

# STAATLICHKEIT DES BILDUNGSWESENS IM WANDEL

DDS – Die Deutsche Schule  
104. Jahrgang 2012, Heft 3, S. 228-241  
© 2012 Waxmann

---

Marie Popp/Alexander Akbik/Daniel de Olano/Kerstin Martens

## Strategie der sanften Steuerung im Schulsystem

---

### Zusammenfassung

*Dieser Übersichtsbeitrag thematisiert die Bedeutung von sanfter Steuerung durch internationale Organisationen für Reformprozesse im Bildungsbereich aus politikwissenschaftlicher Perspektive. Am Beispiel der PISA-Studie der OECD wird gezeigt, dass internationale Organisationen auch ohne formelle Entscheidungskompetenzen Einfluss auf die nationale Schulpolitik ausüben können. Sie geben Impulse für Diskussionen über neue Themen, identifizieren Erfolg versprechende Reformprinzipien und setzen Standards für Evaluation, Qualität und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen. Die Auswirkungen sanfter Steuerung sind jedoch länderspezifisch: Deutschland, die USA, Mexiko, Katar und China – hier exemplarisch betrachtet – stehen nicht nur für unterschiedliche schulpolitische Kontexte. Sie unterscheiden sich auch hinsichtlich ihres Umgangs mit PISA.*

*Schlüsselwörter: internationale Organisationen, OECD, PISA-Studie, sanfte Steuerung, Bildungspolitik, Schulreform*

### The Strategy of Soft Governance in the Educational System

#### Abstract

*This article deals with the impact of soft governance through international organizations on reform processes in the field of education from a political science point of view. The PISA study shows that international organizations, even if they lack binding decision-making competences, can yield influence on the national education policy-making. International organizations facilitate discussions about upcoming issues, identify successful principles of reform, and set standards for evaluation, quality and equity in education. The impact of soft governance is, however, country dependent. By presenting the cases of Germany, USA, Mexico, Qatar, and China it will become evident that coun-*

*tries differ not only in terms of their educational policy context, but also in their conduct with PISA.*

*Keywords: international organizations, OECD, PISA study, soft governance, education policy, school reform*

## 1. Schulsysteme im Wandel

Weltweit sehen sich die nationalen Schulsysteme mit neuen Herausforderungen konfrontiert: Globalisierte Arbeitsmärkte, finanzielle Engpässe durch Wirtschafts- und Finanzkrisen oder die fortschreitende Digitalisierung des Alltags haben die Entscheidungsträger vieler Länder gezwungen, die Zielsetzungen und die Organisation ihrer Bildungssysteme zu hinterfragen, um auch zukünftig im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Den entscheidenden Impuls für viele Reformen im Schulwesen lieferten jedoch internationale Vergleichsstudien, unter denen PISA (Programme for International Student Assessment) zu den prominentesten zählt.

Obwohl PISA nur eine von mehreren internationalen Vergleichsstudien im Bildungsbereich ist, hat sie in vielen Ländern große Aufmerksamkeit in Politik, Medien und Öffentlichkeit erzielen können (vgl. Martens/Niemann 2012; Popp 2010a). Insbesondere die Staaten, deren Schülerinnen und Schüler bei den bisherigen PISA-Runden schlecht abschnitten, haben in den vergangenen Jahren Anstrengungen unternommen, um die Leistungen ihrer Schulsysteme zu verbessern. Die Wirkung der Studie reicht dabei weit über die Mitgliedsstaaten der OECD hinaus. Inzwischen lassen auch viele Schwellenländer und aufstrebende Entwicklungsländer die Leistungen ihrer Schulsysteme durch PISA unter die Lupe nehmen. Die Zahl der Länder und Regionen, die sich an der Studie beteiligen, ist seit der ersten PISA-Studie im Jahr 2000 von 43 auf 75 in 2010 angewachsen.<sup>1</sup>

Nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern hat die Teilnahme an der Studie Veränderungsprozesse im Schulsektor initiieren oder verstärken können (vgl. Knodel u.a. 2010). Jedoch verfügt die OECD selbst nur über geringe rechtliche Kompetenzen: Sie kann weder ihren Mitgliedsstaaten noch den weiteren PISA-Teilnehmerstaaten ohne Mitgliedsstatus vorschreiben, wie sie ihr Schulsystem verändern sollen, um bessere Ergebnisse zu erzielen. Wieso konnte diese internationale Vergleichsstudie der OECD dennoch Diskussionen und Reformen in nationalen Schulsystemen anstoßen?

Es wird im Folgenden aufgezeigt, dass internationale Organisationen – auch wenn ihnen keine direkten Steuerungsmechanismen zur Verfügung stehen – Einfluss auf

<sup>1</sup> Vgl. URL: [http://www.pisa.oecd.org/document/29/0,3746,en\\_32252351\\_32235731\\_46513821\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.pisa.oecd.org/document/29/0,3746,en_32252351_32235731_46513821_1_1_1_1,00.html); Zugriffsdatum: 21.03.2012.

nationale Politiken ausüben können: Durch „*sanfte Steuerung*“ setzen sie Diskussionsimpulse, geben Reformideen und entwickeln Standards, die in vielen Ländern aufgegriffen und in den nationalen Reformprozess eingebracht werden. Die Wirkung dieser sanften Steuerung unterscheidet sich jedoch im jeweiligen nationalen Kontext: Während in manchen Ländern die PISA-Ergebnisse nahezu unkommentiert blieben, spielten sie in anderen eine zentrale Rolle bei der Neuausrichtung der nationalen Bildungspolitik.

