

Bloem, Simone

## **PISA im OECD-Bildungsdirektorat. PISA als Instrument zur Orientierung und Steuerung der internationalen Bildungspolitik**

*Die Deutsche Schule 107 (2015) 2, S. 158-176*



Quellenangabe/ Reference:

Bloem, Simone: PISA im OECD-Bildungsdirektorat. PISA als Instrument zur Orientierung und Steuerung der internationalen Bildungspolitik - In: Die Deutsche Schule 107 (2015) 2, S. 158-176 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-259204 - DOI: 10.25656/01:25920

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-259204>

<https://doi.org/10.25656/01:25920>

in Kooperation mit / in cooperation with:



**WAXMANN**  
[www.waxmann.com](http://www.waxmann.com)

<http://www.waxmann.com>

### **Nutzungsbedingungen**

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### **Terms of use**

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### **Kontakt / Contact:**

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

Simone Bloem

## **PISA im OECD-Bildungsdirektorat**

PISA als Instrument zur Orientierung und Steuerung der internationalen Bildungspolitik

---

### **Zusammenfassung**

*Seit Einführung der Studie nahmen die Zahl und der Umfang der Publikationen und Materialien zu PISA stetig zu. Seitens des OECD-Bildungsdirektorats werden seit PISA 2009 neue Formen der Datenaufbereitung eingesetzt, um PISA stärker für eine politische Beratung zu nutzen. Dies erfolgt insbesondere durch Systemlevelanalysen und die Identifikation und Herausstellung von Best Practices. Kritisch zu betrachten ist, dass kausale Schlüsse nahegelegt werden, die aus wissenschaftlicher Sicht nicht gerechtfertigt sind.*

*Schlüsselwörter: OECD, PISA, Politikberatung, Erkenntnisproduktion, Datenanalyse, Global Governance, epistemische Gemeinschaft*

### **PISA in the OECD Directorate for Education**

PISA as a Governance Instrument of International Education Policies

#### **Summary**

*Since the introduction of PISA, the number and scope of PISA publications and materials have grown steadily. New forms of data analysis have been used since PISA 2009 by the OECD Directorate for Education in order to stronger link PISA to policy advice. It involves in particular system level analysis and the identification and promotion of best practices. A critical view should however be taken with regard to these practices as they imply causal claims which are scientifically unjustified.*

*Keywords: OECD, PISA, policy advice, knowledge production, data analysis, Global Governance, epistemic community*

## **1. Einleitung**

Bei dem Programme for International Student Assessment (PISA) der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) handelt es sich um die aktuell wohl einflussreichste internationale Vergleichsstudie. Sie erregt seit der

Veröffentlichung der ersten Ergebnisse im Jahr 2001 erhebliches Aufsehen in Medien, Politik und Wissenschaft.

Im Unterschied zur Mehrzahl der bereits erschienenen wissenschaftlichen Beiträge zu PISA soll die Studie in diesem Beitrag aus einer anderen und bisher kaum beachteten Perspektive betrachtet werden. Grundsätzlich können zwei Zugangswege zur Untersuchung des Einflusses und der Bedeutung von PISA für die internationale Bildungspolitik unterschieden werden. So kann zum einen der politische oder bildungspraktische Wandel in verschiedenen Ländern untersucht werden (vgl. u.a. Ertl 2006, Hartong 2012, Leibfried/Martens 2008 und Niemann 2010 für bildungspolitische Reaktionen in Deutschland; Breakspear 2012 und Wiseman 2013 für einen Überblick zu politischen Reaktionen auf PISA in verschiedenen teilnehmenden Staaten). Zum anderen kann eine Auseinandersetzung darüber stattfinden, wie PISA seitens verschiedener Akteure, beispielsweise von solchen der empirischen Bildungsforschung, nationalen PISA-Koordinatorinnen und -koordinatoren, den Medien, Bildungspolitikerinnen und -politikern oder der OECD genutzt wird (vgl. u.a. Bolívar 2011; Grek 2008; zur medialen Rezeption Ravela 2011). Im Fokus dieses Beitrags stehen der Umgang mit und die Nutzung von PISA im OECD-Bildungsdirektorat, welches als eigenständig handelnder Akteur im Zusammenhang mit PISA bislang kaum untersucht wurde (vgl. u.a. Bloem 2013; Sellar/Lingard 2013).

Dabei ist die OECD als Koordinatorin der PISA-Studie aufgrund ihrer globalen Reichweite, ihrer hohen Output-Rate an Publikationen, ihrer Reputation und der Nutzung ihrer Publikationen in Wissenschaft, Politik und Medien sowie ihrer Nähe zu politischen Entscheidungsträgern ein besonders bedeutender Akteur bei der Verwendung der PISA-Ergebnisse zur Formulierung politischer Empfehlungen. In diesem Beitrag wird die Rolle des OECD-Bildungsdirektorats bei der Publikation von Daten und Ergebnissen aus PISA analysiert. Hierfür wird auf Kenntnisse zurückgegriffen, die mittels Interviews mit OECD-Expertinnen und -Experten, teilnehmender Beobachtung im OECD-Bildungsdirektorat sowie Dokumentenanalyse von OECD-Publikationen zu PISA gewonnen wurden. Der Beitrag zeigt, wie das Projekt PISA seine Dynamik entfaltete und wie es im OECD-Bildungsdirektorat strategisch zur politischen Einflussnahme genutzt wird.

Zunächst werden theoretische Zugänge zur Untersuchung des Umgangs mit den PISA-Ergebnissen und ihrer Nutzung im OECD-Bildungsdirektorat präsentiert (Kap. 2). Anschließend werden das OECD-Bildungsdirektorat vorgestellt, das methodische Vorgehen beschrieben und begründet (Kap. 3) sowie zentrale Ergebnisse der Untersuchung präsentiert (Kap. 4). Dabei geht es vor allem um den Einsatz der PISA-Studie als Instrument zur Orientierung und Steuerung internationaler und nationaler Bildungspolitiken und die einem solchen Einsatz zugrunde liegenden Strategien und Praktiken. Anhand von Erfahrungsberichten von OECD-Experten und -Expertinnen sowie einer Analyse des Outputs an Materialien und Berichten der OECD werden der

Bedeutungszuwachs von PISA für die Tätigkeiten des OECD-Bildungsdirektorats sowie die sich verstärkende Nutzung für die politische Beratung illustriert. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung und einem Verweis auf mögliche zukünftige Entwicklungspfade und sich hieran anschließende Forschungsfragen hinsichtlich der Nutzung und Bedeutung von PISA in der OECD (Kap. 5).

