildungssystem verbessert sich natürlich. Sondern das was wirklich zählt ist, ob man auch im internationalen Vergleich mithalten kann. Zu gleicher Zeit wurden auch nationale Maßstäbe immer wieder in Frage gestellt und es gab natürlich Länder, in denen jedes Jahr die Ergebnisse immer besser wurden aber dann haben einige gesagt „Ok, das sind es ja vielleicht auch die Standards, die absinken“. Diese ganze Diskussion, die hat eigentlich die Forderung nach international vergleichbaren Daten sichtbar gemacht. Die Frage natürlich – kann man so etwas machen? Methodologisch? Kann man so etwas international vergleichen? Und soll da die OECD da eine Rolle spielen? Das waren ungelöste Fragen, die wurden 1997 mit einem Strategiepapier angegangen. Das war im Grunde ein ganz simples Papier. Ich erinnere mich auch noch genau an die Diskussion unter den Mitgliedsstaaten, als ich das vorgestellt habe. (...) ein paar Länder waren gleich von Anfang an dafür, eine zweite Gruppe von Ländern hat gesagt, das kann man einfach nicht machen, die methodologischen Schwierigkeiten sind zu hoch. Das sind immer berechtigte Einwände, so etwas kann man nie perfekt machen. Wenn man Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften testet, dann bleibt Sport außen vor oder Geschichte. Also es gibt immer Einschränkungen. Die zweite Gruppe der Länder hat gesagt, Bildung lässt sich nicht vergleichen. Das war auch in Deutschland das tragende Argument. (...) Und die dritte Argumentationsweise war, dass sich die OECD nicht einmischen soll, das sind alles nationale Angelegenheiten. Aber das hat sich dann relativ schnell gelegt. Wir haben dann auch recht zügig die Finanzmittel zusammen bekommen. Das war dann so die erste Schwelle.“

(Interview#4)

folgend einem Leistungsunterschied von etwa eineinhalb Schuljahren (Prenzel et al. 2006). Der Unterschied in der Mathematikleistung zwischen Bayern und Finnland, dem Anführer des internationalen PISA Rankings betrug also nur 11 Punkte.

Im nächsten Schritt wurde eine Lenkungsgruppe (steering group), sich zusammensetzend aus wissenschaftlichen Experten sowie politischen Repräsentanten aus verschiedenen OECD-Mitgliedsländern, gegründet, die an der Entwicklung und Konkretisierung der PISA-Studie arbeiten sollte. Hierbei standen vor allem Fragen der Konstruktvalidität des Tests und die Testentwicklung für die Konzepte von „literacy“ und „Kompetenzen“ im Vordergrund. Wie bereits oben erörtert, sollte durch die Bezugnahme auf jene Konzepte eine Ausweitung der Ergebnisse über Schulwissen hinaus ermöglicht werden (Lundgren 2011, S. 26 f.).

Das PISA Governing Board (PGB), welches nach dem Beschluss zur Entwicklung von PISA in 1997 eingerichtet wurde, repräsentiert seitdem die primäre Entscheidungsinstanz für Aktivitäten des Bildungsdirektorats in Zusammenhang mit PISA. Es setzt sich aus nationalen Repräsentanten der OECD-Länder zusammen. Das PGB übernimmt dabei die folgenden Funktionen:

„A PISA Governing Board, on which each country is represented, determines the policy priorities for PISA, in the context of OECD objectives, and oversees adherence to these priorities during the implementation of the programme. This includes setting priorities for the development of indicators, for establishing the assessment instruments, and for reporting the results.“ (OECD 2014, S. 556)