Dieser Beitrag beginnt mit einer Darstellung der Strategie der sanften Steuerung im Bildungsbereich aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive. Der Fokus liegt hierbei auf der Rolle der internationalen Organisationen als Impulsgeber für schulpolitische Veränderungen. Anschließend werden Rückwirkungen sanfter Steuerung auf die Bildungspolitik exemplarisch ausgewählter Staaten in den Blick genommen. Im Schlussteil wird schließlich die Bedeutung sanfter Steuerung durch internationale Organisationen für die Veränderung der Schulwirklichkeit thematisiert.<sup>2</sup>

## 2. Strategie sanfter Steuerung im Bildungsbereich

Der Begriff der sanften Steuerung umfasst jede Form der Einflussnahme, die nicht auf der Nutzung direkter Steuerungsinstrumente, beispielsweise regulativen oder militärischen Maßnahmen, beruht (vgl. Mörth 2004). Mit Ausnahme der EU, der NATO oder der Vereinten Nationen verfügen internationale Organisationen nur selten über direkte Steuerungsinstrumente. Dennoch können sie Einfluss ausüben, indem sie Prozesse der Politikgestaltung innerhalb ihrer Foren begleiten, technische Unterstützung leisten oder Beratung anbieten. Diese Formen der Einflussnahme werden als sanfte Steuerung bezeichnet. Sanfte Steuerung lässt sich somit als indirekte Einflussnahme klassifizieren, die stark prozesshaft und von der Wechselwirkung zwischen den Akteuren abhängig ist.

In internationalen Organisationen – insbesondere solchen, deren primäre Aufgabe es ist, Wissen zu produzieren, indem sie Daten generieren und auswerten – werden Werte und Visionen geschaffen (vgl. Barnett/Finnemore 2004). Diese können Diskurse in den Mitgliedsstaaten initiieren und prägen. Innerhalb der Organisationen werden durch die Vernetzung von Entscheidungsträgern und Experten neue Politikideen und Problemlösungen entwickelt, welche in Publikationen verbreitet und diskutiert werden. Aus diesen Informationen gehen Handlungsmuster hervor, die normativen Druck auf die Mitgliedsstaaten ausüben können. So entstehen international

---

2 Die Ergebnisse dieses Beitrages sind Teil des Projektes C4 „Internationalisierung der Bildungspolitik“ des DFG-geförderten Sonderforschungsbereiches 597 „Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Bremen. Dort werden – neben den Auswirkungen des Bologna-Prozesses – die bildungspolitischen Veränderungen des Sekundarschulbereichs analysiert, die durch PISA in verschiedenen Ländern angeregt wurden (vgl. Martens u.a. 2010).

beachtete Standards für Evaluation oder gegenseitige Kontrollen, die Einfluss auf nationale Politikgestaltung haben können (vgl. Martens/Jakobi 2010).

In der Literatur gibt es verschiedene Auflistungen und Klassifikationen dieser sanften Steuerungsinstrumente (vgl. für den Bereich Bildung: McNeely/Cha 1994; Martens/Balzer 2008; mit OECD-Bezug: Jakobi/Martens 2007; Marcussen 2004). Ein differenziertes Schema dafür lässt sich bei Nagel, Martens und Windzio (2010) ableiten:

- *Normsetzung* bezieht sich auf Aktivitäten von internationalen Organisationen, bei denen sie Standards initiieren, nach denen nationalstaatliche Politiken evaluiert und bewertet werden. Mit der PISA-Studie hat die OECD beispielsweise solche messbaren Ziele für nationale Bildungssysteme formuliert.
- *Meinungsformierung* umfasst die Kapazität von internationalen Organisationen, nationale Debatten zu stimulieren und zu inspirieren, indem sie ihre Ideen, Konzepte und Modelle in den nationalen Kontext einspeisen. So nimmt die OECD beispielsweise durch Publikationen mit Schlussfolgerungen aus den PISA-Erhebungen Einfluss auf Bildungsdiskussionen.
- *Finanzanreize* können ein weiteres Mittel sein, durch das internationale Organisationen sanfte Steuerung betreiben, indem sie ausgewählte – von ihnen befürwortete – Projekte finanziell fördern und andere nicht. Da PISA aus den Ländern heraus finanziert wird und nicht die OECD entscheidet, welches Land in welchem Umfang an PISA teilnimmt, trifft dieses Instrument sanfter Steuerung im vorliegenden Fall nicht zu.
- *Koordinationsaktivitäten* meinen die Fähigkeit internationaler Organisationen, die wesentlichen Beteiligten und Entscheidungsträger in einem Politikprozess im und durch das Forum der internationalen Organisation zusammen zu bringen. Dabei kann die internationale Organisation entscheidende Impulse setzen, weil sie beispielsweise die Tagesordnung und den inhaltlichen Ablauf von Entscheidungsprozessen vorschlagen kann.
- *Beratungsdienste* können internationalen Organisationen ebenfalls die Möglichkeit eröffnen, Einfluss auf nationale Politikprozesse zu nehmen, insbesondere dann, wenn Benchmarking-Verfahren – dazu kann auch PISA gezählt werden – aufzeigen, wo im Bildungssystem eines Landes im Vergleich zu anderen Staaten oder gemessen an internationalen Zielen Defizite bestehen.