## **2. Theoretische Zugänge und Hypothesen: PISA im OECD-Bildungsdirektorat**

Jakobi und Martens (2010) zeigen, dass die OECD seit den 1990er-Jahren ihre quantitativen Datenbestände im Bildungsbereich stark vergrößert hat. Der Beschluss zur Durchführung von PISA aus dem Jahr 1997 stellte dabei einen Meilenstein in der Erweiterung der OECD-Bildungsstatistiken dar. Ein wissenschaftsbasierter vergleichender Ansatz auf Grundlage von Daten wurde in den 1990er-Jahren zunehmend zur Handlungsgrundlage des OECD-Bildungsdirektorats. Heute bilden insbesondere Daten und quantitative Analysen von Bildungsergebnissen zentrale Elemente ihrer Aktivitäten und Publikationen. Sellar und Lingard (2013) zeigen, wie die OECD im Zuge der Weiterentwicklung und Erweiterung von PISA in den 2000er-Jahren den Einfluss auf den von ihr geprägten bildungspolitischen Diskurs vertiefen und ausbauen konnte. Sie konstatieren insbesondere die wachsende Erklärungskraft von PISA für die Politik mittels zunehmender Sekundäranalysen der Daten. Zudem konnte gezeigt werden, dass das OECD-Bildungsdirektorat seine Analysen auf der Basis von PISA-Daten seit PISA 2009 ausbaute und diese von externen Consultants auf OECD-Analysten und -Analystinnen verlagerte (vgl. Bloem 2013). Unter anderem sollte damit die politische Relevanz der Ergebnisse und Publikationen sichergestellt und ausgebaut werden.

Eine theoretische Basis findet die Auseinandersetzung mit dem Umgang mit und der Nutzung von PISA im OECD-Bildungsdirektorat für die bildungspolitische Politikberatung in der *Global-Governance*-Forschung. In diesem Forschungsfeld werden internationale Organisationen als eigenständig handelnde Akteure, die eigene „Bürokratien“ (vgl. Barnett/Finnemore 2004, S. 156) und „institutionelle Dynamiken“ mit eigenen „Agenden“ (vgl. Nagel/Martens/Windzio 2010, S. 6) ausbilden, analysiert. Die OECD gilt als internationaler „think tank“, der Forschung zum Zwecke der Politikberatung betreibt (vgl. Carroll/Kellow 2011, S. 4; Godin 2004, S. 680). Nach Porter und Webb handelt es sich bei der OECD um eine „highly technical research organization“ (2007, S. 1). Der Wert der Organisation liege in ihrer epistemischen Bedeutung, indem sie gegenseitiges politisches Lernen und Austausch auf Basis ihrer hochwertigen Analysen ermögliche (vgl. Carroll/Kellow 2011, S. 4).

Haas (1992) führte den Begriff der „epistemischen Gemeinschaft“ ein, um das Handeln von internationalen Organisationen zu erfassen und zu untersuchen. Er definiert epistemische Gemeinschaften als „networks of professionals with recognised expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area“ (ebd., S. 2). Epistemische Gemeinschaften, die sich in und um internationale(n) Organisationen formieren, stellen kausale Zusammenhänge zu komplexen Problemen her und bieten auf diese Weise den Staaten Handlungsvorschläge und einen Rahmen für Zusammenarbeit und Austausch; zugleich unterstützen sie sie dabei, nationale Interessen zu definieren (vgl. ebd.).

Epistemische Gemeinschaften zeichnen sich dadurch aus, dass das Wissen, welches von ihnen generiert wird, auf der Anwendung von wissenschaftlicher und technischer Expertise und nicht etwa auf „Rohdaten“ im Sinne isolierter Informationen oder auf Vermutungen basiert (vgl. ebd., S. 4). Ihre Erkenntnisse und Schlussfolgerungen sind aber grundsätzlich politischer Natur, d.h., sie unterliegen dem Kriterium einer vermuteten Nützlichkeit für die Politik. Ihre Mitglieder teilen gemeinsame Vorstellungen, die Grundlage ihres Handelns bilden sowie ihr Handeln legitimieren und orientieren (vgl. ebd., S. 19).

Die Aktivitäten und das von epistemischen Gemeinschaften generierte Wissen sind durch ihre enge Anbindung an die Politik an der Schnittstelle von wissenschaftlich und politisch orientiertem Handeln positioniert. Wie Roqueplo (1995) feststellt, ist es gerade auf jene Vermischung von Wissenschaft und Politik zurückzuführen, dass Expertinnen und Experten dazu verleitet werden, Empfehlungen auszusprechen, die ihre (wissenschaftlichen) Erkenntnisse überschreiten. So führe die Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in politischen Entscheidungsprozessen dazu, dass Expertinnen und Experten „der Politik“ Antworten auf komplexe Fragen bereitstellen müssten, die sich aus einer wissenschaftlichen Perspektive nicht so ohne Weiteres beantworten ließen. Subjektive Überzeugungen, Werte, Ideologien oder Eigenschaften der Wissenschaftlerin bzw. des Wissenschaftlers beeinflussen somit die politische Beratung (vgl. ebd., S. 176f.).

Aus der Perspektive der *Global-Governance*-Forschung sind internationale Organisationen wie die OECD folglich weit mehr als nur *ausführende Organe* ihrer Mitgliedsländer. In dem vorliegenden Fall wird davon ausgegangen, dass das OECD-Bildungsdirektorat nicht nur die Vorstellungen und Interessen der Politik bzw. im Speziellen die Beschlüsse des *PISA Governing Board* (PGB)<sup>1</sup> ausführt, sondern selbst

---

1 Das PGB wurde nach dem Beschluss zur Entwicklung von PISA im Jahr 1997 eingerichtet. Es setzt sich aus Repräsentantinnen und Repräsentanten der PISA-Teilnehmerländer zusammen und trifft sich in regelmäßigen Abständen. Vertreterinnen und Vertreter der OECD-Mitgliedstaaten besitzen im Gegensatz zu Vertreterinnen und Vertretern der an PISA teilnehmenden Nicht-OECD-Mitglieder, der sogenannten Partnerländer, Entscheidungs-

als eigenständiger Akteur mit eigenen Interessen, Strategien und Praktiken auftritt. Es trägt damit wesentlich dazu bei, die PISA-Studie öffentlich in spezifischer Weise zu präsentieren.

Es formierte sich eine epistemische Gemeinschaft um PISA mit der OECD als Koordinatorin der Studie. Dabei handelt es sich insbesondere um das OECD-Bildungsdirektorat, das PGB, nationale Projektmanagerinnen und -manager und empirische Bildungsforscherinnen und -forscher sowie die verschiedenen Expertengruppen und Dienstleister, die sich mit je spezifischen Bereichen der Testentwicklung und -umsetzung befassen. Im Fokus steht hier das OECD-Bildungsdirektorat, das sich, wie im Folgenden gezeigt wird, zunehmend zum Kern der epistemischen Gemeinschaft um PISA entwickelte und durch den Ausbau sowie neue Formen der Aufbereitung von PISA-Daten an Bedeutung und politischer Einflusskraft gewann. Deutlich wird dabei, dass sich das Bildungsdirektorat, wie epistemischen Gemeinschaften zu eigen, zwischen den beiden Sphären Wissenschaft und Politik bewegt. Die Erkenntnisproduktion mit PISA ist datengestützt und folgt wissenschaftlichen Regeln, sodass die gewonnenen Ergebnisse und daraus gezogenen Empfehlungen für die Politik empirisch fundiert und objektiv erscheinen. Der Anspruch des OECD-Bildungsdirektorats, die politische Relevanz von PISA zu steigern und seine politischen Beratungstätigkeiten auf Grundlage von PISA auszubauen, führte dazu, PISA-Daten auf neue Art und Weise zu verwenden und zur Ableitung politischer Empfehlungen zu nutzen. Problematisch dabei ist, dass hierfür eigentlich kausale Zusammenhänge notwendig wären, die jedoch aus wissenschaftlicher Sicht nicht gerechtfertigt sind. Eine kausale Interpretation wird dabei in den Publikationen nur indirekt vorgenommen und den Adressaten überlassen.

