

Bildungspolitik im föderativen System und internationaler Einfluss

Michael Buse

Bildungspolitik im föderativen System und internationaler Einfluss

Michael Buse

© 2004, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin
Stiftung Marktwirtschaft, Berlin
Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam

Inhalt

1 Einführung	5
1.1 Bildungspolitik im Rahmen der Föderalismusdiskussion	5
1.2 Zur „Europafähigkeit“ der Bildungspolitik in Deutschland	6
1.3 Auftrag und Grenzen dieses Beitrags	7
2 Einfluss internationaler Organisationen auf die deutsche Bildungslandschaft: PISA, der Lissabon- Prozess und die Folgen	8
3 Bildungspolitische Schwerpunkte der Europäischen Union	12
4 Die OECD: PISA und die internationale Bildungsstatistik	20
4.1 INES (International Educational Statistics)	23
4.2 PISA (Project for International Student Assessment)	24
5 Der Bologna-Prozess: Schaffung eines einheitlichen Hochschulraumes in einem größeren Europa	26
6 Fazit und Perspektiven	29
6.1 Deutschlands Einfluss in Europa	29
6.2 Der Einfluss Europas auf die deutsche Bildungslandschaft	30
6.3 Nach der Reform des Föderalismus in Deutschland: eine neue Rolle für Stiftungen und Nicht-Regierungsorganisationen	31
Ansprechpartner in den Stiftungen	35
Über den Autor	36

1 Einführung

1.1 Bildungspolitik im Rahmen der Föderalismusdiskussion

Der gegenwärtige Stand der Diskussion zur lange überfälligen Reform der Praxis des kooperativen Föderalismus in Deutschland lässt für den Bereich der Bildungspolitik eine Entwicklung erkennen, bei der die über alle regionalen und parteipolitischen Grenzen hinweg anerkannte Notwendigkeit einer deutlicheren Entflechtung der Mischzuständigkeiten und Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern dazu führen könnte, dass die kooperativen Elemente in der Bildungspolitik zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern vollständig beseitigt oder zumindest übermäßig reduziert werden.¹

Nachdem aktuell kaum noch Befürworter einer aktiveren Rolle des Bundes in der Bildungspolitik in die Öffentlichkeit treten, scheint alles darauf hinauszulaufen, die nach der „Bildungskatastrophe“ (*Picht*) der 60er Jahre zu Beginn der 70er Jahre eingeleiteten Reformen zur Institutionalisierung einer gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern als Gemeinschaftsaufgabe nach dem Grundgesetz zurückzudrehen.

Die Bildungspolitiker in den Ländern haben diesem von den Chefs der Staatskanzleien bereits Anfang 2003² als gemeinsa-

¹ Anders: Dittmann, Armin: Bildung und Wissenschaft in der bundesstaatlichen Kompetenzordnung. Gutachten im Auftrag des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft. Bonn, 2004, S. 127ff., der zwar die „Re-Föderalisierung“ des Hochschulrechts, aber die Beibehaltung der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung zumindest als Legitimationsgrundlage für den Bund fordert.

² Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 27.3.2003: „Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund“.

me Position aller Länder gekennzeichneten Diskussionsstand keinen wirksamen Widerstand mehr entgegensetzen können. Die Bundesregierung hat in dieser Diskussion nicht besonders erfolgreich agiert, und sie hat sich nach der äußerst unglücklich verlaufenen Diskussion über das Sonderprogramm zur Förderung von Ganztagschulen³, bei dem vorhandene Vorbehalte gegenüber der Rolle des Bundes in der Bildungspolitik massiv verstärkt worden sind, auf eine Diskussion zur Entflechtung der gemeinsamen Forschungsförderung eingelassen, die ihr viel Kritik auch von Seiten der Wissenschaftsorganisationen eingetragen hat und bei der noch kein Konsens absehbar ist.

1.2 Zur „Europafähigkeit“ der Bildungspolitik in Deutschland

Die politische Handlungsfähigkeit Deutschlands im fortschreitenden Integrationsprozess der Europäischen Union wie auch gegenüber den Aktivitäten und Einflussnahmen anderer internationaler und supranationaler Organisationen in Europa sind bereits mehrfach unter dem Stichwort „Europafähigkeit“ Gegenstand im Rahmen der Föderalismusdiskussion gewesen. Thematisiert wurde hierbei auch die Gefahr, dass die sich „hochgradig formalisierten Länderbeteiligungsverfahren ebenso wie die massiven Koordinationsmängel auf und zwischen Bundes- und Landesebene zunehmend als schwere Hypothek für die Europafähigkeit Deutschlands“⁴ erweisen. Andererseits wird von den Ländern, die den kürzlich erneut vorgetragenen „Alleinvertretungsanspruch“ des Bundes in Brüssel weiterhin kategorisch abgelehnt haben, die Befürchtung geäußert, dass

³ Investitionsprogramm Zukunft, Bildung und Betreuung 2003 – 2007.

⁴ Fischer, Thomas, u.a.: Föderalismusreform in Deutschland. Gütersloh 2004, S. 27.

sich der Bund im Rahmen der Föderalismusreform über das alleinige Verhandlungsmandat für Brüssel und Straßburg die an die Länder abgetretenen Zuständigkeiten ganz oder teilweise wieder zurückholen könnte.

Diese Streitkonstellation zur „Europafähigkeit“ ist in der Föderalismusreformdiskussion bisher auch nicht ansatzweise aufgelöst. Sie wird bisher im Wesentlichen für solche Zusammenhänge diskutiert, in denen bei ansteigender Dynamik der Integrationsprozesse im Binnenmarkt, etwa bei der Wettbewerbspolitik oder der Währungspolitik, künftig in stärkerem Maße durch Mehrheitsentscheidungen Regelungen mit unmittelbarer und erheblicher Wirkung für Deutschland entstehen.

1.3 Auftrag und Grenzen dieses Beitrages

Obwohl abzusehen ist, dass dieser Beitrag auch in die allgemeine Diskussion zur Reform des föderalen Systems in Deutschland einbezogen wird, verwehrt sich der Autor, eigene Vorschläge zu dieser Reformdiskussion zu machen. Der gegenwärtige Diskussionsstand hätte auf dem Hintergrund der eigenen Grundposition einer Verstärkung der kompetitiven Elemente des Föderalismus allerdings durchaus zu weitergehenden Vorschlägen gereizt. Dabei darf diese Grundposition des Wettbewerbsföderalismus nicht mit dem uneingeschränkten Streben nach Verlagerung weiterer Zuständigkeiten auf die Länder verwechselt werden. Die Grundproblematik in jedem föderativen System liegt darin, für den Bund und seine Mitglieder festzustellen, welche Entscheidungen einheitlich für die gesamte Föderation getroffen werden *müssen* und welche Entscheidungen besser auf der regionalen oder örtlichen Ebene geregelt werden *können*. In Verfolgung des Subsidiaritätsprinzips sollten möglichst viele Angelegenheiten auf regionaler (und

auch auf örtlicher!) Ebene verbleiben, die notwendigen einheitlichen Regelungen müssen aber auf Bundesebene in einer solchen Weise entschieden werden, dass Verantwortung sichtbar wird, und dürfen sich nicht in einem unüberschaubaren Geflecht von gemeinschaftlichen Zuständigkeiten und Mischfinanzierungen eines fast ausschließlich von der Exekutive bestimmten kooperativen Föderalismus verlieren.