Eine besondere Qualität erfährt die sanfte Steuerung durch internationale Organisationen dann, wenn diese die von den Mitgliedsstaaten zugewiesenen Aufgaben nicht nur eins-zu-eins umsetzen, sondern eigene Dynamiken entfalten (vgl. Martens/Wolf 2009; Barnett/Finnemore 2004). In diesem Falle sind internationale Organisationen also nicht lediglich Arenen, in denen starke Staaten ihre Dispute austragen, sondern werden selbst zu eigenständigen Akteuren (vgl. Rittberger/Zangl 2006). Sie können für ein Politikmodell werben, das sich an den übergeordneten Zielen der Organisation orientiert (vgl. Finnemore 1993). Die Expertise und der aka-

demische Hintergrund der beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können dabei eine wichtige Rolle spielen (vgl. Haas 1992).

Die OECD ist eine internationale Organisation, die vor allem über die Produktion von Ideen, Politikevaluationen und Datengenerierung Impulse für nationale Politikgestaltung setzt (vgl. Martens/Jakobi 2010). Sie verfügt zwar über keine Kompetenzen, um ihre Mitgliedsstaaten zur Annahme der von ihr verbreiteten Empfehlungen zu zwingen; dennoch nutzen viele Länder diese als Orientierung zur Formulierung eigener politischer Ziele, weil sie von namhaften Experten stammen und wissenschaftlichen Standards entsprechen (vgl. Sharman 2007). Die Überzeugungskraft der OECD im Bildungsbereich liegt somit in ihren „besseren Argumenten“ (vgl. Marcussen 2004).

Im Bildungsbereich kann die OECD besonders durch ihr Bildungsindikatorenprogramm INES (Indicators of Education Systems) Impulse für nationale Schulpolitiken setzen. PISA, als fester Bestandteil dieses Indikatorenprogramms, ist zwar nicht die erste quantitativ-vergleichende Studie für den Sekundarschulbereich gewesen, hat aber großen Anteil daran gehabt, dass sich die OECD im letzten Jahrzehnt zu einer einflussreichen internationalen Bildungsorganisation entwickelt hat (vgl. Nagel/Martens/Windzio 2010; Rinne/Kallo/Hokka 2004). Zu berücksichtigen ist dabei, dass die OECD per se keine Bildungsorganisation darstellt; ihre Aufgabe ist es, das ökonomische und soziale Wohlergehen der Mitgliedsländer zu fördern. Bildung wird somit vornehmlich aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive betrachtet (vgl. Krautz 2007; Henry u.a. 2001).

Tatsächlich galt Bildung lange Zeit als Politikfeld, auf dem die internationale Ebene nur wenig Einfluss hatte. Politische Prozesse spielten sich vornehmlich auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene des modernen Nationalstaates ab. Zwar gab es schon seit Jahrhunderten einen grenzüberschreitenden wissenschaftlichen und politischen Austausch, doch eine verstärkte Einflussnahme durch internationale Organisationen wurde im Bereich Bildung weder forciert noch gewünscht. Bildungspolitik galt als Mittel zur Förderung der nationalen Integrität, etwa durch Vermittlung einer gemeinsamen Sprache und Geschichte, sowie als wichtiges Instrument zur nachhaltigen Förderung des nationalen Wohlstandes und des Wirtschaftswachstums. Somit wurde Bildungspolitik als zentraler Bestandteil von nationaler Souveränität und staatlicher Autonomie verstanden (vgl. Martens/Weymann 2008; Furlong 2005).

In den letzten Jahrzehnten hat sich das Feld der Bildungspolitik grundlegend gewandelt. Leben und Arbeiten in einer vernetzten Welt erfordern neue Fähigkeiten auf Seiten der Lernenden und neue Konzepte zur Organisation des Lernens auf Seiten der Politik. Im Streit um die „richtigen“ Antworten auf die Herausforderungen der Zukunft hat sich das Feld der Bildungspolitik zudem stark diversifiziert. Neue Akteure mit neuen Ideen haben die politische Arena betreten und sind bestrebt, die

Gestaltung nationaler Bildungspolitik zu beeinflussen. Die OECD ist folglich nur eine Organisation neben anderen, die durch vielfältige Maßnahmen versucht, Einfluss auszuüben. So ist in vielen traditionell öffentlich geprägten Schulsystemen wie in Deutschland ein steigender Einfluss privater Institutionen zu verzeichnen: Große Unternehmen, private Bildungsunternehmer und Stiftungen wie die Bertelsmann Stiftung haben aus unterschiedlichen Motiven ein großes Interesse am Thema Bildung (vgl. Münch 2009; Höhne/Schreck 2009). Auch sie verwenden Instrumente der sanften Steuerung, um die Neuausrichtung nationaler oder regionaler Bildungspolitik zu beeinflussen.

Internationale Vergleichsstudien wie PISA, TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) oder IGLU (Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung) stellen Instrumente sanfter Steuerung dar, die regelmäßig zum Einsatz gebracht werden und darauf abzielen, die Schwächen und Stärken von Bildungssystemen zu identifizieren. Da diese Vergleichsstudien in regelmäßigen Zeitabständen durchgeführt werden, lassen sich Trends über einen größeren Zeitraum nachverfolgen und Hinweise auf mögliche Auswirkungen von getroffenen Maßnahmen ableiten. Die Ergebnispräsentation dieser internationalen Vergleichsstudien vermittelt oftmals den Eindruck vermeintlicher Sieger und Verlierer. Diesem Umstand war es geschuldet, dass die Bildungssysteme Finnlands und Kanadas in den letzten Jahren internationale Aufmerksamkeit erfuhren: Beide Länder erzielten bei PISA herausragende Ergebnisse hinsichtlich der gemessenen Leistung ihrer Schülerschaft und der Chancengerechtigkeit. Für einen Transfer wird nach *best practices* gesucht. Zwar lassen sich hierüber nur selten konkrete Handlungsempfehlungen für die Bildungspolitik oder pädagogische Praxis anderer Länder ableiten, doch vielversprechende Reformideen finden so ihre Verbreitung. Auch in Deutschland wurde im Anschluss an das erfolgreiche Abschneiden Finnlands und Kanadas bei PISA auf die frühzeitige Einführung evidenzorientierter Steuerungsinstrumente wie Bildungsstandards verwiesen (vgl. BMBF 2003).