### 3. Untersuchungsgegenstand und methodisches Vorgehen

Das OECD-Bildungsdirektorat, das *Directorate for Education and Skills*,<sup>2</sup> ist eines der zwölf Direktorate des OECD-Sekretariats mit Sitz in Paris. Vier Abteilungen innerhalb des Direktorats bearbeiten verschiedene Themenschwerpunkte im Bildungsbereich, darunter frühkindliche Bildung und Betreuung, Erwachsenen- und Schulbildung, Hochschulbildung, Chancengleichheit im Bildungssystem, Übergänge zwischen verschiedenen Bildungsstufen, Lernergebnisse und ihre Bedeutung für soziale und ökonomische Entwicklung sowie Innovations- und Wissensmanagement. Im Jahr 2013 arbeiteten circa 140 Personen im Bildungsdirektorat, darunter

---

kompetenzen, während letztere nur einen Beobachterstatus besitzen. Das PGB bestimmt über die politischen Prioritäten von PISA und überwacht ihre Umsetzung. Zu seinen Aktivitäten gehören die Entwicklung neuer Indikatoren und der Testinstrumente sowie die Berichterstattung über die Ergebnisse (vgl. OECD 2014a, S. 556).

2 Diese Namensgebung erfolgte im September 2013, um den Bedeutungszuwachs von „Skills“ zum Ausdruck zu bringen. Zuvor hieß es *Directorate for Education*.

Analystinnen und Analysten mit verschiedenen Tätigkeitsfeldern und auf unterschiedlichen Hierarchieebenen, Statistikerinnen und Statistiker und unterstützendes Personal, Consultants, Praktikantinnen und Praktikanten und von nationalen Bildungsministerien der OECD-Mitgliedsländer entsandtes Personal. Das PISA-Team, eine Unterabteilung der Abteilung für frühkindliche Bildung und Schule, organisiert die Durchführung der Studie und führt verschiedene Aktivitäten rund um PISA aus. Dies erfolgt generell im Auftrag bzw. mit Zustimmung des PGB. Die PISA-Daten werden unter nationaler Verantwortung erhoben und von einem externen Dienstleister (*Australian Council for Educational Research*)<sup>3</sup> zusammengeführt und aufbereitet. Zu den Hauptaufgaben des PISA-Teams gehören neben organisatorischen Aufgaben die Auswertung und tabellarische und graphische Aufbereitung des internationalen PISA-Datensatzes sowie die Erarbeitung von Publikationen und anderen Materialien. Zudem referieren Analystinnen und Analysten und Managerinnen und Manager des Teams auf Veranstaltungen und Konferenzen weltweit zu PISA.

Hinter den von der OECD veröffentlichten Bildungsdaten stehen Managerinnen und Manager, Analystinnen und Analysten, Statistikerinnen und Statistiker und Consultants, die die erhobenen Daten auf spezifische Art und Weise aufbereiten, analysieren, interpretieren und kontextualisieren. Sie *verleihen den Daten Bedeutung und bringen Zahlen zum Sprechen*, indem sie aus großen Datensets Informationen und Erkenntnisse extrahieren, welche Politik und Gesellschaft zur Verfügung gestellt werden. Es handelt sich um Akteure, die als *Wissensproduzentinnen und -produzenten* bezeichnet werden können.

Für diesen Beitrag wurde auf eine Auswahl von halbstandardisierten Interviews mit OECD-Angestellten und -Consultants zurückgegriffen, die die Verfasserin im Rahmen ihrer Dissertation geführt hat (vgl. 2015). Um die Anonymität der Interviewten zu wahren, werden keine Angaben zur beruflichen Position und zum Geschlecht gemacht. Zitate werden in der Sprache belassen, in welcher das Interview geführt wurde; sie sind numerisch gekennzeichnet.

Die Erkenntnisse dieses Beitrags stützen sich darüber hinaus auf Erfahrungen und Wissen der Verfasserin im Zuge ihrer Tätigkeit im OECD-Bildungsdirektorat (Januar 2010 bis Dezember 2013).

Schließlich werden noch Erkenntnisse aus einer Analyse schriftlicher Materialien verwendet. Der Korpus der einbezogenen Dokumente beinhaltet eine Auswahl an Publikationen des OECD-Bildungsdirektorats, die sich direkt oder indirekt auf PISA beziehen. Diese Publikationen wurden in Bezug auf ihre Art, Daten und Ergebnisse zu präsentieren, hin untersucht. Bei diesen Publikationen und den weiteren gesichteten Informationsmaterialien handelt es sich um die *bereinigten Endprodukte* eines

---

3 Ab PISA 2015 ist der externe Dienstleister der *Educational Testing Service*.

Prozesses der Übersetzung der Rohdaten in Aussagen zu Aspekten der allgemein bildenden Schulsysteme. Der konstruktive Prozess der Genese der Erkenntnisse ist in diesen Publikationen nicht mehr sichtbar und nachvollziehbar – eine Eigenschaft, die wesentlich dazu beiträgt, jene Erkenntnisse als empirische Fakten zu begreifen, die weitgehend unabhängig von ihren Autorinnen und Autoren erscheinen. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass PISA-Publikationen unter Autorschaft der OECD als Institution herausgegeben werden. Die Autorinnen und Autoren werden ausschließlich im Vorwort aufgeführt.

#### **4. PISA als Instrument zur Orientierung und Steuerung internationaler und nationaler Bildungspolitiken**

##### **4.1 Der Bedeutungszuwachs von PISA im OECD-Bildungsdirektorat**

PISA entwickelte sich von einem weitgehend ausgelagerten zu einem zentralen Projekt und Tätigkeitsfeld des OECD-Bildungsdirektorats. Heute gelten die Aktivitäten mit und um PISA organisationsintern als herausragend, was die von ihnen erzielte mediale und öffentliche Aufmerksamkeit und den von ihnen erzielten Output an Berichten und anderen Materialien betrifft (vgl. Interview#18; Interview#25).

Die Zahl der Angestellten, die im Rahmen der PISA-Studie in der OECD beschäftigt sind, wuchs kontinuierlich. In der ersten PISA-Runde beschränkte sich die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des PISA-Teams auf insgesamt drei Analysten und Statistiker (vgl. Interview#4). Neben der Ausführung von organisatorischen Tätigkeiten waren sie für das Verfassen des PISA-2000-Erstergebnisberichts zuständig, welcher im Jahr 2001 unter dem Titel „Knowledge and Skills for Life. First Results from PISA 2000“ erschien (OECD 2001). Heute setzt sich das PISA-Team aus zehn bis 15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verschiedener Dienstgrade und Zuständigkeitsbereiche zusammen. Nicht zuletzt kann auch die Liste der Beteiligten des OECD-Sekretariats im Anhang der PISA-Erstergebnisse (Annex C) als Indiz hierfür betrachtet werden. Diese wuchs seit dem ersten Erstergebnisbericht 2001 von fünf auf 23 Personen im Erstergebnisbericht 2012 (vgl. OECD 2001; 2014a).