Nach dieser Feststellung zur Grundposition wird sich die weitere Darstellung auf den Auftrag dieses Beitrages⁵ beschränken aufzuzeigen, in welchem Umfang auch die Bildungspolitik in Deutschland trotz fehlender formeller Zuständigkeit durch Einflüsse inter- und supranationaler Organisationen bestimmt wird, wie die Strukturen und Wirkungsmechanismen dieser Einflussnahmen aussehen und wie erfolgreich Deutschland in diesen Prozessen seine Interessen wahrnimmt.

2 Einfluss internationaler Organisationen auf die deutsche Bildungslandschaft: PISA, der Lissabon-Prozess und die Folgen

Nicht nur durch die sehr stark beachtete PISA-Studie der OECD und die gerade kürzlich wieder veröffentlichte – und von Medien und Politik entsprechend begleitete – jährliche Berichterstattung der OECD über die Entwicklung der Bildungssysteme „Education at a Glance“, sondern auch durch die Beschlüsse der Europäischen Räte von Lissabon, Stockholm,

⁵ Der Autor ist sich bewusst, dass es sich bei dieser Diskussion nicht um einen wissenschaftlichen Diskurs, sondern um eine politische Auseinandersetzung handelt. Er verzichtet daher im Rahmen der auferlegten Beschränkung des Textumfangs mit wenigen Ausnahmen bei erforderlichen Quellennachweisen von Zitaten auf den ansonsten üblichen umfänglichen wissenschaftlichen Apparat und auf Querverweise zu anderen Autoren.

Barcelona und Madrid, das Memorandum der EU-Kommission zum Lebenslangen Lernen und das 10-Jahres-Arbeitsprogramm der EU zur Verwirklichung der „Ziele für die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa“ ist deutlich geworden, dass die internationalen und supranationalen Organisationen verstärkt Einfluss auf die Bildungssysteme ihrer Mitgliedstaaten genommen haben und nehmen werden.

Bildung wird als Schlüsselressource für nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum und soziale Kohäsion verstanden und erhält in den Beschlüssen der Regierungschefs der Europäischen Union wie auch im Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission trotz formell fehlender Kompetenzen der Union auf diesem Feld ein immer stärker werdendes Gewicht. Im Bologna-Prozess haben außerhalb der Strukturen von EU und OECD die Bildungsminister eines geographisch größeren Europas eine Strukturanpassung ihrer universitären Bildungssysteme vereinbart, die mit der Umstellung von den traditionellen Magister- und Diplomstudiengängen auf konsekutive Bachelor- und Masterstudiengänge – und den dazugehörigen Prozessen und Kriterien für die Anerkennung dieser neuen Studiengänge – die deutschen Hochschulen stärker und nachhaltiger verändern wird als alle anderen Hochschul-„Reformen“ seit Ende der 60er Jahre zusammen.

Auch der Europarat, die UNECSO und sogar die Weltbank greifen diese Themenzusammenhänge von Bildung und wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung immer wieder auf. Im Rahmen der Doha-Verhandlungsrunde bei der Welthandelsorganisation (WTO) zur Weiterentwicklung des General Agreements on Trade in Services (GATS) sind insbesondere seitens der Vereinigten Staaten, aber auch seitens anderer Staaten, wie Australien, Neuseeland und Mexiko, Forderungen zur weitergehenden Liberalisierung des Welthandels mit Bildungsdienst-

leistungen aufgestellt worden. Die Motive der Akteure sind hier allerdings deutlich andere. Es entwickelt sich ein auch von seinem Volumen her durchaus interessanter internationaler „Markt“ für Bildungsdienstleistungen, insbesondere im Bereich der universitären Bildung und der Weiterbildung. Nicht nur militante Globalisierungsgegner sehen in dieser Entwicklung überwiegend Risiken und befürchten eine Kommerzialisierung der Bildung, übersehen dabei freilich oft die Chancen, die sich auch für die deutsche Bildungslandschaft durch eine stärkere Öffnung und Hinwendung zum internationalen Bildungsmarkt ergeben.

Wie die öffentlichen Reaktionen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, der Kultusministerkonferenz und der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung auf die PISA-Studie zeigen, haben diese Aktivitäten der internationalen Organisationen mehr Einfluss auf die Bildungspolitik der Mitgliedstaaten, als die eher spärliche Kompetenzzuweisung innerhalb der bisherigen europäischen Verträge oder auch jetzt innerhalb der neuen Verfassung der Europäischen Union vermuten lässt. Noch bedeutsamer erscheint aber, dass die Handlungsträger innerhalb dieser politischen Systeme diesen wachsenden Einfluss allzu häufig selbst nicht wahrhaben wollen. Nach dem Motto, dass nicht sein kann, was nicht sein darf, wird der Einfluss negiert und darauf verwiesen, dass man die gleichen Themen bereits vor Jahrzehnten im Europarat diskutiert habe. Interne Kompetenzstreitigkeiten insbesondere in föderativ organisierten Mitgliedstaaten und auch der unbestrittene, wenngleich von dort wenig beachtete Umstand, dass die EU in Bildungsfragen eigentlich nur marginale Kompetenzen besitzt, erschweren die angemessene Wahrnehmung und Beeinflussung internationaler Entwicklungen. Innerhalb der Kultusministerien der Länder erschwert die bei schrumpfenden Steuereinnahmen und Sparhaushalten in

langer Folge immer knapper werdende Personaldecke eine angemessene Wahrnehmung aktueller Problemlagen und auch oft die tatsächliche Wahrnehmung von Beteiligungsrechten in diesen Prozessen. Innerhalb der Kultusministerkonferenz und ihrer Gremien gibt es nur eine kleine Gruppe von sechs bis acht „Europaexperten“, die diese Prozesse aktiv begleiten, aufgrund der Vielfalt der auswärtigen Termine aber gelegentlich nur unzureichend in den internen Willensbildungsprozess ihrer Häuser eingebunden und damit in ihrer Wirksamkeit nach innen wie nach außen eingeschränkt sind.

Trotz dieser Wahrnehmungs- und Mitwirkungsdefizite wird die Bildungspolitik in Deutschland zunehmend durch Aktivitäten inter- oder supranationaler Akteure beeinflusst. Das Gezerre um die Bildungsberichterstattung in Deutschland ist auf europäischer Ebene längst entschieden. Dort wird Deutschland in zweijährigem Turnus eine nationale Berichterstattung abzuliefern haben, möglicherweise noch mit jährlichem Zwischenbericht (mid-term-review), wenn es nach dem Wunsch der Kommission geht. Das wird Folgen haben, weil diese Berichte nicht vertraulich bleiben können. Diese Tendenz könnte sich verstärken, wenn die EU-Kommission die angekündigte Absicht umsetzt, künftig die Bewilligung von ESF-Mitteln zur Kofinanzierung von Projekten der Bildungsinnovation in den Mitgliedstaaten davon abhängig zu machen, dass diese Projekte in eine „kohärente nationale Strategie zur Verwirklichung Lebenslangen Lernens“ integriert sind.