Die Formen der mittelbaren Beeinflussung nationaler Bildungspolitik durch internationale Organisationen sind in den vergangenen Jahren stärker in den Fokus der Politikwissenschaft gerückt (zu den Auswirkungen von PISA auf nationale Bildungssysteme vgl. insbesondere Knodel u.a. 2010). Auch wenn Bildungspolitik aus politikwissenschaftlicher Perspektive in der Vergangenheit vergleichsweise stiefmütterlich behandelt wurde (vgl. Busemeyer/Trampusch 2011), waren es gerade Veränderungen in der internationalen Zusammenarbeit im Bildungsbereich, wie bei PISA im Schulbereich oder durch den Bologna-Prozess im Hochschulbereich, durch welche das politikwissenschaftliche Interesse an diesem Politikfeld (wieder-)erweckt wurde (vgl. Jakobi/Martens/Wolf 2010).

### 3. Rückwirkungen auf nationale Bildungspolitik

PISA ist ein Paradebeispiel für die Ausübung sanfter Steuerung im Bildungsbereich. Über die Jahre hat die OECD auf Basis der PISA-Daten eine Reihe von erfolgversprechenden Reformprinzipien identifiziert und verbreitet. Die Reaktionen auf das Abschneiden bei der internationalen Vergleichsstudie und auf die Empfehlungen der Organisation sind allerdings länderspezifisch. An den Beispielen Deutschland, USA, Mexiko, Katar und China wird im Folgenden veranschaulicht, wie sanfte Steuerung durch internationale Organisationen auf die nationale Ebene zurückwirken kann.

In *Deutschland* wurden in der Folge von PISA in den vergangenen zehn Jahren vielfältige Veränderungen in den Schulen initiiert. In fast allen Bundesländern wurden Schulreformen eingeleitet, die in der Zeit vor PISA z.T. nicht durchsetzbar waren (vgl. Tillmann u.a. 2008). Durch das unerwartet schlechte Abschneiden Deutschlands bei PISA 2000 konnte sich das Land von einem jahrzehntelangen Reformstau befreien und die Weichen für eine Anpassung des Schulwesens an die veränderten globalen Rahmenbedingungen stellen (vgl. Niemann 2010). Die öffentliche Empörung über den Zustand des deutschen Schulsystems übte einen starken Handlungsdruck auf die bildungspolitischen Entscheidungsträger aus. Die Neuausrichtung der Schulpolitik in Deutschland wurde durch die Vorbildfunktion einiger Länder beeinflusst, die bei PISA besonders gut abgeschnitten hatten. Ein Meilenstein war dabei die länderübergreifende Einführung von Bildungsstandards. Auf Grundlage dieser Standards werden heute in den Bundesländern regelmäßig Erhebungen des Leistungsstandes der Schülerinnen und Schüler durchgeführt. In den Debatten um die Veränderung der Schulpolitik wurde PISA von Vertretern und Vertreterinnen unterschiedlicher Gesellschaftsgruppen als Legitimationsquelle für die eigenen Reformabsichten verwandt (vgl. Popp 2010a). Insbesondere bei der Frage nach der „richtigen“ Schulstruktur wurden die Ergebnisse der PISA-Studie von Reformgegnern und -gegnerinnen wie von Reformbefürwortern und -befürworterinnen gleichermaßen als Beleg herangezogen – dies, obwohl sich aus den PISA-Daten keine direkten Rückschlüsse auf diese Frage ziehen lassen (vgl. bspw. Tillmann u.a. 2008; Wunder 2002).

Im Unterschied zur Reaktion in Deutschland zog das enttäuschende Abschneiden bei PISA in den *Vereinigten Staaten* zunächst kaum Aufmerksamkeit auf sich. Zwar spielen Standardisierung und Evaluationen traditionell eine bedeutende Rolle in der US-amerikanischen Bildungspolitik; das Interesse am internationalen Vergleich fiel jedoch gering aus (vgl. Martens 2010). Erst unter Präsident Obama wurde der Frage der nationalen Leistungsfähigkeit im zwischenstaatlichen Wettbewerb mehr Aufmerksamkeit entgegengebracht. Es lässt sich zudem beobachten, dass bildungspolitische Gruppen, Gewerkschaften und *think tanks* in den USA im Laufe der Zeit deutlich mehr Gebrauch von internationalen Daten gemacht haben: Kaum eine lob-

*by group* verzichtet heute noch auf den Blick in die Tabellen der OECD. Ein Grund dafür liegt in der thematischen Breite dieser Daten. Sie erlaubt es, von Fragen der Schulspeisung bis hin zur flexibleren Bezahlung von Lehrkräften unterschiedliche Interessen mit den Befunden zu verknüpfen.