Mit der Zahl der Angestellten wuchsen auch die Zahl und der Umfang der Berichte und Materialien zu PISA. Beispielsweise werden die Erstergebnisse der PISA-Studie seit 2009 in fünf bzw. sechs Bänden veröffentlicht, während die Ergebnisse der ersten PISA-Zyklen in nur einem Band erschienen sind. Entsprechend stieg auch die Anzahl der veröffentlichten Tabellen und Graphiken, und der begleitende Fließtext nahm an Umfang zu. Darüber hinaus werden seit einigen Jahren in zunehmender Zahl weitere PISA-Berichte und Informationsmaterialien verfasst, darunter beispielsweise die 40-seitige Überblicksbroschüre, die zentrale Ergebnisse der verschiedenen Bände der

PISA-2012-Erstergebnisberichte zusammenfasst (vgl. OECD 2014b), oder die 2011 eingeführte *PISA in Fokus*-Serie – monatlich erscheinende Kurzberichte mit wechselnden Themenschwerpunkten, die wesentliche Ergebnisse der Studie aufgreifen, zusammenfassen, graphisch aufbereiten und über verschiedene Informationswege verbreiten. Zugleich wurde seit PISA 2009 die mediale Verbreitung der PISA-Ergebnisse verstärkt und diese insbesondere in der letzten PISA-Runde von 2012 nochmals intensiviert. Insbesondere soziale Medien, wie Blogs, Twitter und Facebook, wurden erstmals intensiv genutzt (vgl. Interview#25).

Die wachsende Zahl an Berichten und Materialien zu PISA erfordert zudem größere Ressourcen im Produktionsteam des Bildungsdirektorats, welches die Fertigstellung und die Publikationen der OECD-Berichte und -Materialien des Bildungsdirektorats betreut und für die mediale Kommunikation zuständig ist. Zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen für PISA im Bildungsdirektorat waren deshalb notwendig, um den enorm hohen Output an PISA-Produkten zu gewährleisten.

Die im Rahmen von PISA erhobenen Daten entwickelten sich zum zentralen Datensatz des Bildungsdirektorats. Wie ein OECD-Experte verdeutlicht, fungiert PISA inzwischen als Referenzrahmen für fast alle Aktivitätsbereiche des Bildungsdirektorats und besitzt damit quasi einen „Monopolstatus“:

*It [PISA] is such a rich knowledge-base. It is a very important reference point. And it is having a kind of monopoly status, because there is no alternative knowledge-base, which is equally rich and which is methodologically equally sound, although it has its limits. PISA is not the ultimate kind of thing, and the colleagues working on PISA know very well that they have to develop and expand and look further into skills et cetera. In the moment it has a very high status and a very high monopoly and I think this is well deserved, it's not because PISA has now become a Dogma, but I think it is still very much deserved. [...] So it has become a bit of – not a bible, but very important point of reference, in a positive way, but also in negative way. (Interview#16)*

Wie schon Jakobi und Martens (2010) konstatierten, spielten Daten seit den 1990er-Jahren eine zunehmende Rolle in den Aktivitäten und Publikationen des OECD-Bildungsdirektorats. Erfahrungsberichte der OECD-Experten und -Expertinnen zeugen davon, dass mit der steigenden Anzahl an verfügbaren Daten und der Einführung neuer Erhebungen<sup>4</sup> der Einbezug von Daten in die politische Beratung des OECD-Bildungsdirektorats in den letzten Jahren nochmals an Bedeutung gewann. Dies sei nicht zuletzt auch auf die zunehmende Nachfrage nach quantitativen Analysen seitens der Länder zurückzuführen:

---

4 Zu den neueren Erhebungen gehören insbesondere TALIS (*Teaching and Learning International Survey*) sowie PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*).

*In der Vergangenheit fühlten sich die Länder sehr viel wohler in einer thematischen Analyse, die nicht so grausam alles Quantifizierbare sezierte. Das hat sich gewandelt. Inzwischen will die Mehrzahl der Länder sehr wohl einen akkuraten Bericht haben, der sowohl die quantitativen Daten erfasst als auch eine quantitative Analyse vornimmt und im nächsten Schritt politische Empfehlungen ausspricht. (Interview#18)*

Die OECD vermittelt in ihren Publikationen und Materialien ihre Sichtweisen und verbreitet Wertvorstellungen darüber, wie Bildungssysteme und Gesellschaften zu gestalten sind und wie die Politik entsprechend reagieren kann. Dazu gibt sie den politischen Akteuren Handlungsempfehlungen. Der zunehmende Output an Publikationen und Materialien sowie die verstärkte mediale Präsenz im Rahmen der PISA-Studie vergrößern damit auch die Chance der OECD, sich für ihre Positionen in der Politik und der Öffentlichkeit Gehör zu verschaffen und somit ihren Einfluss auf politisches und bildungspraktisches Handeln auszubauen. Diese Entwicklung unterstreicht die steigende Bedeutung des OECD-Sekretariats. Das OECD-Sekretariat stellt damit heute den Kern der epistemischen Gemeinschaft um PISA dar, und dies nicht nur symbolisch im Hinblick auf den Ort, an dem die Fäden zusammenlaufen, sondern auch als grundlegender Erkenntnisproduzent und als zentrale epistemologische Autorität, die die PISA-Studie an die internationale Bildungspolitik anbindet und diese zu steuern vermag.

Durch den Einbezug quantitativer Daten und vergleichender Analysen auf der Grundlage der Daten können Sichtweisen und Interessen des OECD-Bildungsdirektors empirisch untermauert und objektiviert werden. Der Rückgriff auf wissenschaftliche Methoden und objektive Kriterien ist Voraussetzung für die Legitimation ihrer politischen Beratungstätigkeiten und ermöglicht der OECD epistemologisches Regieren. So operiert die OECD nach dem Prinzip des „evidence-based policy advice“, d.h., sie möchte ihre politischen Empfehlungen stets empirisch stützen, indem Daten und andere Wissensquellen, Sekundärliteratur, nationale Datenbestände etc. herangezogen werden. Eben jener Bezug auf „Evidence“ ermögliche es, „objektiv“ zu sein, wie die Organisation in ihrer Selbstbeschreibung konstatiert (vgl. OECD 2011).

Die Herstellung von Zusammenhängen zwischen bestimmten Phänomenen und deren kausaler Interpretation, wie etwa des vermeintlich empirischen Nachweises eines positiven Einflusses verbesserter Bildungsleistung – gemessen in PISA-Punkten – auf nationales Wirtschaftswachstum in der Schlüsselpublikation „The High Cost of Low Performance“ (OECD 2010a), ist dabei ein Charakteristikum epistemischer Gemeinschaften. Gerade die vermeintliche Objektivität durch eine empirische Untermauerung von Zusammenhängen, wie sie vom OECD-Bildungsdirektorat postuliert wird, ist entscheidend für die Stärke des Einflusses, den der Diskurs auf politische Entscheidungsträger und -trägerinnen und Medienvertreter und -vertreterinnen ausübt.

## 4.2 Der Ausbau der politischen Beratung mit PISA

Ursprünglich wurde PISA als politisches Monitoringinstrument konzipiert und entwickelt. So sollte die OECD die Koordination und Durchführung der Studie leiten und deskriptive Ergebnisse bereitstellen. Es sollte im Ermessen der Länder stehen, PISA-Ergebnisse zu interpretieren und für bildungspolitische Entscheidungen zu nutzen. Nach Aussagen der OECD-Expertinnen und -Experten wird PISA jedoch seitens des OECD-Bildungsdirektorats inzwischen zunehmend als „Instrument des politischen Wandels“ betrachtet und als solches nutzbar gemacht und eingesetzt (vgl. Interview#19; Interview#20). Das OECD-Bildungsdirektorat nutzt die Studie deshalb verstärkt zur Ableitung politischer Empfehlungen. Dieser Wandel ist begleitet von neuen Formen der Datenanalyse. Hierzu gehören zum einen die Durchführung von Systemlevelanalysen und zum anderen die Ableitung von *Best-Practice*-Politiken und -Praktiken (s.u.).