Die hier aufgeworfenen Fragen sind inhaltlich sehr stark differenziert (PISA, Internationale Bildungsberichterstattung, Bildungsindikatoren und Benchmarking, Lissabon-Prozess, Lebenslanges Lernen, Stärkung der frühkindlichen Bildung, e-learning, Brügge-Prozess [berufliche Bildung in Europa], Bologna-Prozess [europäischer Hochschulraum], Liberalisierung

des Welthandels mit Bildungsdienstleistungen im Rahmen des GATS) und in ihren organisatorischen Zusammenhängen (EU-Kommission, EU-Bildungsausschuss, Bildungsministerrat, „133er Ausschuss“, Bundesratsverfahren, Kultusministerkonferenz, Bund-Länder-Kommission, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Föderalismus-Kommission) äußerst komplex. Sie bedürften einer sorgfältigen und umfassenden Aufarbeitung und Darstellung.

Um sich aber zunächst der Frage zu nähern, mit welchen Zielsetzungen, in welchen Themenfeldern und in welchen organisatorischen und politischen Wirkungszusammenhängen inter- und supranationale Organisationen in Europa Einfluss auf die deutsche Bildungslandschaft nehmen, soll zunächst im Rahmen einer exemplarischen Darstellung anhand von drei Beispielen

- Europäische Union: Lissabon-Prozess und Lebenslanges Lernen
- OECD: PISA, Indikatoren und Benchmarking
- Bologna-Prozess: Schaffung eines einheitlichen europäischen Hochschulraumes

dargestellt werden, wie diese Prozesse ablaufen, wie Deutschland und seine diversen bildungspolitischen Handlungsträger in diesen Prozessen agieren oder reagieren und wie die „performance“ insgesamt zu bewerten ist.

3 Bildungspolitische Schwerpunkte der Europäischen Union

Bildungspolitik in der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union sollte ursprünglich – und auch noch nach dem Entwurf der europäischen Verfassung – in der Zuständig-

keit der Mitgliedstaaten verbleiben. Die Zuständigkeit der Kommission blieb über lange Jahre auf die klassischen Programme zur Förderung der Mobilität von Schülern, Auszubildenden und Studierenden beschränkt, von denen ERASMUS und TEMPUS vielleicht die bekanntesten sind. Mit der fortschreitenden Integration und insbesondere mit der vollen Freizügigkeit für Arbeitnehmer in der Europäischen Union erwiesen sich die Unterschiede in den Bildungssystemen mit ihren unterschiedlichen Abschlüssen als Voraussetzung zur Aufnahme qualifizierter Berufsausübung insbesondere im Dienstleistungssektor zunehmend als Mobilitätshemmnisse für die durchaus gewollte europäische Binnenmigration. Erste Versuche der Kommission, hier etwa mit Richtlinien oder Vereinbarungen zur gegenseitigen Anerkennung von berufsbildenden Abschlüssen entgegenzuwirken, konnten mit Hinweis auf fehlende Zuständigkeiten noch abgewehrt werden, aber mit der ersten großen Erweiterung der europäischen Gemeinschaft ging die Rolle des Protagonisten einer aktiveren europäischen Bildungspolitik von der Kommission auf den Bildungsministerat über.

Dabei soll nicht verkannt werden, dass die Kommission geschickt die akuten Problemlagen insbesondere der südlichen und westlichen peripheren Neumitglieder zur Stärkung ihrer bildungspolitischen Kompetenzen nutzte, da Portugal und Griechenland, ebenso wie Irland, erhebliche Verbesserungen ihrer Bildungssysteme – mit Hilfe der Mittel der Europäischen Gemeinschaft – ebenso als Voraussetzung für eine erfolgreiche wirtschaftliche Integration ihres Landes in die „alte Gemeinschaft“ ansahen, wie dies auch durch die – durchaus auch arbeitsmarktpolitischen Zielen dienende – Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur erreicht werden sollte. Es ist daher kein Zufall, dass der erste gewichtige Markierungspunkt einer aktiveren Bildungspolitik der Europäischen Union in die Zeit der ers-

ten portugiesischen Präsidentschaft fiel und seitdem als „Lissabon-Prozess“ in die Terminologie der Europapolitik eingegangen ist.

Kern dieses Lissabon-Prozesses ist das auf dem Europäischen Rat von Lissabon im Frühjahr 2000 beschlossene strategische Ziel für die nächsten zehn Jahre, die Europäische Union zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“. Für dieses angesichts der Ereignisse vom 11. September 2001 und des Platzens der Spekulationsblase der „new economy“ überaus ehrgeizige strategische Ziel wurde frühzeitig eine erhebliche quantitative Steigerung und Verbesserung der Bildungsanstrengungen in allen Mitgliedstaaten als Voraussetzung genannt. Bereits auf der nächsten Frühjahrstagung unter schwedischer Präsidentschaft wurde dieser Teilaspekt der Verwirklichung des Lissabon-Prozesses konkretisiert und festgestellt, „*dass eine wissensbasierte Wirtschaft eine solide allgemeine Ausbildung im Hinblick auf die Förderung der Arbeitsmobilität und des lebenslangen Lernens erfordere*“.⁶

Bildungsministerrat und Kommission sollten dem Europäischen Rat auf seiner Frühjahrstagung 2002 (in Barcelona) einen Bericht mit einem detaillierten Arbeitsprogramm über die Verwirklichung der Ziele im Bereich der Bildungs- und Qualifizierungssysteme vorlegen. Darüber hinaus wurde vereinbart, die *offene Koordinierungsmethode* in der weiteren Arbeit an diesem Prozess einzusetzen, mit deren Hilfe sich Fortschritte auch in Bereichen ohne förmliche Zuständigkeiten der Union

⁶ Entschließung des Europäischen Rates von Stockholm (2001), Ziffer 11.

erzielen lassen, in Bezug auf deren Anwendung allerdings die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gebührend zu berücksichtigen seien. Dieser Prozess der offenen Koordinierung, häufig ohne förmliche Beschlussfassung auf der Basis von manchmal durchaus fragwürdigen zusammenfassenden Schlussfolgerungen des Vorsitzes zum Abschluss der Beratungen, ist von den deutschen Ländervertretern im Bildungsministerrat von Anfang an äußerst kritisch gewertet worden und hat sich in der Tat als Einfallstor für faktische politische Kompetenzen der EU auf dem Gebiet der Bildungspolitik erwiesen. Die Ergebnisse dieses Prozesses entfalten zwar keine rechtliche Bindungswirkung oder bindende fiskalische Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten, entfalten aber dennoch politische Bindungswirkung, weil sie auf den formalen Tagungen der Regierungschefs der EU (Europäischer Rat) meist ohne kontroverse Beratung durchgewinkt und somit zu formalen Beschlüssen des höchsten Organs der EU gemacht wurden, auf die sich die Kommission und die jeweilige Präsidentschaft im weiteren Verfahren wirksam im Sinne eines nicht mehr zurückzuführenden „*aquis communautaire*“ berufen konnten.