Im Nachbarland *Mexiko* hatte die sanfte Steuerung der OECD Auswirkungen auf verschiedenen Ebenen. Bei PISA blieben die Leistungen der 15-jährigen Schülerinnen und Schüler deutlich hinter den Resultaten Gleichaltriger aus anderen Ländern zurück. Zwar blieb eine grundlegende Reform des mexikanischen Schulwesens bislang aus; aber es wurden viele neue Prinzipien und zahlreiche Programme zur Innovation des Bildungssektors auf den Weg gebracht, die durch *best practices* aus anderen Ländern angeregt wurden (vgl. Popp 2010b). Die Themen Evaluation, Kompetenzorientierung, Schulautonomie und Lehrerbildung erfuhren in diesem Zusammenhang besondere Aufmerksamkeit. Die Beratungsdienste der OECD-Bildungsexperten spielten hierbei eine bedeutende Rolle. Die mexikanische Regierung schloss einen Kooperationsvertrag mit der Bildungsdirektion der OECD zur Begleitung und Unterstützung des Reformprozesses in ihrem Land (vgl. OECD 2010).

*Katar* ist zwar kein Mitglied der OECD, zeigte aber großes Interesse an den Bildungsaktivitäten der Organisation und nahm 2006 erstmals an der PISA-Studie teil. Das Land entwickelte sich in den letzten zehn Jahren zu einem Beispiel für ambitionierte Bildungsreformen (vgl. de Olano 2010). Das Emirat am Persischen Golf will seine Zukunft nicht mehr allein von seinen Erdöl- und Erdgasreserven abhängig machen, sondern hat die Bildungspolitik zu einer neuen Priorität erhoben. Mit der Reformagenda „Education for a New Era“ wird das Schulsystem Katars radikal umgebaut: Steuerung durch Standards und Evaluation, verbunden mit einem hohen Maß an Schulautonomie, sind die Leitlinien dieses Reformprozesses. Die kontinuierliche Messung der Bildungsqualität steht im Zentrum dieser neuen Reformagenda; die Teilnahme an PISA ergänzt diese Maßnahmen. Das Hauptziel der Reform ist die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Daher zielt Katar darauf ab, seine jungen Bürger und Bürgerinnen auf die Anforderungen des 21. Jahrhunderts vorzubereiten. Der internationale Vergleich in Studien wie PISA ist dabei der wichtigste Maßstab zur Überprüfung der Reformen (vgl. SEC 2007). Die Ergebnisse sind vielversprechend: Zwischen PISA 2006 und PISA 2009 gelang Katar ein Leistungssprung von fast 50 Punkten in der PISA-Skala. Dies entspricht einem Lernzuwachs von über einem Schuljahr bei den 15-jährigen Kataris.

Auch *China* hat in den vergangenen Jahren die Weichen im Bildungsbereich neu gestellt. Um eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zu erzielen und sich von der konfuzianischen Tradition des prüfungsorientierten Lernens zu lösen, vollzog der zentralistische Staat einen Paradigmenwechsel im Schulwesen. So zielten weitreichende nationale Curriculumreformen darauf ab, die Lerninhalte auf individuelle Förderung sowie Anwendungs- und Kompetenzorientierung zu richten. Trotzdem



war die Überraschung groß, als Shanghai bei seiner ersten Teilnahme an PISA 2009 Testssieger wurde. Die herausragenden Ergebnisse der 15-jährigen Chinesen und Chinesinnen übertrafen nicht nur die Erwartungen der regionalen und nationalen Führung, sondern erstaunten auch die internationalen Bildungsexperten (vgl. Zhang/Akbik 2012). Durch die PISA-Ergebnisse wurden die chinesischen Bildungspolitiker und -politikerinnen in der Fortführung des eingeschlagenen Reformkurses bestätigt. Es folgten weitere Programme zur Innovation des schulischen Sektors, die auf die Themen Lehrerbildung, Schulautonomie und Evaluation fokussierten. Im Beratungsprozess zur Schulreform von 2010 haben die Bildungsexperten internationaler Organisationen eine bedeutende Rolle gespielt (vgl. Peng 2010).

Der kurze Überblick zu den Rückwirkungen sanfter Steuerung auf die Schulpolitiken ausgewählter Länder hat aufgezeigt, dass der Umgang mit PISA jeweils verschieden gewesen ist. Von den angeführten Merkmalen sanfter Steuerung durch internationale Organisationen finden sich in den genannten Ländern vor allem die *Normsetzung*, die *Meinungsformulierung* und die *Beratungsdienste* wieder. So fand in Deutschland in Folge des „PISA-Schocks“ eine grundsätzliche Debatte über eine Veränderung schulischer Bildung statt, während in den Vereinigten Staaten PISA zwar als Referenzpunkt von Politik und Wissenschaft genutzt, von der Bevölkerung aber kaum beachtet wurde. In Katar und Mexiko wurden die Empfehlungen der OECD-Bildungsexperten zur Steigerung der Leistungsfähigkeit ihrer jeweiligen Schulsysteme gezielt in den Reformprozess einbezogen. In China wurde das gute Abschneiden bei PISA vor allem als Legitimationsquelle für die anhaltenden Veränderungen im Bildungsbereich genutzt.