Die Erkenntnisproduktion mit PISA in der OECD beschränkte sich in den ersten PISA-Zyklen vor allem auf deskriptive Datenauswertungen zur Beschreibung von unidimensionalen Ergebnissen sowie von Korrelationen zwischen verschiedenen Merkmalen. Diese wurden nicht politisch interpretiert. Ein OECD-Experte erklärt hierzu:

*Our role from the beginning was to try to analyse the data. But we should distinguish between one way, which is very simple, you just describe the data and even if you go into relationships you just provide results for these, you describe how they differ, but you don't interpret them. And the second level is policy analysis, when you try to conclude about policies. For example you don't only say that there is inequality in countries, or that performance is higher or lower in some countries, but you try to interpret these and you try to give some advice about policies. This was completely absent in the first rounds 2000/2003. Obviously in 2000 there was nothing about that and 2003 there were maybe few others but not many. And in 2006 we did it [policy analysis] the first time. (Interview#6)*

Zwar enthielten bereits die ersten PISA-Erstergebnisberichte ein Kapitel zu politischen Implikationen; dieses enthielt jedoch keine konkreten politischen Empfehlungen, und es wurden keine *Best-Practice*-Politiken und -Praktiken herausgestellt. Das Kapitel zu politischen Implikationen des PISA-2000-Erstergebnisberichts enthält vor allem deskriptive Analysen zum Zusammenhang von Bildungsleistung und sozioökonomischem Hintergrund von Schülerinnen und Schülern (diese Thematik wird seit PISA 2009 in einem eigenen Ergebnisband behandelt) sowie Korrelationsanalysen zum Zusammenhang von Schulfaktoren und -charakteristiken mit den Bildungsleistungen. Das Kapitel enthält insgesamt nur wenige Schlussfolgerungen für die Bildungspolitik bzw. keine direkten politischen Empfehlungen (vgl. OECD 2001). Im Erstergebnisbericht zu PISA 2003 wird jedes Kapitel mit der Überschrift „Politische

Implikationen“ abgeschlossen. Hier werden die wesentlichen Ergebnisse des jeweiligen Kapitels zusammengefasst und in einen bildungspolitischen Kontext gestellt (vgl. OECD 2004). Aber auch hier werden keine direkten politischen Empfehlungen ausgesprochen oder nationale *Best Practices* identifiziert und herausgestellt, wie dies in den späteren PISA-Erstergebnisberichten der Fall ist (vgl. OECD 2010b; OECD 2013a).

Durch eine weitgehend deskriptive Datenaufbereitung wurde die politische Unabhängigkeit der OECD als Koordinator der Studie herausgestellt. Diese Handlungspraxis kann als eine spezifische *Legitimierungsstrategie* aufgefasst werden. So gibt eine deskriptive Ergebnisdarstellung – ohne diese für die politische Beratung zu nutzen – Objektivität bzw. Werturteilsfreiheit der OECD als Koordinatorin der Studie vor. Jene Eigenschaften sind notwendige Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit und damit Legitimität der OECD. Wie Experten und Expertinnen herausstellen, sei die Glaubwürdigkeit der OECD bei den ersten PISA-Zyklen wesentlich an eine deskriptive Ergebnisdarstellung geknüpft gewesen (vgl. Interview#4; Interview#18).

*Bei PISA ist es schon so, dass wir zunächst die Datenerfassung hatten, und die politischen Empfehlungen sind sehr viel später erst hinzukommen, und das war auch richtig so. Wenn wir daraus zu voreilig politische Konsequenzen empfohlen hätten, dann wären wir unter Umständen auch nicht glaubwürdig gewesen. (Interview#18)*

Die Rolle des OECD-Sekretariats als neutraler Koordinator der Studie und ausschließlich „ausführendes Organ“ politischer Interessen wäre mit einer expliziten politischen Beratungstätigkeit nicht vereinbar gewesen und hätte auch den Intentionen der Mitgliedsstaaten widersprochen. Zudem war das PISA-Team im OECD-Sekretariat für die Übernahme einer zusätzlichen politischen Beratungstätigkeit unterausergestattet.

Seit PISA 2009 erfolgt jedoch eine stärkere Anbindung der Studie an eine politische Beratung insbesondere durch zwei Formen der Datenanalyse: Es handelt sich dabei zum einen um Systemlevelanalysen der PISA-Daten und zum anderen um die Verknüpfung von PISA-Ergebnissen mit qualitativen Informationen, die über Experteninterviews bezogen und zur Herausstellung von *Best Practices* herangezogen werden.

Bei den Systemlevelanalysen werden Systemcharakteristiken (also Charakteristiken von Bildungssystemen auf nationalem Niveau) mit nationalen Bildungsleistungen und dem Niveau von Chancengleichheit<sup>5</sup> der nationalen Sekundarschulsysteme ver-

---

5 Als Indikatoren für Chancengleichheit werden die durch die sozio-ökonomische Herkunft der Schüler erklärte Varianz in den Bildungsleistungen herangezogen sowie die Verbesserung in der Bildungsleistung, die mit einem Anstieg des sozio-ökonomischen Niveaus der Schüler einhergeht (Anstieg des *PISA Index of Economic, Social and Cultural Status* um eine Einheit).

bunden. So könne insbesondere der Einfluss institutioneller Rahmenbedingungen untersucht werden, welche zwar zwischen, nicht aber innerhalb von Ländern variieren.<sup>6</sup> Solche Analysen ermöglichten es, universelle Aussagen zum Zusammenhang zwischen spezifischen Systemcharakteristiken und der Leistung bzw. der Chancengleichheit in Bildungssystemen zu treffen (vgl. Interview#14). Schon von Anbeginn internationaler Vergleichsstudien an wurde darin ihr besonderes Erkenntnispotential gesehen (vgl. Crossley 2009; Schriewer 2000). Insbesondere die Ergebnisbände „What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices“ zu PISA 2009 und PISA 2012 basieren wesentlich auf solchen Analysen (vgl. OECD 2010b; 2013a). Beispiele für solche Analysen sind der Zusammenhang zwischen der Höhe der Lehrergehälter und nationalen Bildungsleistungen oder der Zusammenhang zwischen dem Grad an Schulautonomie und Bildungsleistungen. So würden Analysen zeigen, dass Länder mit hohem Bruttoinlandsprodukt (BIP), die höhere Lehrergehälter bezahlen, höhere Leistungen erbringen (vgl. OECD 2013a, S. 42). Schulautonomie habe positive Effekte auf Leistungsergebnisse, sofern sie an entsprechende Praktiken gebunden sei, die Schulen oder lokale Einheiten in die Verantwortung nehmen (vgl. ebd., S. 18). Ergebnisse solcher Systemanalysen können als die von der OECD präferierten Bildungsmodelle angesehen werden. In Präsentationen und Vorträgen wird immer wieder auf solche Zusammenhänge verwiesen. Die einleitende Zusammenfassung sowie das Schlusskapitel zu den politischen Implikationen der Ergebnisse greifen die einzelnen Ergebnisse nochmals auf und stellen damit einen, wenn nicht direkten, so doch indirekten Zusammenhang mit als vorteilhaft angesehenen Bildungspolitik und -praktiken her. Aus einer wissenschaftlichen Perspektive werden die Grenzen des Sagbaren damit überschritten, da es mit PISA-Daten aufgrund ihres Querschnittsdesigns nicht möglich ist, kausale Zusammenhänge aufzuzeigen, die Rückschlüsse auf die Wirksamkeit spezifischer Politiken oder Bildungspraktiken geben könnten.