Über die mediale Aufmerksamkeit, die solche „europäischen Gipfeltagungen“ nach wie vor genießen, ist die politische Wirksamkeit solcher Beschlüsse ebenso aufgewertet worden wie durch die parallele Öffentlichkeitsarbeit interessierter Nicht-Regierungsorganisationen, insbesondere der Gewerkschaften, die sich medienwirksam diejenigen Teile der Beschlüsse unter Berufung auf die Autorität des Europäischen Rates zu eigen gemacht haben, die ihre eigenen Interessen am wirksamsten unterstützten. Obwohl vor allem auf deutschen Wunsch immer wieder darauf hingewiesen wird, dass die offene Koordinierungsmethode ein völlig dezentraler Ansatz im Rahmen der äußerst restriktiven Kompetenzzuweisung aus den

Artikeln 149 und 150 des Vertrages der Union ist, nutzt die Kommission nach ihrem Arbeitsprogramm dieses Verfahren ausdrücklich als Instrument für die Entwicklung einer *kohärenten und umfassenden Strategie für die allgemeine und berufliche Bildung* in Europa. Neben dem Vergleich bewährter Verfahren (best-practice) soll sich dieser Prozess auf Indikatoren und Richtwerte, regelmäßige Beobachtung, Evaluierung und gegenseitige Bewertungen stützen, die als Lernprozesse aller Beteiligten gestaltet werden.

Wer nicht bereits diese Formulierungen als Bedrohung bildungspolitischer Eigenständigkeit wahrnimmt, wird sich in den kommenden Jahren erstaunt einem immer stärker werdenden öffentlichen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt sehen, wenn die Bundesrepublik Deutschland in den Berichten der Kommission zum Fortschritt der bildungspolitischen Reformen im Rahmen des Lissabon-Prozesses sich einmal mehr im letzten Drittel einer Ranking-Skala wiederfindet und sich vorwerfen lassen muss, sogar von einem der neuen Mitglieder der Union überholt worden zu sein. Bildungspolitiker und die Bildungsbürokratie in den Ländern pflegen die Bedeutung solcher Vergleiche klein zu reden mit Hinweis auf durchaus beachtenswerte methodische Probleme transnationaler Vergleiche auf der Basis fragwürdiger statistischer Indikatoren. Sie übersehen dabei aber, dass sich solche methodischen Feinheiten in der öffentlichen Diskussion nur äußerst schwer vermitteln lassen, von den Medien meist als Ausreden bewertet werden und insbesondere in der Kommunikation mit dem potenziellen Wähler überhaupt nicht wirksam werden können.

Auch die Bundespolitik wird sich aus den bildungspolitischen Themen nicht mit Hinweis auf die föderale Zuständigkeitsverteilung heraushalten können, zumal trotz der Dominanz wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Themen nach allen Um-

frageergebnissen bildungspolitische Themen seit Jahren auch bei Bundestagswahlen an Gewicht bei der Bestimmung der Wahlentscheidung zunehmen. Die Politik kann eine solche Entwicklung nicht ignorieren, und ein Kanzlerkandidat und die ihn tragende Partei oder Koalition muss gleichermaßen im Wahlkampf wie auch in der Performance als Regierung oder Opposition bildungspolitische Kompetenz glaubhaft machen. Das geht nicht mit Hinweis auf die verfassungsmäßige Zuständigkeit der Länder in Bildungsfragen. Die Hoffnung mancher Bildungspolitiker auf Länderebene, nach Abschluss der Föderalismusreformdebatte und Vollzug der erwünschten Verweisung der gesamten Bildungspolitik in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder nun von „unerwünschten Ratschlägen des Bundes“ verschont zu bleiben, wird sich nicht erfüllen. Nach einer möglichen Abschaffung der Bildungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern wird der Ton der Auseinandersetzung wahrscheinlich eher rauer werden, wenn man nicht mehr miteinander, sondern nur noch übereinander redet.

Ein weiteres bedeutsames Projekt der Bildungspolitik der Europäischen Union, das durchaus Bestandteil des gesamten Lisbon-Reform-Prozesses ist, aber aufgrund seiner zeitlichen Vorläufe in Europarat, Europäischer Gemeinschaft und OECD durchaus auch Eigenständigkeit beanspruchen kann, ist das Projekt *Lebenslanges Lernen*, das die Kommission mit ihrem „*Memorandum zum Lebenslangen Lernen*“ vom 30.10.2000⁷ eingeleitet und mit dem anschließenden Konsultationsprozess und mit der Entschließung des Europäischen Rates (Madrid) vom 27.6.2002 zu einem vorläufigen Höhepunkt gebracht hat.

⁷ SEK (2000)1832.

Das Memorandum der Kommission geht zwar zunächst von einem umfassenden Begriff Lebenslangen Lernens als „nahtloses, von der Wiege bis zur Bahre reichendes Kontinuum“ aus und betont auch, dass eine „qualitativ hochwertige, bereits in frühester Kindheit einsetzende Grundbildung für alle“ ein unverzichtbares Fundament für die Verwirklichung der Konzeption Lebenslangen Lernens ist. Im Weiteren verengt sich die Konzeption jedoch auf die Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit unter sich beschleunigenden wirtschaftlichen und technologischen Wandlungsprozessen. Sie geht damit nur wenig über die früheren Konzeptionen der „éducation permanente“ des Europarates, der Europäischen Gemeinschaft und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hinaus, die ebenfalls nahe an der deutschen Begrifflichkeit von beruflicher Weiterbildung lagen.

Die deutsche Stellungnahme zum Memorandum ist zwar durchaus positiv und verweist darauf, dass Lebenslanges Lernen auch in Deutschland ein „prioritäres Ziel“ ist und bei der kontinuierlichen Anpassung des Bildungssystems berücksichtigt wird. Sie setzt in ihrer Kritik an der Verengung auf die berufsbezogene Weiterbildung an und betont den Gleichklang von allgemeiner, beruflicher sowie kultureller Bildung. Insgesamt ist die deutsche Stellungnahme aber defensiv geprägt, auf Abwehr von äußeren Einflüssen abgestellt, wenn es dort heißt, *„bei der Weiterverfolgung des Memorandums ist zu beachten, dass nach Artikel 149, 150 EGV die Verantwortung für die Lehrinhalte und die Gestaltung der Bildungssysteme bei den Mitgliedstaaten liegt. Die Gemeinschaft kann hier nur fördernd tätig werden.“* In der Stellungnahme der Länder, die über die Kultusministerkonferenz dem Bundesrat zugeleitet worden ist, wird diese formale Ablehnung noch schärfer gefasst: *„Eine Reihe von Vorschlägen der EU-Kommission im Memorandum, zum Beispiel Festlegung von spezifischen Zie-*

len und konkreten Maßnahmen, kontinuierliche Überwachung und Bewertung der Fortschritte der Mitgliedstaaten entspricht nicht den Handlungsmöglichkeiten der Gemeinschaft. Ausdrücklich wird auf Art. 149 und 150 EG-Vertrag hingewiesen, wonach die Verantwortung für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems bei den Mitgliedstaaten liegt und die Gemeinschaft nur fördernd und ergänzend tätig werden kann – unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften. ... Das Bildungswesen in seiner Gesamtheit kann in seinen Inhalten und seiner Organisation auch nicht in die Gemeinschaftsmaßnahmen zur Beschäftigungspolitik nach Art. 128 EGV einbezogen werden. Bei Anerkennung der zunehmenden Bedeutung des nichtformalen und informalen Lernens im lebenslangen Lernen dürfen Überlegungen zu Zertifizierungs- und Evaluationsprozessen in diesen Bereichen nicht dazu führen, dass eine Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen verpflichtend angestrebt wird.“

Insgesamt wird man aber feststellen müssen, dass die deutsche Abwehrhaltung gegenüber der Dynamik von bildungspolitischen Reformvorschlägen aus Brüssel nicht besonders erfolgreich war. Es gelingt zwar immer wieder in mühsamen Verhandlungen, als besonders gravierend empfundene Formulierungen aus Protokollen und Beschlüssen herauszuhalten, die Richtung und die Dynamik des Reformprozesses konnten jedoch nicht beeinflusst werden, nicht einmal wesentliche inhaltliche Teilaspekte. Das ist umso bedauerlicher, als Deutschland gegenüber den bisherigen EU-Konzeptionen mit dem kürzlich von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung verabschiedeten „Strategiepapier Lebenslanges Lernen“ über eine gemeinsam zwischen Bund und Ländern in Deutschland abgestimmte Konzeption verfügt, die geeignet ist, auch dem von Brüssel für die Europäische Union

insgesamt angestrebten Reformprozess neue inhaltliche Impulse und Dynamik zu geben.