#### **4. Bedeutung für die Schulwirklichkeit**

Die Schulpolitik hat sich im letzten Jahrzehnt in vielen Staaten stark verändert. Diese Beobachtung bezieht sich nicht nur auf Strukturen und Inhalte des Systems Schule, sondern auch auf die dahinter stehenden politischen Steuerungsprozesse. Schulpolitik ist nicht mehr ausschließlich eine Angelegenheit der Nationalstaaten oder der Bundesländer, sondern wird von vielen Akteuren gestaltet. Internationale Organisationen mit ihren Ideen und Aktivitäten spielen hierbei eine bedeutende Rolle. Auch wenn die internationale Ebene kaum über formelle Steuerungsinstrumente verfügt, so erklärt die „Strategie der sanften Steuerung“ ihre dennoch sichtbaren Einflussmöglichkeiten auf die nationale oder subnationale Ebene – mit direkten oder indirekten Implikationen für die Schulwirklichkeit.

Auf vielfältige Art und Weise gelingt es internationalen Organisationen wie der OECD, Debatten über Bildung zu initiieren und neue Politikideen oder Problemlösungen in die Bildungspolitik der verschiedenen Länder einzubringen. Das Re-

pertoire der sanften Steuerungsinstrumente reicht von der Vernetzung von Entscheidungsträgern und Experten über die Bereitstellung technischer Unterstützung, die Etablierung von Standards oder die Identifizierung von *best practices* bis hin zu spezifizierten Politikempfehlungen. Viele der international diskutierten Bildungskonzepte haben Eingang in nationale Bildungspolitiken gefunden. Darunter fallen Konzepte wie Schulautonomie, Kompetenzorientierung oder individuelle Förderung, die mit Blick auf die vermeintlichen „Gewinner“ der ersten PISA-Studien als mögliche Faktoren des Erfolgs identifiziert wurden.

Mit PISA hat die OECD ein Instrument zur Messung der Leistungsfähigkeit von Schulsystemen im internationalen Vergleich geschaffen. Durch die Analyse der zugleich erhobenen Kontextdaten konnten Stärken und Schwächen der jeweiligen nationalen Bildungssysteme identifiziert werden. Diese Ergebnisse hatten nicht nur Einfluss auf nationale Entscheidungsträger; vielmehr wirkten sie über eine gesellschaftliche Debatte auch auf die Gestaltung von Schule und Unterricht an den Orten des Geschehens ein.

Die exemplarische Darstellung nationaler Reaktionen auf PISA hat gezeigt, dass die Rückwirkungen der sanften Steuerung je nach Kontext unterschiedlich ausfallen können. Dies gilt nicht nur für die Übernahme internationaler Trends in den nationalen Kontext, sondern ebenso für die Implementierung derselben an den Schulen selbst. Hierbei lässt sich beobachten, dass die Umsetzung eines vielversprechenden politischen Konzepts in die pädagogische Praxis auch nicht-beabsichtigte Nebenwirkungen mit sich bringen kann, die – anstatt zu einer Verbesserung der Bildungsqualität zu führen – neue Probleme hervorrufen. Gründe hierfür sind zum Beispiel die fehlende Adaption internationaler Reformideen an den jeweiligen Kontext, eine zu geringe Ressourcenzuweisung oder die unzureichende Einbindung und Schulung relevanter Akteure auf Schulebene. Bei der Implementation von im internationalen Vergleich identifizierten Erfolgsfaktoren zur Verbesserung der Schulqualität zeigt sich, dass Realität und Anspruch häufig noch weit auseinander liegen können:

- Die Förderung von *Schulautonomie* soll die immer wieder geforderte Freiheit mit sich bringen, Schule den lokalen Bedürfnissen entsprechend gestalten zu können. Der damit einhergehende Zuwachs an Verantwortung bei Schulleitungen, Lehrerkollegien, Eltern- und Schülervertretungen für inhaltliche, finanzielle und personelle Sachentscheidungen wird vor Ort unterschiedlich gut bewertet und bewältigt. Hinzu kommt, dass die Förderung der Schulautonomie in einem starken Spannungsverhältnis zum Interesse der politischen und administrativen Steuerungsebenen steht, im Bedarfsfall direkt lenkend in den Schulalltag einzugreifen (vgl. Rürup 2007).
- Die Einführung von *Bildungsstandards und Evaluationen* nach internationalen Vorbildern soll die Schulen und Schulsysteme hinsichtlich schülerleistungsbezogener Qualitätskriterien vergleichbar machen. Dieses Steuerungsmodell stößt aber dann an Grenzen, wenn die Akteure vor Ort, die Lehrerinnen und Lehrer

in den Schulen, die Orientierung an Bildungsstandards als Eingriff in ihre berufliche Autonomie oder als zu wenig an der konkreten Wirklichkeit der Schulen und den spezifischen Bedürfnissen ihrer Schülerschaft ausgerichtet empfinden. Externe Evaluation kann als Gängelung ausgelegt werden, die Bereitschaft zur Kooperation entsprechend gering ausfallen. Dies droht insbesondere dann, wenn Reformen umgesetzt werden sollen, an deren Entstehung die Schulebene nur unzureichend beteiligt wurde (vgl. Knoke/Hoffsommer 2011).

- Für die flächendeckende Umsetzung einer stärkeren *individuellen* Förderung im schulischen Alltag ist ein Wandel in den Schulen nötig, der eine neue Lernkultur und ein verändertes Rollenverständnis impliziert: Im Mittelpunkt stehen die einzelnen Schülerinnen und Schüler, die den eigenen Lernprozess zunehmend selbstständig organisieren sollen; der Lehrer oder die Lehrerin übernimmt dagegen die Rolle eines Moderators und Lernbegleiters. Solche grundlegenden Veränderungen lassen sich nicht in wenigen Jahren umsetzen, sondern benötigen einen längeren Zeitraum. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass sich ein Jahrzehnt nach dem „PISA-Schock“ zwar viele diesbezügliche Empfehlungen auf dem Papier finden lassen (vgl. bspw. KMK 2006), diese aber bisher nicht überall in den Klassenzimmern angekommen sind.