Neben der grundlegenden Problematik, keine kausalen Zusammenhänge mit PISA-Daten identifizieren zu können, weisen die Systemlevelanalysen sehr geringe (gemessene) Zusammenhänge auf und lassen damit keine eindeutigen Aussagen über die Beziehung zwischen Phänomenen zu. Beispielsweise ist der Korrelationskoeffizient  $R^2$  zwischen dem nationalen Leistungsniveau in Mathematik und der Höhe der Lehrergehälter für Länder mit hohem BIP mit 0.09 zwar statistisch signifikant; er ist allerdings sehr klein, sodass eher von einem statistischen Nichtzusammenhang gesprochen werden sollte als von einem positiven Zusammenhang (vgl. OECD 2013a, S. 42).

---

6 Ein Beispiel hierfür wäre etwa die Bedeutung zentraler Abschlussprüfungen. In föderal organisierten Staaten, darunter auch Deutschland, variieren institutionelle Rahmenbedingungen auch innerhalb eines Staates. Zur Durchführung von Systemlevelanalysen wird daher auf den Durchschnitt der jeweilig untersuchten Variable zurückgegriffen.

Eine weitere Problematik besteht darin, dass Variablen stark generalisiert werden. Hinsichtlich der Analysen zu Schulautonomie beispielsweise besteht ein Zusammenhang nur für einen der beiden PISA-Indizes zur Schulautonomie, nämlich für Autonomie hinsichtlich der Gestaltung von Lehrplan und Evaluation (*index for curriculum and assessment*), nicht jedoch im Hinblick auf Autonomie bei der Verteilung von Ressourcen (*index of school autonomy for resource allocation*). Dennoch wird auf einen allgemeinen positiven Zusammenhang zwischen Schulautonomie und Bildungsleistung hingewiesen. Das Konzept der *Accountability* basiert ebenfalls auf einer Generalisierung, wobei von einigen wenigen Variablen, für die sich signifikant statistische Zusammenhänge zeigen, auf das Gesamtkonzept von *Accountability* geschlossen wird. Es handelt sich insbesondere um den Anteil der Schulen im jeweiligen Land, die Schulleistungen veröffentlichen (*schools post achievement data publicly*), die Fortbildungen und Ausbildung von Lehrkräften anbieten (*staff development and training*), sowie solche, in denen Lehrkräfte an der Schulleitung beteiligt sind (*teacher participation in school management*) (vgl. OECD 2013a, S. 52). Keine signifikant positiven Zusammenhänge zeigen sich für andere Variablen, die *Accountability*-Arrangements in Schulen betreffen, wie beispielsweise für die Kommunikation von Schultests gegenüber den Eltern (*use students' achievements to inform parents about their child's progress*) oder die Nutzung von Schultests, um Aussagen zur Effizienz von Lehrkräften zu treffen (*to make judgements about teachers' effectiveness*) (vgl. ebd., S. 52f.).

Darüber hinaus müssen Zusammenhänge, die auf Systemebene ermittelt werden, nicht auf Ebene der einzelnen Schulen gelten. Beispielsweise zeigt sich ein positiver Zusammenhang zwischen Schulautonomie und Mathematikleistung nur in 17 Ländern, während in den anderen Ländern ein negativer oder kein Zusammenhang beobachtet werden kann. Wird verschiedenen weiteren Einflussfaktoren, wie Schulart sowie demographischen und sozio-ökonomischen Unterschieden der Schulen, Rechnung getragen, so ist ein positiver Zusammenhang auf Schulebene nur noch in vier Ländern beobachtbar (vgl. ebd., S. 52).

Dem Umstand, dass wegen des Designs von PISA keine kausalen Schlüsse gezogen werden können, wird durch Anwendung einer wissenschaftlich korrekten Sprache bei der Ergebnisinterpretation Rechnung getragen. Konventionen, wie Ergebnisse quantitativer Sekundäranalysen zu berichten sind, werden eingehalten. Es handelt sich um eine sprachliche Beschreibung von Ergebnissen, die als technisch bezeichnet werden kann. Dabei wird zur Beschreibung der Ergebnisse bestimmter Rechenverfahren auf ein spezifisches Vokabular zurückgegriffen. Immer wiederkehrende Formulierungen zur Beschreibung von Zusammenhangsmaßen sind daher „relationship“ bzw. „is related“ oder „association“ bzw. „is associated“ oder „is correlated“. Die OECD hebt in ihren Publikationen klar hervor, dass aus den Ergebnissen der PISA-Studie keine kausalen Schlüsse gezogen werden können. Hervorgehoben wird hingegen der Nutzen von PISA für *Benchmarking*, internationale Vergleiche und *Peer Learning*.

„While PISA cannot identify cause-and-effect relationships between policies/practices and student outcomes, it can show educators, policy makers and the interested public how education systems are similar and different – and what that means for students.“ (OECD 2014a, S. 24)

Dies ist nur eine der vielen Stellen in den PISA-Berichten, in welcher darauf hingewiesen wird, dass eine kausale Interpretation relationaler Zusammenhänge nicht möglich ist (vgl. OECD 2013a, S. 31, 83).

Ein Experte äußerte sich zu diesen sprachlichen „Restriktionen“ bei der Beschreibung von Zusammenhängen wie folgt:

*I found it initially very difficult not so much because, I can respect that rule, fine, I understand the rule and I respect it, but [...] I find it very frustrating that we give all this information but we don't dare say this is true because of this. I find that enormously frustrating. [...] You have to hint edit. We always say, we can't mention causal effects, but you have to somehow make the connection without saying this is the result of that. [...] I mean we are letting everybody else make those interpretations for us. (Interview#21)*

Deutlich wird in diesem Zitat, dass die (kausale) Interpretation dem Leser bzw. der Leserin überlassen wird. Zielt die OECD darauf ab, politische Politikempfehlungen auszusprechen, scheint es nur selbstverständlich, dass die Interpretation grundsätzlich dazu tendiert, die unabhängigen Variablen als Ursache aufzufassen. Nur dies kann zu Empfehlungen führen, die politisch verwertbar sind. Die politisch orientierten Analysen der OECD implizieren damit kausale Schlussfolgerungen. Nach Aussage eines OECD-Experten wird dies als ein Problem betrachtet, das vor allem in der Wissenschaft vorherrscht, nicht aber von der Politik als solches wahrgenommen wird (vgl. Interview#6).