Mit diesem neuen „Strategiepapier Lebenslanges Lernen“ stellt die Bund-Länder-Kommission nicht nur die allgemeine Grundbildung in den Vordergrund ihrer Überlegungen, sondern geht mit ihren Ausführungen zur Bedeutung des frühkindlichen Spracherwerbs und ihren Vorschlägen zum Beitrag der vorschulischen Erziehung zum Lebenslangen Lernen weit über die bisherigen Konzepte hinaus und bezieht auch die Weiterbildung älterer Menschen unmittelbar vor und nach dem Ausscheiden aus dem beruflichen Alltag in ihre Überlegungen ein. Es bleibt zu hoffen, dass es im Weiteren gelingen wird, mit diesem Reformpapier, das sich ausdrücklich zugleich als Sachstandsbeschreibung über den erreichten Fortschritt auf dem Weg zur Verwirklichung Lebenslangen Lernens für alle in Deutschland und als perspektivischen Beitrag zur Weiterentwicklung der Konzeption Lebenslangen Lernens versteht, einen aktiven Beitrag zur Weiterentwicklung des bildungspolitischen Reformprozesses in der Europäischen Union zu leisten.

4 Die OECD: PISA und die internationale Bildungsstatistik

Im April 1948 wurde zunächst die *Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC)* von sechzehn europäischen Staaten und Westdeutschland sowie der „Anglo-Amerikanischen Zone des Freien Territoriums von Triest“ gegründet, die im September 1961 durch die *Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)*, der neben den europäischen Gründungsmitgliedern der OEEC die Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada beitraten, abgelöst wurde. Derzeit gehören der OECD dreißig Staaten an.

Die Aufgabe der OEEC war es zunächst, neben einer verbindlichen Wirtschaftsplanung den Einsatz der von den Vereinigten Staaten und Kanada bereitgestellten Hilfsmittel zu überwachen. Die OECD versteht sich inzwischen als eine globale weltumspannende zwischenstaatliche Organisation, die es als ihre Aufgabe ansieht, den Dialog zur Verbesserung der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen ihren Mitgliedstaaten zu fördern und sachverständig zu unterstützen. Durch statistische Erhebungen, regelmäßige Beobachtung und besondere analytische Auswertungen will die OECD ihren Mitgliedsländern helfen, zum Wohle ihrer Bürger ihre bestmögliche wirtschaftliche und soziale Prosperität zu entfalten.

Oberstes Organ der OECD ist der *Council*, in dem jedes Mitgliedsland vertreten ist. Der Council tagt entweder auf Ministerebene oder auf der Ebene der Ständigen Vertreter (Botschafter). Ist Letzteres der Fall, führt der Generalsekretär den Vorsitz. Der Council legt das Arbeitsprogramm fest, beschließt den Haushalt, setzt die Gremien der OECD ein und beruft den Generalsekretär. Unterhalb des Councils bildet die OECD eine Gremienstruktur mit Ausschüssen und Arbeitsgruppen. Zur Unterstützung dieser Arbeit wurde ein leistungsfähiges Sekretariat eingerichtet, dem ein auf fünf Jahre gewählter *Generalsekretär*, gegenwärtig *Donald J. Johnston*, vorsteht. Das Sekretariat beschäftigt ca. 1700 Mitarbeiter, davon 700 wissenschaftliche Mitarbeiter, und residiert im *Château de la Muette* in Paris.

Das Sekretariat gliedert sich in Direktorate oder Abteilungen, wobei die Bildungspolitik ursprünglich im Direktorat „*Education, Employment, Labour and Social Affairs*“ angesiedelt war, aber seit Anfang dieses Jahres als eigenständiges *Directorate Education* neue, auch im Arbeitsprogramm hervorgehobene Bedeutung erhalten hat. Zum Directorate Education gehört das

Center for Educational Research and Innovation (CERI), das durch eigene Mitarbeiter oder Aufträge an wissenschaftliche Institute Studien zur vergleichenden Analyse des Bildungswesens einzelner Länder durchführt und den internationalen Dialog zu dessen Gestaltung fördert. Dabei steht der Zusammenhang zwischen der Bildungspolitik und der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung entsprechend dem Globalauftrag der OECD stets im Mittelpunkt der Überlegungen.

Das CERI arbeitet zurzeit in fünf Schwerpunktbereichen:

- Entwicklung und Analyse von Bildungsstatistiken (INES)
- Erforschung von Schlüsselmerkmalen zur künftigen Gestaltung des Ausbildungswesens
- Erforschung der Bedeutung von Forschung und Entwicklung für das Ausbildungswesen in wissensbasierten Gesellschaften
- bewertende Betrachtung von Innovationen im Bildungswesen
- Analyse und Bewertung innovativer Strategien zur sozialen (Wieder-)Eingliederung durch Ausbildung.

Unter dem Dach von CERI werden weiterhin

- ein internationales Programm zur Förderung des Austausches von Gedanken und Erfahrungen auf dem Gebiet der Bildungsinvestitionen,
- ein Programm zur gegenseitigen Information zum Hochschul-Management,
- eine Untersuchung über Auswirkungen von Innovationen in der Wissenschafts- und Technikerziehung sowie im Bereich der Mathematik

durchgeführt. Von besonderer Bedeutung für die deutsche Bildungslandschaft sind dabei die Projekte *INES* und *PISA*.

4.1 INES (International Educational Statistics)

INES ist innerhalb der Strukturen von OECD und CERI ein mit besonderem Mandat ausgestattetes Projekt, das mit einer Vielzahl von Arbeitsgruppen mit fachkundigen Vertretern der Mitgliedstaaten dauerhafte Strukturen gebildet hat und das sich in drei Netzwerken mit Fragen der

- Bewertung der Ergebnisse von Erziehung, Ausbildung und praktischer Einübung im formalen Bildungswesen,
- Bewertung von Bildung, Ausbildung und praktischen Fähigkeiten der Bevölkerung und der Ergebnisse von Anpassungsphasen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem
- und mit den Problemen der Beschreibung und Messung des Faktoreinsatzes im Bildungssystem beschäftigt.