Die Beteiligung der Mitgliedsländer an den Treffen des PGB fällt dabei sehr unterschiedlich aus. Während einige Länder sehr engagiert sind und sich mit eigenen Vorschlägen und Kritik zu Wort melden, sind andere Länder kaum aktiv bzw. senden keine Repräsentanten zu den Treffen. Sehr aktiv sind unter anderem Kanada, die Vereinigten Staaten und Deutschland. Weniger aktiv bzw. nicht immer auf diesen Treffen anwesend sind Vertreter aus der Türkei und Griechenland. Die Mehrheit der Partnerländer, die nur Beobachterstatus auf PGB-Meetings und damit keine Entscheidungsbefugnisse besitzen (jedoch auf die meisten für PGB-Mitglieder entwickelten Materialien zugreifen können) ist selten oder nie auf PGB-Meetings anwesend (Interview#15). Damit fällt auch der Einfluss der Länder auf Aktivitäten des Bildungsdirektorats im Zusammenhang mit PISA, so zum Beispiel auf den Review-Prozess der PISA-Publikationen sehr unterschiedlich aus (vgl. Kap. 6.3). Schon Martens und Jakobi (2010, S. 7) verweisen in ihrer Untersuchung auf die Rolle richtungsweisender und engagierter „externer Akteure“ die ihre Interessen sehr stark bekunden, wie etwa die USA. Aufgrund des fehlenden Engagements vieler anderer Länder haben sehr aktive Länder am Ende wenig(er) Schwierigkeiten sich durchzusetzen.

Neben engagierten nationalen Repräsentanten sind es die OECD-Experten selbst, die ihre Expertise aus der Arbeit eigener Stäbe von Analysten

und Managern gewinnen, und auf diese Weise Entscheidungsfindungen der spezifischen OECD Komitees beeinflussen können. Ein OECD-Experte verdeutlicht, das OECD-Sekretariat fungiere als „konsensstiftendes Organ“, indem es internationale Erfahrungen bereitstellt, Entscheidungshilfen für politische Organe bezüglich der Entwicklung und Weiterentwicklung von PISA liefert und den institutionellen Rahmen für Diskussionen bereitstellt (Interview#22). In diesem Sinne kennzeichnet die OECD-Politik auch ein interner Prozess der professionellen Themenfindung, die nach außen hin als besonders zukunftsweisend und innovativ gilt. Die Literatur führt die Entwicklung und Ausarbeitung von Ideen und Projekten sowie die Annahme solcher Vorschläge seitens politischer Gremien auf die Expertenkultur im OECD-Sekretariat zurück (Martens/Jakobi 2010, S. 14; Woodward 2009, S. 67; Porter/Webb 2007, S. 7 f.).

Neben OECD-Experten selbst leisteten insbesondere mit der OECD kooperierende wissenschaftliche Experten einen wesentlichen Beitrag zur Einführung der PISA-Studie im Jahr 1997. Die OECD kontaktierte nach dem ersten Aufkommen der Idee, eine eigene Leistungsstudie zu entwickeln führende Experten im Bereich der internationalen Bildungsvergleichsforschung und Testentwicklung, welche Argumente dafür lieferten, dass eine solche Studie tatsächlich durchführbar sei. Mittels ihrer Expertise trugen sie damit zur Konkretisierung des Projekts bei, bevor dieses von den OECD-Mitgliedsländern überhaupt beschlossen wurde. Das OECD-Sekretariat initiierte somit und unterstützte den Aufbau einer epistemischen Gemeinschaft (Haas 1992a) um PISA. Auch wenn die PISA-Studie ein von den Mitgliedsländern beschlossenes Projekt ist, war das OECD-Sekretariat für die Gründungsphase der Studie besonders relevant. Das OECD-Sekretariat spielte in der Konkretisierung der Entwicklung einer OECD-eigenen Leistungsvergleichsstudie eine zentrale Rolle, indem es insofern Überzeugungsarbeit leistete, als dass es die Vorzüge einer solchen Studie zusammentrug und den Mitgliedsländern vorstellte.