Formulierungen, wie „tend to“, „be assumed to“ oder „may“, dienen dem Ausdruck von Unsicherheit, mit dem das Gemessene bzw. die Interpretation der Ergebnisse stets behaftet bleiben. Solche Formulierungen relativieren die getroffenen Aussagen, ihren Kern behalten sie aber dennoch bei. So heißt es beispielsweise in der einleitenden Zusammenfassung: „Schools in high-performing systems tend to have more responsibility for curricula and assessments.“ Oder: „Systems with larger proportions of students who arrive late for school and skip classes tend to show lower overall performance.“ (OECD 2013a, S. 18)

Eine weitere Form von Datenanalyse, die PISA stärker mit einer politischen Beratungstätigkeit verknüpft, ist die Beschreibung von Bildungspraktiken, Politiken und Reformpfaden nationaler Bildungssysteme in Verbindung mit positiven Eigenschaften oder Verbesserungen hinsichtlich der Bildungsleistungen oder der Chancengleichheit. Dabei werden die PISA-Ergebnisse mit qualitativ erhobenen Daten in Form von

Interviewmaterial und Erklärungen nationaler Bildungsexpertinnen und -experten ergänzt. Auf diese Weise werden *Best-Practice*-Beispiele abgeleitet und veranschaulicht. Sie sollen dem *Peer Learning* dienen, indem sie nationale Handlungsmöglichkeiten aufzeigen. Dies erfolgt insbesondere in der Publikationsreihe „Strong Performers and Successful Reformers in Education“<sup>7</sup>. Es handelt sich dabei um Analysen nationaler Bildungssysteme „durch das Prisma von PISA“, um aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen sowie – durch den Einbezug von Erfahrungen besonders leistungsstarker Länder – *Best Practices* und mögliche Reformpfade aufzuzeigen (vgl. OECD 2013b). Auch die PISA-2012-Erstergebnisberichte enthalten Textkästen, welche Reformpfade sowie Bildungspraktiken und -politiken ausgewählter Länder beschreiben und einen Zusammenhang zwischen Veränderungen bei PISA über die Zeit und den jeweiligen Politiken und Praktiken herstellen.

Es ist anzumerken, dass sich die Auswahl bestimmter nationaler oder regionaler *Best-Practice*-Politiken und -Praktiken klar definierten Kriterien entzieht. So hätten auch immer bestimmte Praktiken oder Politiken anderer Länder gewählt werden können, da es eben nicht möglich ist, hohe nationale Bildungsleistungen, ein hohes Niveau von Chancengleichheit oder Verbesserungen in diesen beiden Dimensionen auf das Vorhandensein oder die Einführung bestimmter Schulpraktiken zurückzuführen. Erfolgreiche oder geeignete Politiken oder Praktiken auf diese Art zu identifizieren, ist wissenschaftlich so nicht möglich. Wie die OECD selbst in ihren Publikationen verdeutlicht, erlauben die aus PISA gewonnenen Erkenntnisse zwar nicht das Ziehen von kausalen Schlüssen und damit die Untersuchung der Wirksamkeit von Politiken und Praktiken, aber sie könnten den internationalen Austausch anregen und Ländern Möglichkeitsspielräume aufzeigen, indem unter Bezugnahme auf PISA Politiken und Praktiken anderer Länder beschrieben werden. Bedacht werden sollte dabei aber, dass dies genauso gut ohne PISA möglich wäre. So könnten beispielsweise Lehrkräfte in Finnland untersucht und beschrieben werden, da Akteure des finnischen Bildungssystem diese als sehr positiv einschätzen (Schüler und Schülerinnen berichten über ein gutes Verhältnis mit ihnen, Eltern sind allgemein mit ihnen zufrieden, sie selbst fühlen sich wertgeschätzt, und Schulleitungen halten sie für kompetent). Dies bedarf keiner zusätzlichen Untermauerung durch hohe durchschnittliche Bildungsleistungen, vor allem, da diese ohnehin nicht mit spezifischen Politiken in unmittelbaren Zusammenhang gebracht werden können. Da Politiken und Praktiken in besonders leistungsstarken oder chancengerechten Bildungssystemen aufgezeigt werden, impliziert dies einen Zusammenhang zwischen dem Bildungserfolg und jenen Politiken und Praktiken und stellt damit eine Überschreitung der Grenzen von Wissenschaftlichkeit dar.

---

7 Auch in anderen nationalen Reviews des OECD-Bildungsdirektorats werden PISA-Daten inzwischen verstärkt herangezogen. Auch in diesen Reviews wird unter Bezugnahme auf PISA *Best Practice* vorgestellt. Nationale PISA-Ergebnisse dienen der Illustration der spezifischen Bildungssituation des Landes und als empirischer Beleg für nationale Schwächen und Stärken des Bildungssystems.

Aufgrund der Unlösbarkeit des Problems der Kausalität mit PISA-Daten ist die Formulierung politischer Empfehlungen riskant, da diese nicht zweifelsfrei aus empirischen Erkenntnissen abgeleitet werden können. Dies öffnet die politische Politikberatung der OECD für nicht empirisch begründete Positionen. Das Potential von Systemlevelanalysen und die Herausstellung von *Best Practices* für eine empirisch fundierte Bildungspolitik sind deshalb als kritisch zu betrachten, da diese Formen der Datenanalyse zwingend Werturteile über das implizieren, was als wünschens- und empfehlenswert gilt. Beispiele hierfür sind etwa die Befürwortung eines hohen Grades an Schulautonomie in Verbindung mit *Accountability*-Arrangements oder eine ergebnisbasierte Lehrerbesoldung, die von der OECD als empfehlenswerte Möglichkeiten zu besserer Leistung von Bildungssystemen weltweit betrachtet werden.

## 5. Zusammenfassung und Ausblick

Seit einigen Jahren wird PISA als Instrument zur Orientierung und Steuerung von internationalen und nationalen Bildungspolitiken seitens des OECD-Bildungsdirektorats eingesetzt. Während PISA in den ersten Jahren ein weitgehend ausgelagertes Projekt im OECD-Bildungsdirektorat war, stellen Aktivitäten mit PISA heute eine der Hauptaufgaben des OECD-Bildungsdirektorats dar. PISA-Daten werden heute in fast allen Tätigkeitsfeldern des OECD-Bildungsdirektorats herangezogen und besitzen einen gewissen Monopolstatus. Die Zahl der Angestellten im PISA-Team wuchs stetig, und auch die Zahl und der Umfang der PISA-Publikationen nahmen zu. Die mediale Kommunikation wurde insbesondere in den letzten beiden PISA-Zyklen erheblich ausgebaut. Das OECD-Bildungsdirektorat gewann als Mitglied der epistemischen Gemeinschaft um PISA seit Einführung der PISA-Studie an Bedeutung und bildet heute den Kern dieser Gemeinschaft.

Seit Ende der 2000er-Jahre wurde PISA seitens des OECD-Bildungsdirektorats stärker für eine politische Beratungstätigkeit genutzt. Dies manifestiert sich insbesondere in neuen Formen der Datenanalyse. Diese erfolgt zum einen durch Systemlevelanalysen, zum anderen durch die Ableitung und Herausstellung von *Best-Practice*-Politiken und -Praktiken.