Offen bleiben muss die Frage, ob es auch ohne PISA – sprich: ohne die Intervention der OECD – zu ähnlichen Veränderungen im Schulsektor gekommen wäre. Gerade das deutsche Beispiel zeigt, dass PISA entscheidende Reformen befördert hat (vgl. Tillmann u.a. 2008), die es mit dieser Geschwindigkeit und Durchschlagskraft vermutlich sonst nicht gegeben hätte. Allgemein kann deshalb gesagt werden, dass Elemente der sanften Steuerung die deutsche Schulpolitik in den letzten zehn Jahren geprägt haben. In der Forschung wurde der Einfluss internationaler Organisationen bisher durch vergleichende Studien zu den bildungspolitischen Veränderungen auf Länderebene analysiert. Ähnliche Studien auf der Mikroebene wären erforderlich, um das Phänomen der sanften Steuerung besser verstehen zu können. Die systematische Untersuchung derjenigen Personengruppen, die von den Auswirkungen der Reformen in ihrem Lebensalltag direkt betroffen sind, steht noch aus. Zukünftig sollte sich die Forschung zur sanften Steuerung im Bildungsbereich deshalb auf die Reaktionen der Schülerinnen und Schüler, ihrer Eltern sowie der Lehrerkollegien in den Schulen konzentrieren. Dabei scheint eine engere Verbindung mit aktuellen Forschungsansätzen aus dem Bereich der Educational-Governance-Forschung gewinnbringend.

## Literatur

- Barnett, M./Finnemore, M. (2004): *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca u.a.: Cornell University Press.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2003): *Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Teilnehmerstaaten*. Berlin: BMBF.
- Busemeyer, M.R./Trampusch, C. (Hrsg.) (2011): *The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- de Olano, D. (2010): Gewinner, Verlierer und Exoten – PISA in sieben weiteren Staaten. In: Knodel, P./Martens, K./de Olano, D./Popp, M. (Hrsg.): *Das PISA-Echo – Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus, S. 251-299.
- Finnemore, M. (1993): *International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and Science Policy*. In: *International Organization* 48, H. 4, S. 565-597.
- Furlong, P. (2005): *British Higher Education and the Bologna Process: An Interim Assessment*. In: *Politics* 25, H. 1, S. 53-61.
- Haas, P.M. (1992): *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. In: *International Organization* 46, H. 1, S. 1-35.
- Henry, M./Lingard, B./Rizvi, F./Taylor, S. (2001): *The OECD, Globalisation and Education Policy*. Oxford: Pergamon.
- Höhne, T./Schreck, B. (2009): *Private Akteure im Bildungsbereich. Eine Fallstudie zum schulpolitischen Einfluss der Bertelsmann Stiftung am Beispiel von SEIS (Selbstevaluation von Schulen)*. Weinheim/München: Juventa.
- Jakobi, A.P./Martens, K. (2007): *Diffusion und Konvergenz durch internationale Organisationen: Der Einfluss der OECD in der Bildungspolitik*. In: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderband: Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, S. 247-270.
- Jakobi, A.P./Martens, K./Wolf, K.D. (2010): *Introduction: A Governance Perspective on Education Policy*. In: dies. (Hrsg.): *Education in Political Science – Discovering a Neglected Field*. New York u.a.: Routledge, S. 1-20.
- KMK – Kultusministerkonferenz (2006): *Fördern und Fordern – eine Herausforderung für Bildungspolitik, Eltern, Schule und Lehrkräfte. Gemeinsame Erklärung der Bildungs- und Lehrgewerkschaften und der Kultusministerkonferenz*. URL: [http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2006/2006\\_10\\_20\\_Foerdern\\_Fordern.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2006/2006_10_20_Foerdern_Fordern.pdf); Zugriffsdatum: 11.07.2012.
- Knodel, P./Martens, K./de Olano, D./Popp, M. (Hrsg.) (2010): *Das PISA-Echo – Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus.
- Knoke, A./Hoffsommer, J. (2011): *Zur Ausgangslage. Von Entscheidern, die nicht entscheiden, und Verantwortung, die niemand will. Über die Wahrnehmung gemeinsamer Bildungsverantwortung aus der Sicht von Akteuren im Bildungssystem*. In: Knoke, A./ Durdel, A. (Hrsg.): *Steuerung im Bildungswesen. Zur Zusammenarbeit von Ministerien, Schulaufsicht und Schulleitungen*. Wiesbaden: VS, S. 15-40.
- Krautz, J. (2007): *Ware Bildung. Schule und Universität unter dem Diktat der Ökonomie*. Kreuzlingen: Hugendubel.
- Marcussen, M. (2004): *OECD Governance through Soft Law*. In: Mörth, U. (Hrsg.): *Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis*. Cheltenham u.a.: Edward Elgar, S. 103-126.
- Martens, K./Balzer, C. (2008): *All Bark and No Bite? The Implementation Styles of the European Union and the Organization for Economic Cooperation and Development in Education Policy*. In: Joachim, J./Reinalda, B./Verbeek, B. (Hrsg.): *International Organizations and Implementation: Enforcers, Managers, Authorities?* London: Routledge, S. 88-102.