Auch in der kontinuierlichen Weiterentwicklung von PISA kommt dem OECD-Bildungsdirektorat eine zentrale Rolle zu, indem OECD-Experten ihre Anliegen und Interessen vortragen und dem PGB Vorschläge unterbreiten, die in der Organisation entwickelt und ausgearbeitet wurden. Für die PISA-Studie bieten die zweimal jährlich stattfindenden PGB-Meetings eine Plattform, um entsprechende, intern erarbeitete Vorschläge und Ideen zu unterbreiten und zu verbreiten und damit Einfluss auf Interessen und Entscheidungen des PGB zu nehmen. Zur Bedeutung des Bildungsdirektorats für Entscheidungen bezüglich der Aktivitäten und Handlungsfelder erklärt ein OECD-Experte:

„There is a kind of collective view, which is institutionalised in the Organisation, which also drives the decision-making. So it is both internal and external dynamics coming together. And specifically the OECD Secretariat has a very strong impact on views and decisions, but the countries can always correct if they don't agree. But in fact the mainstream of the decision-making is driven by work in the Secretariat, that is certainly true. And there is a kind of common understanding of problems, although there is also a lot of internal discussion, but still, I don't think you can come to the OECD and then change its orientation. I think there is a very strong mainstream thinking and you can just throw a stone in the river, but this mainstream continues.“ (Interview#16)

Das bedeutet, das Bildungsdirektorat nimmt im Rahmen der unterschiedlichen Gremien nicht nur unmittelbaren Einfluss auf die Mitgliedsländer, sondern ko-konstruiert gleichzeitig eine organisationsinterne Form von Kultur und Identität, die im Kern beinhaltet, wie Bildung betrachtet wird und wie global auf bestimmte Herausforderungen zu reagieren ist. Wir finden im OECD-Bildungsdirektorat ein wesentliches Charakteristikum „epistemischer Gemeinschaften“ wieder: Ihre gemeinsam geteilten Normen und Werte und damit verbunden, kausale und prinzipiengestützte Glaubensvorstellungen (Haas 1992a, S. 27). Sellar und Lingard (2013, S. 192), die sich mit der zunehmenden Bedeutung des Bildungsdirektorats im globalen Bildungsdiskurs auseinandersetzen, betonen ihrerseits, dass eine „selbsttragende Dynamik“ im Bildungsdirektorat am Werk ist, die auch den Ausbau und die Förderung der PISA-Studie entscheidend prägt. Ein Beispiel ist die Einführung der „PISA in Fokus“ Serie in 2010. Hierbei handelt es sich um monatlich erscheinende Kurzberichte mit wechselndem Themenschwerpunkt, die wesentliche Ergebnisse der PISA-Studie aufgreifen, zusammenfassen, öffentlichkeitswirksam aufbereiten und über verschiedene Medienkanäle verbreiten³⁵. Solche Vorschläge, wie beispielsweise die „PISA in Fokus“ Serie, werden im Sekretariat schon so weit ausgearbeitet und konkretisiert, dass sie für das PGB überzeugend sind und damit mit hoher Wahrscheinlichkeit angenommen werden. Ein weiteres Beispiel für die Durchsetzung eigener Ideen und Interessen ist die Unterbreitung von Vorschlägen für thematische Berichte zu spezifischen Themen, womit sich Kapitel 6.4 näher auseinandersetzt.

35 <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus.htm> (abgerufen am 31.8.2014)

6.2 Die Durchsetzung eigener Ziele des OECD-Bildungsdirektorats am Beispiel der neuen Studie *PISA for Schools*

Besonders deutlich wird die Einflussnahme des Sekretariats in der weiteren Entwicklung der PISA-Studie bei der Ergänzungsstudie *PISA for Schools* (*PISA-based Test for Schools*). Das 2010 beschlossene Projekt zeugt beispielhaft davon, wie das OECD-Bildungsdirektorat eigene Interessen, im Speziellen die antizipierte Relevanzsteigerung von PISA für lokale Bildungsakteure, durchsetzt und damit PISA als organisationseigenes Regierungsinstrument nutzt.