Empfehlungen und Schlussfolgerungen, welche auf der Grundlage solcher quantitativer und qualitativer Daten gezogen werden, erlauben keine kausalen Schlüsse über die Wirksamkeit spezifischer Praktiken, Politiken oder Reformen auf die Bildungsleistung, jedoch implizieren sie eine kausale Interpretation durch die Adressaten. Die neuen Formen der Erkenntnisproduktion des OECD-Bildungsdirektorats, wie sie in diesem Beitrag beschrieben wurden, fördern solche Über- oder Fehlinterpretationen. Herausgestellt wurde insbesondere die Anwendung einer wissenschaftlich korrekten Sprache, welche sicherstellt, dass zumindest der schriftliche Diskurs des

Bildungsdirektorats Objektivität und Wissenschaftlichkeit impliziert – Eigenschaften, welche Voraussetzung und Charakteristikum eines epistemologischen Regierens der OECD sind.

Es wird zu beobachten sein, wie sich der Umgang mit und die Nutzung von PISA in den nächsten Jahren im OECD-Bildungsdirektorat entwickeln. Entscheidungen, wie PISA-Daten aufbereitet, analysiert und interpretiert bzw. der medialen und politischen Öffentlichkeit präsentiert werden, sind zum Teil abhängig von strategischen Entscheidungen des Führungspersonals im OECD-Bildungsdirektorat wie auch von persönlichen Interessen und Kompetenzen der OECD-Analystinnen und -Analysten. Personale Fluktuationen im OECD-Bildungsdirektorat, aber auch im PGB, das grundsätzlich einen Einfluss auf die verschiedenen Aktivitäten des OECD-Bildungsdirektorats ausübt bzw. ausüben sollte, können die hier beschriebenen Tendenzen einer zunehmenden Nutzung von PISA für eine politische Beratungstätigkeit in den kommenden Jahren abschwächen oder auch weiter verstärken. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese ursprünglich nicht vorgesehene Nutzung von PISA die politische Einflusskraft der Studie in teilnehmenden Ländern erhöht.

Es bedarf weiterer Forschungen um festzustellen, welche Wirkungen der neuen Nutzungsformen von PISA durch die OECD in den einzelnen Ländern beobachtet werden können. Eine interessante Forschungsfrage wäre in diesem Zusammenhang auch, wie die weitere epistemische Gemeinschaft um PISA, insbesondere Repräsentanten und Repräsentantinnen des PGB, Mitglieder der verschiedenen Expertengruppen, die nationalen PISA-Koordinatorinnen und -Koordinatoren und Bildungsforscherinnen und -forscher die stärkere Nutzung von PISA für eine politische Beratungstätigkeit seitens des OECD-Bildungsdirektorats einschätzen und beurteilen.

## Literatur

- Barnett, M./Finnemore, M. (2004): *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. New York: Cornell University Press.
- Bloem, S. (2013): *L'exploitation des enquêtes PISA: entre rigueur scientifique et exigences politiques*. In: INITIO – Réformes scolaires: perspectives internationales 3, automne 2013, S. 4-25.
- Bloem, S. (2015): *Die OECD als epistemologische Autorität. Erkenntnisproduktion mit PISA im OECD Bildungsdirektorat*. Unveröff. Diss. Université Paris Descartes/Universität Bamberg.
- Bolívar, A. (2011): *The Dissatisfaction of the Losers. Pisa Public Discourse in Ibero-American Countries*. In: Pereyra, M. u.a.. (Hrsg.): *PISA under Examination: Changing Knowledge, Changing Tests, and Changing Schools*. Rotterdam: Sense Publishers, S. 61-74.

- Breakspear, S. (2012): *The Policy Impact of PISA: An Exploration of the Normative Effects of International Benchmarking in School System Performance*. OECD Education Working Papers No. 71. Paris: OECD Publishing.
- Carroll, P./Kellow, A. (2011): *The OECD: A Study of Organisational Transformation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Crossley, M. (2009): *Rethinking Context in Comparative Education*. In: Cowen, R./Kazamias, A. (Hrsg.): *International Handbook of Comparative Education*. Dordrecht: Springer, S. 1173-1187.
- 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.
- Godin, B. (2004): *The New Economy: What the Concept Owes the OECD*. In: *Research Policy* 33, S. 679-690.
- Grek, S. (2008): *PISA in the British Media: Learning Tower or Robust Testing Tool?* CES Briefing No. 45, April 2008.
- Haas, P. (1992): *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*. In: *International Organization* 46, H. 1, S. 187-224.
- Hartong, S. (2012): *Basiskompetenzen statt Bildung? Wie PISA die deutschen Schulen verändert hat*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Jakobi, A./Martens, K. (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. 163-179.
- Leibfried, S./Martens, K. (2008): *PISA – Internationalisierung von Bildungspolitik. Oder: Wie kommt die Landespolitik zur OECD?* In: *Leviathan* 36, H. 1, S. 3-14.
- Nagel, A.-K./Martens, K./Windzio, M. (2010): *Introduction – Education Policy in Transformation*. In: Martens, K./Nagel, A.-K./Windzio, M./Weymann, A. (Hrsg.): *Transformation of Education Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 3-27.
- Niemann, D. (2010): *Turn of the Tide – New Horizons in German Education Policymaking through IO Influence*. In: Martens, K./Nagel, A.-K./Windzio, M./Weymann, A. (Hrsg.): *Transformation of Education Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 77-104.
- OECD (2001): *Knowledge and Skills for Life. First Results from PISA 2000*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2004): *Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2010a): *The High Cost of Low Educational Performance. The Long-run Economic Impact of Improving PISA Outcomes*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2010b): *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV)*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011): *Better Policies for Better Lives. The OECD at 50 and beyond*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2013a): *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV)*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2013b): *Strong Performers and Successful Reformers in Education – Lessons from PISA 2012 for the United States*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2014a): *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I)*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2014b): *PISA 2012 Results in Focus. What 15-Year-Olds Know and What They Can Do with What They Know*. Paris: OECD Publishing.
- Porter, T./Webb, M. (2007): *The Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks*. Prepared for Presentation at Canadian Political Science

- Association Annual Meeting in Saskatoon, Saskatchewan, Canada, Wednesday May 30, 2007.
- Ravela, P. (2011): ¿Qué hacer con los resultados de PISA en América Latina? Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) No. 58.
- Roqueplo, P. (1995): Scientific Expertise among Political Powers, Administrations and Public Opinion. In: Science and Public Policy 22, H. 3, S. 175-182.
- Schriewer, J. (2000): Comparative Education Methodology in Transition: Towards a Science of Complexity? In: Ders. (Hrsg.): Discourse Formation in Comparative Education. Frankfurt a.M.: Peter Lang, S. 3-52.
- Sellar, S./Lingard, B. (2013): PISA and the Expanding Role of the OECD in Global Educational Governance. In: Meyer, H.-D./Benavot, A. (Hrsg.): PISA, Power, and Policy: the Emergence of Global Educational Governance. Oxford: Symposium Books, S. 185-206.
- Wiseman, A. (2013): Policy Responses to PISA in Comparative Perspective. In: Meyer, H.-D./Benavot, A. (Hrsg.): PISA, Power, and Policy: the Emergence of Global Educational Governance. Oxford: Symposium Books, S. 303-322.

*Simone Bloem*, Dr., geb. 1983, Lehrbeauftragte an der Université Paris Descartes/Sorbonne.

Anschrift: Université Paris Descartes, LASCO, 45 rue Saints-Pères, 75006 Paris, Frankreich

E-Mail: [simone.bloem@parisdescartes.fr](mailto:simone.bloem@parisdescartes.fr)