Diese zunächst harmlos erscheinende Projektbeschreibung verdeckt, dass es hierbei um die Definition von statistischen Indikatoren und Benchmarks geht, die den Erfolg (!) von Teilaspekten der Bildungssysteme und ihres Zusammenhangs mit dem Beschäftigungssystem quer über eine große Vielzahl von Staaten Europas, Amerikas und der Dritten Welt (meist sogenannte Schwellenländer) mit all ihren politischen, ökonomischen und kulturellen Unterschieden zu messen vorgeben und in die regelmäßige Berichterstattung der OECD über die Bewertung der Bildungssysteme ihrer Mitgliedstaaten (jährlich: *Education at a Glance* [Gesamtbericht] und Länderberichte) eingehen. Sie führen in einer Vielzahl von Aspekten zur Veröffentlichung vergleichender Bewertungen der Mitgliedsländer,

einem „*ranking*“, dessen Ausgangsdaten kaum noch nachvollziehbar sind, das aber über die verstärkende Wirkung schlaglichtartiger publizistischer Berichterstattung häufig unerwartete und unerwünschte politische Bedeutung gewinnt, die zum hektischen Handeln verleitet. Wichtig aus Sicht deutscher Interessen wäre eine verstärkte Mitwirkung zur Berücksichtigung der aus der föderalen und pluralistischen Struktur und den gewachsenen kulturellen Traditionen unseres Bildungssystems resultierenden Besonderheiten bei der Auswahl und Gestaltung dieser Indikatoren und Benchmarks. Dies scheitert jedoch meist, wie oben beschrieben, an der Verfügbarkeit personeller Ressourcen und zeigt sich an den untauglichen Versuchen, nach Veröffentlichung der Berichte die Validität der verwendeten Indikatoren zu bestreiten, obwohl diese häufig durchaus auf fragwürdigen Kompromissen beruhen, an denen die deutsche Seite, wenn auch nicht immer erfolgreich, mitgewirkt hat. So wird zur Messung der Verwirklichung der Konzeption des lebenslangen Lernens in den Bildungssystemen von OECD und EU ein Indikator verwendet, der ausschließlich den Anteil der Personen erfasst, die im Berichtsjahr nach formellem Abschluss ihrer beruflichen Ausbildung an *einer* beruflichen Fortbildungsmaßnahme teilgenommen haben. Angesichts der Breite der Konzeption des lebenslangen Lernens bei OECD und EU ist ein solcher Indikator eigentlich eine Lachnummer. Trotz erheblicher Widerstände im Bildungsausschuss und in der Bildungsministerkonferenz wird dieser Indikator in der weiteren Berichterstattung genutzt werden.

4.2 PISA (Project for International Student Assessment)

Die PISA-Studie über das Leseverständnis der 15-jährigen gehört inzwischen wohl zu den bekanntesten Berichten der OECD mit erheblichen Auswirkungen auf die deutsche Bil-

dungslandschaft, hatte aber bereits mit der *TIMMS-Studie* zu den mathematischen Kenntnissen der Schüler einen Vorläufer und mit der *IGLU-Studie* über das Leseverständnis der Grundschüler einen Nachfolger im Rahmen der detaillierten Länderstudien der OECD zu begrenzten Teilaspekten der Bildungssysteme auf vergleichender Ebene. Gerade abgeschlossen ist eine Studie über die Aus- und Fortbildung der Lehrer (in der Presse als „*Lehrer-PISA*“ bezeichnet), wobei Deutschland erneut in den Teilbereichen der pädagogischen Aus- und Fortbildung mit katastrophalen Ergebnissen abgeschlossen hat.

Deutschland hat sich über die Kultusministerkonferenz über lange Zeiten der Mitwirkung an solchen Studien verweigert. Dies war möglich, weil der Umfang solcher Studien und der Erhebungsaufwand in der Regel auch der finanziellen Beteiligung der teilnehmenden Mitgliedstaaten bedurfte. Diese Verweigerungshaltung war aber auf Dauer nicht durchzuhalten, weil auch der Bund befürchtete, dass sich der Makel der Nichtbeteiligung zu einem negativen Standortfaktor für Deutschland entwickeln würde, darüber hinaus aber natürlich auch in der ständigen Auseinandersetzung mit den Ländern über Notwendigkeit und Berechtigung gemeinsamer bildungsplanerischer Initiativen ein starkes Eigeninteresse an der Verfügbarkeit vergleichender Daten über das eigene Bildungssystem hatte. Nach der Publizität der PISA-Studie wird es den Ländern erheblich schwerer fallen, sich künftigen OECD-Studien, bei denen dem Vernehmen nach eine Studie zum Leseverständnis der Lehrer geplant ist, völlig zu entziehen.

5 Der Bologna-Prozess: Schaffung eines einheitlichen Hochschulraumes in einem größeren Europa

Ausgangspunkt des Bologna-Prozesses war eine Empfehlung von vier europäischen Bildungsministern anlässlich eines Treffens in Paris am 25. Mai 1998. Frankreich, Deutschland, Italien und Großbritannien vereinbarten eine „Harmonisierung der Architektur des europäischen Hochschulraums“. Bereits im folgenden Jahr erweiterte sich auf der Konferenz von Bologna der Kreis der Beteiligten auf alle 15 EU-Staaten und 14 Nicht-EU-Staaten, darunter mehrere Beitrittskandidaten. Sie unterzeichneten am 19. Juni 1999 die sog. Bologna-Erklärung, die das ehrgeizige Ziel der Schaffung eines „*attraktiven, international wettbewerbsfähigen europäischen Hochschulraums bis 2010*“ formulierte. Hierzu gehörten vor allem

- die Einführung eines (im Prinzip) zweistufigen Graduiertensystems (Bachelor- und Masterstudiengänge),
- die Einführung eines Systems von leicht lesbaren und vergleichbaren Abschlussgraden auch durch breite Einführung eines Diploma-Supplements,
- die Einführung eines Leistungspunktesystems ähnlich dem ECTS, das Transfer und Akkumulation von Studienleistungen ermöglicht, sowie
- die Förderung der Mobilität von Studierenden, Wissenschaftlern und Verwaltungspersonal und die Beseitigung von Mobilitätshindernissen und die Zusammenarbeit in der Qualitätssicherung.

Gemeinsam vereinbartes Ziel war es, die recht unterschiedliche und zum Teil schwer überschaubare europäische Hochschullandschaft transparenter und kompatibler zu machen und sogar eine gewisse Strukturharmonisierung anzustreben, wie sie etwa im Rahmen der EU für den Bildungsbereich undenkbar gewe-

sen wäre. Damit sollten auch Arbeitsmarktgesichtspunkten Rechnung getragen und die Beschäftigungsmöglichkeiten von europäischen Hochschulabsolventen auf dem internationalen Arbeitsmarkt verbessert werden. Nicht zuletzt sollte durch diese Reformen erreicht werden, Europa auch von außen als einheitliches „europäisches Hochschulsystem“ erkennbar und damit für Studierende aus Amerika, Asien, dem Pazifischen Raum und Afrika attraktiver werden zu lassen.