Im Jahr 2011 lief die OECD-Pilotstudie *PISA for Schools* an, die sich, wie ihr Name bereits nahelegt, an einzelne Schulen bzw. Schulverwaltungsbezirke und deren unterstellten Schulen richtet. Getestet werden die Leistungen der Schüler in den Bereichen Mathematik, Lesekompetenz und Naturwissenschaften ohne wechselnden Schwerpunkt wie in der PISA-Hauptstudie. Wie in der PISA-Hauptstudie werden zusätzlich kontextuelle Informationen zu Schüler- und Schulcharakteristiken erhoben. 2012 wurden die ersten Ergebnisse veröffentlicht, an der insgesamt 126 Schulen in den Vereinigten Staaten, Großbritannien und Kanada teilnahmen (OECD 2012b, S. 131). Nach dieser ersten Pilotstudie wird *PISA for Schools* aktuell zu einer regulären Ergänzungsstudie zu PISA ausgebaut.

Das Ziel von *PISA for Schools* ist es, Schulen und Schulverwaltungsbezirken ähnliche Leistungsergebnisse und Kontextinformationen zu Schüler- und Schulcharakteristiken wie in der PISA-Hauptstudie zu liefern. Durch den Rückgriff auf PISA-Items der internationalen PISA-Hauptstudie und ihrer gemeinsamen Kalibrierung können Leistungen und Charakteristiken individueller Schulen sowie Schulverwaltungsbezirke nicht nur mit denen anderer teilnehmender Schulen und anderer teilnehmender Schulverwaltungsbezirke in *PISA for Schools* verglichen werden, sondern auch mit Leistungsergebnissen und Schüler-, System- und Schulcharakteristiken von Ländern und Regionen, die an der PISA-Hauptstudie teilnehmen. Längerfristig sollen zudem Beobachtungen zu sich über die Zeit ergebender Veränderungen möglich sein, sodass *PISA for Schools* als Monitoringinstrument für Schulen fungieren kann. Im Vordergrund steht dabei, wie auch in der PISA-Hauptstudie, der Vergleich individueller Schulleistungen und struktureller Charakteristika mit denen anderer Schulen, Schulbezirke, Regionen und Länder sowie das Festsetzen quantitativer Zielvorgaben, also Benchmarking. Auch wenn theoretisch der Vergleich von individuellen Schulleistungen mit Durchschnittsleistungen von Ländern möglich ist, wird das Erkenntnispotential von *PISA for Schools* vor allem im Vergleich von Bildungsleistungen und Eigenschaften von Schülern an teilnehmenden Schulen mit Bildungsleis-

tungen und Eigenschaften von Schülern anderer Schulen, Regionen oder des eigenen Landes gesehen (Interview#13). Beispielsweise beinhalten die Schulergebnisberichte Informationen dazu, in welchem Perzentil der Verteilung der Schulergebnisse eines Landes sich die jeweilige Schule befindet. Darüber hinaus werden Schulen verglichen, die ein ähnliches sozio-ökonomischen Profil aufzeigen (OECD 2012b, S. 69-86).

Mit *PISA for Schools* beabsichtigt die OECD Erkenntnisse, die mithilfe von PISA gewonnen Ergebnisse massiv bis auf Einzelschulebene zu erweitern, um sie für die lokale Bildungspolitik und Schulleitung fruchtbar zu machen und letztlich mit diesem Instrument zur Steuerung der lokalen Bildungspolitik beizutragen. Ein Experte spricht hierbei von „Empowerment“ im Sinne einer Bereitstellung nutzbarer Erkenntnissen und Informationen für lokale Bildungsakteure:

„(...) the idea of it is, that you can really make PISA results and discussions more accessible to local educators as a way of empowerment. The discussion is of what should be done with teacher salaries and incentives and evaluation and assessment, so all of these discussions you have at the ministerial level with PISA results and academics and so forth. Giving these tools to the local educators so that they feel empowered to contribute and to look, “oh wait a minute why don’t we do that?” So it sounds kind of romantic, but it really is about empowerment of the local educators in as much as having access to international benchmarks and the PISA results and this discussion about what influences policies in countries and then bringing local educators in to this discussion is a good thing.“ (Interview#13)

Die teilnehmenden Schulen erhalten individuelle Ergebnisberichte (siehe z.B. OECD 2012b). Es werden, zumindest derzeit, keine direkten politischen Empfehlungen aus den Ergebnissen abgeleitet. Jedoch soll durch das Aufzeigen von Erfahrungen anderer Schulen und Länder zur Diskussion und Reflexion angeregt werden.