- Martens, K./Jakobi, A.P. (2010): Introduction – The OECD as an Actor in International Politics. In: dies. (Hrsg.): *Mechanisms of OECD Governance – International Incentives for National Policy Making?* Oxford: Oxford University Press, S. 1-25.
- Martens, K./Nagel, A.-K./Windzio, M./Weymann, A. (Hrsg.) (2010): *Transformation of Education Policy*. Basingstoke u.a.: Palgrave Macmillan.
- Martens, K./Niemann, D. (2012): When Do Numbers Count? The Differential Impact of Ratings and Rankings on National Education Policy. In: *German Politics (in Begutachtung)*.
- Martens, K./Weymann, A. (2008): Die Internationalisierung der Bildungspolitik: Konvergenz nationaler Pfade? In: Hurrelmann, A./Leibfried, S./Martens, K./Mayer, P. (Hrsg.): *Zerfasert der Nationalstaat? Die Internationalisierung politischer Verantwortung*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus, S. 243-274.
- Martens, K./Wolf, K.D. (2009): PISA als Trojanisches Pferd: Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der OECD. In: Botzem, S./Hofmann, J./Quack, S./Schuppert, G.F./Strassheim, H. (Hrsg.): *Governance als Prozess – Koordinationsformen im Wandel*. Baden-Baden: Nomos, S. 357-376.
- McNeely, C./Cha, Y.-K. (1994): Worldwide Educational Convergence through International Organisations: Avenue for Research. In: *Education Policy Analysis Archives* 2, H. 14; URL: <http://elmu.umm.ac.id/file.php/1/jurnal/E/Education%20Policy%20Analysis/Vol2.1994/v2n14.html>; Zugriffsdatum: 31.07.2012.
- Mörth, U. (Hrsg.) (2004): *Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis*. Cheltenham u.a.: Edward Elgar.
- Münch, R. (2009): *Globale Eliten, lokale Autoritäten. Bildung und Wissenschaft unter dem Regime von PISA*, McKinsey & Co. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- 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 u.a.: Palgrave Macmillan, S. 3-27.
- Niemann, D. (2010): Deutschland – Im Zentrum des PISA-Sturms. In: Knodel, P./Martens, K./de Olano, D./Popp, M. (Hrsg.): *Das PISA-Echo – Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus, S. 59-90.
- OECD (2001): *Knowledge and Skills for Life. First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000*. Paris: OECD. (Deutsche Übersetzung: *Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000*. Paris: OECD.)
- OECD (2010): *Improving Schools: Strategies for Action in Mexico*. Paris: OECD. (Deutsche Übersetzung: *Verbesserung der Schulen: Handlungsstrategien für Mexiko*. Paris: OECD.)
- Peng, W. (2010): China's quiet Education Revolution. URL: <http://202.205.177.9/edoas/en/level3.jsp?tablename=1245221141523299&inoid=1273034556886261&title=China%27s%20quiet%20education%20revolution>; Zugriffsdatum: 15.01.2012.
- Popp, M. (2010a): Viel Lärm um PISA. Eine qualitativ-vergleichende Presseanalyse zu den Reaktionen auf die PISA-Studie in Deutschland, Österreich, Spanien und Mexiko. Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, TranState Working Paper 134.
- Popp, M. (2010b): Mexiko – Das Schlusslicht orientiert sich an der Politik der Besten. In: Knodel, P./Martens, K./de Olano, D./Popp, M. (Hrsg.): *Das PISA-Echo – Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie*. Frankfurt a.M. u.a.: Campus, S. 189-208.
- Rinne, R./Kallo, J./Hokka, S. (2004): Too Eager to Comply? OECD Education Policies and the Finnish Response. In: *European Educational Research Journal* 3, H. 2, S. 454-484.
- Rittberger, V./Zangl, B. (2006): *International Organization. Polity, Policy, and Politics*. Houndsmills: Palgrave.

- Rürup, M. (2007): Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee ‚Schulautonomie‘ im Ländervergleich. Wiesbaden: VS.
- SEC – Supreme Education Council (2007): Knowledge and Skills for the New Millennium: Results from PISA 2006 for Qatar. Doha.
- Sharman, J.C. (2007): Rationalist and Constructivist Perspectives on Reputation. In: Political Studies 55, H. 1, S. 20-37.
- Tillmann, K.-J./Dedering, K./Kneuper, D./Kuhlmann, C./Nessel, I. (2008): PISA als bildungspolitisches Ereignis. Fallstudien in vier Bundesländern. Wiesbaden: VS.
- Wunder, D. (2002): Im Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik. Anmerkungen zur politischen und öffentlichen Rezeption von PISA. In: Die Deutsche Schule 94, H. 2, S. 138-147.
- Zhang, C./Akbik, A. (2012): PISA as a Legitimacy Tool during China’s Education Reform: A Case Study of Shanghai. Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, TransState Working Paper (im Erscheinen).

*Marie Popp*, geb. 1984, Erstes Staatsexamen, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Bremen.

*Alexander Akbik*, geb. 1984, M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bremen.

*Daniel de Olano*, geb. 1978, Dipl.-Pol., wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bremen.

*Kerstin Martens*, geb. 1974, Prof. Dr., Professorin für „Internationale Beziehungen und Weltgesellschaft“ an der Universität Bremen.

Dienstadresse aller Autoren und Autorinnen: Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“, Universität Bremen, Linzer Straße 9a, 28359 Bremen  
E-Mail: kerstin.martens@sfb597.uni-bremen.de