Im Vergleich zu den Reformbemühungen der EU und den Aktivitäten der OECD ist es wichtig festzuhalten, dass der Bologna-Prozess eine zwischenstaatliche Vereinbarung mit politischer Selbstverpflichtung der verantwortlichen Minister aus inzwischen über 30 Staaten, also kein völkerrechtlicher Vertrag ist und keine Übertragung hoheitlicher Rechte vorsieht. Der Bologna-Prozess ist darüber hinaus nicht dauerhaft finanziert und hat bisher keinen eigenen „Apparat“ herausbilden können. Er ist damit in hohem Maße labil und vom Engagement einzelner Mitglieder und der Bereitschaft und der Fähigkeit aller Mitglieder abhängig, die vereinbarten Veränderungen in ihren eigenen Hochschulsystemen auch tatsächlich umzusetzen. Der Prozess besteht im Grundsatz aus einer Folge von Ministerkonferenzen (Prag 2001 und Berlin 2003), einer Begleitgruppe (follow-up-group), deren Vorsitz das Land innehat, das die aktuelle EU-Präsidentschaft stellt, und einer Vorbereitungsgruppe (preparatory group). Den Vorsitz in der Vorbereitungsgruppe hat das Land inne, das die nächste Ministerkonferenz ausrichtet, Mitglieder sind die beiden letzten Ausrichter sowie jeweils zwei Staaten aus der Europäischen Union und aus zwei Nicht-EU-Staaten, die EU-Präsidentschaft und die EU-Kommission. Als Beobachter/Berater nehmen die European University Association (EUA), die European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE), die National Union of Students in Europe (ESIB) und der Europarat teil.

Mit geringer Verzögerung griffen auch die Hochschulen, Wissenschaftsorganisationen und Studierendenverbände die Chance für Reformen auf europäischer Ebene auf und brachten ihre Vorstellungen und Vorschläge ein, sodass aus dem ursprünglichen Top-Down-Reformprozess auf ministerieller Ebene auch ein Bottom-Up-Element ergänzt wurde.

Insgesamt ist es erstaunlich – und vielleicht sogar lehrreich – zu sehen, wie der im Vergleich zu den überbürokratisierten Prozessen in Brüssel und Straßburg äußerst locker organisierte Bologna-Prozess in vergleichbar kurzer Zeit weitreichende Folgen für die Entwicklung der Hochschulsysteme in den meisten europäischen Staaten gehabt hat. Die meisten Fakultäten, Institute und Seminare deutscher Hochschulen werden auf Jahre damit beschäftigt, wenn nicht gar ausgelastet sein, die inhaltlichen, organisatorischen und personellen Veränderungen zu bewältigen, die mit der Umstellung von den bisherigen Diplom- und Magisterstudiengängen auf das neue konsekutive Modell der Bachelor- und Masterstudiengängen auf sie zukommen. Für den Erfolg des Bologna-Prozesses ist es damit weniger wichtig, mit welcher Dynamik die Bologna-Erklärung selbst von Ministersitzung zu Ministersitzung fortgeschrieben und konkretisiert werden kann, sondern mit welcher Geschwindigkeit und Konsequenz die vereinbarten Veränderungen in der Hochschulpraxis in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden können. Es gibt Anzeichen, dass die Europäische Kommission versucht, unter dem Begriff des „*Brügge-Prozesses*“ eine ähnliche Entwicklung für den Bereich der *beruflichen Bildung* einzuleiten.

6 Fazit und Perspektiven

6.1 Deutschlands Einfluss in Europa

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Einfluss Deutschlands auf die Dynamik und die inhaltliche Entwicklung der von der Europäischen Union und der OECD angestoßenen und forcieren bildungspolitischen Reformprozesse nur äußerst geringe Wirksamkeit entfaltet hat. Das liegt zum einen in den natürlichen Schwierigkeiten bürokratischer Abstimmungsprozesse in einem föderativen System mit verteilten Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern begründet, vor allem aber in der vorwiegend durch die Länder geprägten – und über die mit Art. 23 Grundgesetz nach dem Vertrag von Maastricht eingeführten maßgeblichen Beteiligungsrechte der Länder verstärkten – Grundhaltung, die jeden Vorschlag aus Brüssel zunächst mit einer grundsätzlichen Stellungnahme zur Verteilung der Zuständigkeiten beantwortete. Mit einer solchen Grundhaltung kann man in internationalen Gremien, in denen eher konsensuale Prozesse gefragt sind, keine dauerhaft mehrheitsfähigen Positionen aufbauen. Das gilt umso mehr, als der Mehrzahl der Verhandlungspartner solche Probleme aufgrund ihrer eigenen einheitsstaatlichen Strukturen weitgehend fremd sind, für sie aber inhaltliche Fragen der Bildungsreform im Vordergrund des Interesses stehen.

Die grundsätzlich abwehrende Haltung gegenüber Aktivitäten europäischer Institutionen im Bildungsbereich fördert aber auch Wahrnehmungsdefizite und Defizite der Handlungsmotivation, die eine frühzeitige und nachhaltige Nutzung von Chancen erschwert. Im Bologna-Prozess hat Deutschland insgesamt erfolgreicher agiert und mit der Ausrichtung der Bildungsministerkonferenz in Berlin im Jahre 2003 deutliche Akzente setzen können. Hier war die Ausgangslage wegen der

Hochschulrahmenkompetenz des Bundes und der frühzeitigen Einbindung der Hochschul- und Studentenorganisationen etwas günstiger. Für den Prozess der Verwirklichung „Lebenslangen Lernens für alle“ wird abzuwarten sein, wie weit Deutschland die mit dem „Strategiepapier Lebenslanges Lernen“ erreichte Ausgangsposition auch auf europäischer Ebene für eine „pro-aktive“ Einflussnahme nutzen kann.

6.2 Der Einfluss Europas auf die deutsche Bildungslandschaft

Der Einfluss internationaler und supranationaler Institutionen in Europa auf die Entwicklung der Bildungssysteme in Deutschland ist dagegen wesentlich stärker, wenngleich auch die Wahrnehmung dieser Entwicklung getrübt ist: Eine der typischen Reaktionen, die man immer wieder hört, ist: „Was wollen die in Brüssel überhaupt, das haben wir doch schon Anfang der 70er Jahre gemacht.“ Dabei wird geflissentlich übersehen oder verdrängt, dass der weitaus überwiegende Teil dieser bildungspolitischen Innovationen über das Stadium eines Modellversuchs nicht hinausgekommen ist, nicht in das „Regelverfahren“ überführt und schon gar nicht flächendeckend in allen Ländern der Bundesrepublik Deutschland eingeführt worden ist.

Was den Einfluss Europas auf die Bildungspolitik in Deutschland angeht, so ist Deutschland ein *widerwillig getriebener Partner*, dem ein frühzeitiges Aufgreifen und Umsetzen externer Anregungen schwer fällt. Ein beredtes Beispiel dafür ist die Vielzahl von z.T. recht hektischen Reaktionen auf die Ergebnisse der PISA-Studie – und vor allem die intensive und kritische Diskussion dieser Ergebnisse in den Medien – gewe-

sen, die einen systematischen und kohärenten Reformansatz verhindert haben.