„(...) the idea is not to have any recommendations like you should do this, at least definitely not now, maybe in a few years or something. Then the idea is, can we show them, can we entice them to think about things that are happening in other places to kind of feed the discussion, so in a way, to give the impetus for discussion and reflection, that the test can spark, that really is a big part.“ (Interview#13)

Die individuellen Schulberichte enthalten entsprechende Textboxen mit Erfahrungsberichten aus anderen Ländern und Regionen im Sinne von „best practice“-Beispielen. Dies kann als eine weiche Form politischer Beratung bezeichnet werden, da zwar keine direkten politischen Empfehlungen ausgesprochen werden, diese aber indirekt vorgenommen werden, da „best prac-

tive“-Beispiele implizieren, dass gewisse Handlungspraktiken und bildungspolitischen Maßnahmen als angemessen betrachtet werden. Die Identifikation und Herausstellung von „best practices“ in Berichten ist eine spezifische, erst seit den jüngeren PISA-Zyklen stark praktizierte Form der Erkenntnisproduktion des OECD-Bildungsdirektorats mit PISA, um die PISA-Studie stärker an die politische Beratung anzubinden und damit die politische Relevanz der Studie zu steigern (vgl. Kap. 6.4).

Auch wenn der Experte die Steigerung der Relevanz von PISA für lokale Bildungsakteure heute als wesentliches Ziel des Projekts sieht, entstand das Projekt eigentlich aus einem anderen Beweggrund heraus, und zwar diente es der Sicherung des Testitems der PISA-Hauptstudie bzw. dem Schutz der PISA-Studie.

„The way this came about really is that countries and researchers and schools have been asking to do PISA, to get PISA items, to use PISA, to get results, for a long time, for a few years now, especially when it became more and more famous and popular and important. And systems also say, “can you give me access to the items because I want to use it or my own assessment, I want to see how my kids are doing.“ And then schools were always, “oh, how can I participate?“ Not always, not all of them, but some schools. So based on that the first response was: we need to develop something that we can give them so that PISA doesn’t get threat, because the biggest concern for PISA items at a technical level is the security, the security of the items, keeping the items secure, and when there are leaks, it’s bad, right. So, all of these requests from researchers and local systems, but then schools also wanted to get results. Ok, well, we can’t grant access to PISA items to the secure items so we should develop something that we can give them. So, in a way, the original idea was actually a response to keep PISA protected. Let’s give them something that is kind of like PISA, that looks like PISA, but that will keep PISA items secret or secure. (...) That was the original idea for it.“ (Interview#13)

Nach Mehrheitsbeschluss im PGB in 2010 sollte also ein PISA-ähnlicher Test entwickelt werden, der Schulen im Gegensatz zur Hauptstudie zugänglich gemacht werden konnte. Die Verantwortung und Organisation für die Entwicklung eines solchen Tests wurde wiederum dem OECD-Sekretariat übertragen. Zu diesem Zeitpunkt hieß das Projekt noch auch nicht *PISA for Schools*, sondern *PISA light*. Der genaue Verlauf der Entwicklung des Projekts war zum Zeitpunkt seines Beschlusses noch unklar. Der Aufwand einer solchen Testentwicklung wurde, so lässt sich retrospektiv sagen, seitens der beteiligten Akteure deutlich unterschätzt, da ursprünglich nur die Entwicklung einer „handvoll Items“ angedacht war, die mit der PISA-Hauptstudie skaliert werden sollten. Dies stellte sich als ein weit schwierigeres Unterfangen heraus als ursprünglich angenommen, wobei sowohl das PGB als auch