6.3 Nach der Reform des Föderalismus in Deutschland: eine neue Rolle für Stiftungen und Nicht-Regierungsorganisationen

Sofern also die Föderalismusreform nicht insgesamt an den gegenwärtig kaum lösbaren finanziellen Problemen scheitert – oder, was wahrscheinlicher ist, *ad calendas graecas* vertagt wird, sind nach der gegenwärtig dominanten Tendenz die Übertragung weiterer bildungspolitischer Zuständigkeiten auf die Länder und die Abschaffung der gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern als Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91 b des Grundgesetzes zu erwarten. Dazu dürften auch wesentliche Zuständigkeiten im Hochschulbereich gehören, sofern die Hochschulrahmenkompetenz des Bundes nicht insgesamt fällt. Schwieriger dürfte es werden, auch die Zuständigkeit für die berufliche Bildung vollständig auf die Länder zu übertragen, weil hier der Bund starke Verbündete aus der Wirtschaft und von Seiten der Gewerkschaften hat, die sich bisher vehement gegen eine solche Verschiebung ausgesprochen haben.

In dem Maße, wie sich die Bundesregierung aus der gemeinsamen Bildungsplanung nach der Föderalismusreform ganz oder teilweise zurückzieht, bzw. in der bereits jetzt schon abzusehenden Tendenz von Seiten einiger Länder, sich dem Bemühen um eine gemeinsame Bildungsplanung durch eine „*Politik des leeren Tisches*“ zu entziehen, stellt sich die Frage, wie die bildungspolitischen Themen, die von den inter- und supranationalen Organisationen an Deutschland herangetragen werden oder die unter dem Gesichtspunkt der „Gleichwertigkeit

der Lebensverhältnisse“⁸ oder der Sicherung der Freizügigkeit und Mobilität in Deutschland oder auch in Europa von bundespolitischer Bedeutung sind, wirksam in den Prozess der politischen Meinungsbildung eingebracht werden können.

Hier war bereits zuvor darauf hingewiesen worden, dass sich die Länder zwar aus der Gemeinschaftsaufgabe „gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern“ formell oder informell zurückziehen können, die Bundespolitik aber die Bildungspolitik, und zwar in allen Teilaspekten, keineswegs aufgeben kann und wird. Die Diskussion wird sich allerdings verändern, sie wird sich im Ton verschärfen und in stärkerem Maße eine „*Lagerauseinandersetzung*“ werden, bei der sich auch die Landespolitiker der jeweiligen Couleur keine allzu großen Extratouren erlauben können, wenn die Konsistenz und Kohärenz und damit die politische Wirksamkeit der politischen Position, der „Botschaft“ des eigenen politischen Lagers nicht gefährdet werden soll.

Bei einem solchen schlaglichtartigen Austausch politischer Positionen wird es schwer fallen, eine sachgerechte und differenzierte Auseinandersetzung mit Potenzialen und Chancen, Risiken und Nachteilen von Veränderungs- und Reformvorschlägen in den verschiedenen Teilbereichen des Bildungssystems und seiner Zusammenhänge zu führen. Hier ergibt sich eine neue Chance für die nicht in der alltäglichen parteipolitischen Auseinandersetzung stehenden Stiftungen und Nicht-Regierungsorganisationen, Einfluss auf die bildungspolitische Reformdiskussion in Deutschland zu nehmen und für eine an-

⁸ Auf das Fortbestehen dieses „bundesstaatlichen Rechtsgut[s] gleichwertiger Lebensverhältnisse“ verweist auch das ansonsten im Ergebnis stark auf eine Rückübertragung von Zuständigkeiten auf die Länder ausgerichtete Gutachten von Dittmann, a.a.O., S. 112.

gemessene Rezeption solcher Reformanstöße zu sorgen, die von außen an Deutschland herangetragen werden. Es sind dies gleichermaßen die politischen Stiftungen, aber auch entsprechende Organisationen der Gewerkschaften oder der Kirchen, der Wirtschaft oder der Berufsverbände. Durch Gutachten, Stellungnahmen und Memoranden, die Veranstaltung von Workshops, wissenschaftlichen Fachtagungen, medienwirksamen Großveranstaltungen und entsprechende Öffentlichkeitsarbeit können bildungspolitische Teilthemen und ihre Zusammenhänge, wie z.B. die frühkindliche Erziehung und Bildung, die Lesekultur oder das Lebenslange Lernen, in der öffentlichen Wahrnehmung verstärkt verankert und damit auch der politischen Reformdiskussion in Deutschland nachhaltige Impulse vermittelt werden.

Um insbesondere die Rezeption internationaler Einflüsse angemessen wahrnehmen und vermitteln zu können, werden die Stiftungen personelle Kapazitäten und Wahrnehmungsstrategien stärker auf die inter- und supranationalen Organisationen, wie die Europäische Union, die OECD, die UNESCO, den Europarat, die Weltbank und die Welthandelsorganisation, ausrichten müssen. Dies ist bisher nur in sehr geringem Umfang erfolgt, z.B. bei der Hans-Böckler-Stiftung zu den Themen Lebenslanges Lernen und GATS, hat dort aber zu interessanten Folgerungen für die Positionierung relevanter politischer Handlungsträger geführt. Eine der Bedeutung dieser Einflüsse entsprechende Ausweitung des Engagements der Stiftungen insgesamt in diesen Feldern steht noch aus. Wichtig erscheint es zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch zu eruieren, welche perspektivischen und programmatischen Auswirkungen die personellen Veränderungen bei der OECD und der Europäischen Kommission der jüngsten Zeit haben werden. Das gilt sowohl für den neuen Direktor des im Juni 2003 neu eingerichteten selbständigen OECD-Direktorats „Education“, Barry McGaw

(AUS), und für Professor Tom Schuller (UK), der Anfang dieses Jahres die Leitung des Centre for Educational Research and Innovation (CERI) der OECD übernommen hat, sondern auch für den neuen EU-Kommissar und früheren Staatssekretär im Außenministerium der Slowakischen Republik, Ján Figel, der künftig anstelle der bisherigen Kommissarin Vivianne Reding für die Aufgabenbereiche Bildung, Jugend und Kultur zuständig sein wird. Veröffentlichungen hierzu liegen gegenwärtig überhaupt noch nicht – oder erst in Ansätzen – vor.

Ansprechpartner in den Stiftungen

Dr. Christof Eichert, Leiter des Themenfeldes Bildung und
Mitglied der Geschäftsleitung
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256, Postfach 103, 33311 Gütersloh
Tel. 05241/81-81223
E-Mail: christof.eichert@bertelsmann.de

Prof. Dr. Udo Margedant, Koordinator Föderalismus
Konrad-Adenauer-Stiftung
Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin
Tel. 02241 / 246 340
E-Mail: udo.margedant@kas.de

Dr. Katrin Schnettler, Referentin
Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60, 10117 Berlin
Tel. 030/206057-33
E-Mail: schnettler@stiftung-marktwirtschaft.de

Michael Seberich, Projektmanager
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256, Postfach 103, 33311 Gütersloh
Tel. 05241/81-81267
E-Mail: michael.seberich@bertelsmann.de

Dr. Horst Werner, Referent des Liberalen Instituts
Friedrich-Naumann-Stiftung
Truman-Haus, 14482 Potsdam-Babelsberg
Tel. 0331/7019-213
E-Mail: horst.werner@fnst.org

Über den Autor

Prof. Dr. Michael Buse lehrt seit 1973 am Seminar für Politische Wissenschaft der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, seit 1995 als außerordentlicher Professor für Politische Wissenschaft. Von 1990 bis 1993 war er Stellvertretender Generalsekretär der Bund-Länder-Kommission, von 2001 bis 2004 in der Bund-Länder-Kommission Referatsleiter im Bereich Bildungsplanung.