

## Bildungspolitik

Knut Diekmann

Der Kopenhagen-Prozess ist der vorläufige Höhepunkt des erst 15-jährigen Engagements der EU in der Bildungspolitik. Er folgt dem Modell des Bologna-Prozesses, der als multinationale Initiative startete, dann aber sukzessive in die Steuerungshoheit der Europäischen Union gelangte. Mit der Formulierung eines ‚Raums der europäischen Bildung‘ besteht zwischenzeitlich eine klare Vision. Gleich mehrere Bildungsbereiche sollen darin Platz finden: die Hochschulbildung, die Berufsbildung und das lebenslange Lernen. Aber auch im allgemein bildenden Schulwesen verfolgt die EU bereits Ideen einer stärkeren Konzertierung.

### Grundausrichtung der EU-Bildungspolitik

Die Bildungspolitik der EU verfolgt nach wie vor zwei Grundausrichtungen, zum einen die Unterstützung der Standortsicherung, zum anderen die weitere Gestaltung eines Europas der Bürger. Damit haben sich die langfristigen Zielsetzungen nicht geändert. Gerade die starke Betonung einer logischen Verbindung zwischen Qualifizierung und Wettbewerbsfähigkeit der EU allerdings steht weiterhin in der angelsächsischen Tradition einer Bildungspolitik im Auftrag der Wirtschaft.

Die vertraglichen Grundlagen haben seit den Maastricht-Verträgen Bestand. Ausgerechnet sie demonstrierten, dass die Mitgliedstaaten nicht gewillt waren, der EU einen Einfluss auf ihre nationalen – und auch – regionalen Fachpolitiken zu gewähren. Doch wenn gleich dieser Widerstand weiterhin prominent artikuliert wird, so kann sich kaum eine Regierung dem Agenda-Setting der EU-Kommission entziehen. Dies hängt auch mit der Überzeugungskraft zusammen, dass der Binnenmarkt nur seine Dynamik entfalten kann, wenn parallel ein möglichst gleichwertiges Niveau an Qualifizierung sowie faktische Freizügigkeit bestehen: Andererseits haben die osteuropäischen Staaten in der EU-Kommission einen Visionär gefunden, der ihnen Handlungsanleitungen für die Strukturreformen im eigenen Land zu geben vermag und diese mit Fördergeldern attraktiv machen kann.

Die Kommission hat dabei den großen Vorteil, von Traditionen unbelastet zu sein und eine Bildungspolitik nach eigenem Ermessen frei gestalten sowie darin konsequent auf Modernisierung setzen zu können. Sie baut ihre Strategie aus, ohne auf direkte Eingriffe zu setzen und sich gesetzliche Vorgaben zu erstreiten. Effektives Mittel dabei ist die Methode der offenen Koordinierung, die die Mitgliedstaaten auf eine Richtung zu verpflichten vermag. Vor allem die internationalen Leistungsvergleiche, die von der OECD durchgeführt und von CEDEFOP durch vertiefte Studien ergänzt werden, entfalten eine große Wirkung.

Gleichzeitig hat die EU in den fünf Benchmarks ein aussagekräftiges Mittel gefunden, die Staaten auf Mindestziele festzulegen und somit die nationalen Anstrengungen zu dynamisieren. Im Zuge der Reformierung des Lissabon-Prozesses sind diese Benchmarks zuletzt im Rahmen der Wachstumsstrategie 2020 fixiert worden (Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM (2010) 2020).

Die Politikformulierung bedient sich auch der großen Treiber der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung. So verknüpft die EU-Kommission ihre Argumentation beispielsweise mit dem demografischen Wandel, der Bedeutungszunahme von Aus- und

Weiterbildung für wirtschaftlichen Erfolg, den wachsenden Ungleichheiten des Qualifikationsniveaus. Gerade die Schlüsselbegriffe und zentralen Fragestellungen werden von der EU-Kommission besetzt. So ist die EU zu einem wichtigen und vielleicht dem wichtigsten Akteur der Bildungspolitik in Europa aufgestiegen. Zwischenzeitlich ist sie zur stärksten Antriebskraft auch der nationalen Reformdiskussion geworden. Damit jedoch geht keine Vergemeinschaftung der Entscheidungs- und Regelungskompetenzen einher.

### **Kopenhagen- und Bologna-Prozess**

In den letzten Jahren dominierten in der Hochschulbildung vor allem die Fragen nach einer ausreichenden Finanzierungsbasis und nach der Umsetzung der Bologna-Reform. Der Status Quo ist daher weniger durch die programmatische Diskussion bestimmt als durch die Implementierung der bereits 1999 grundlegend formulierten Zielsetzungen. Neben der Umstellung der Studienstrukturen wird weiter an der Optimierung der Anrechnungen von ausländischen Studienleistungen gearbeitet.

Auf drei Feldern jedoch organisiert die EU-Kommission eine programmatische Diskussion. Zum einen ist sie darum bemüht, die Qualität von Bildung auf ein vergleichbares Niveau zu bringen. Zu sehr unterscheiden sich die hochschulischen und nationalen Traditionen der Qualitätssicherung voneinander, was letztendlich einen gemeinsamen europäischen Hochschulraum limitiert.<sup>1</sup> Den immanenten Verselbständigungstendenzen der Hochschulen tritt eine von Brüssel aus organisierte Diskussion zugunsten einer stärkeren Kooperation zwischen Wirtschaft und Hochschule entgegen (Mitteilung, Eine neue Partnerschaft zur Modernisierung der Hochschulen: EU-Forum für den Dialog zwischen Hochschulen und Wirtschaft, SEC 423, 424, 425). Und gleichsam wird die Rolle des sog. tertiären Sektors für die gesellschaftliche Qualifizierung dort aufgeworfen, wo allenfalls rudimentäre Strukturen der Weiterbildung existieren, nämlich in den neuen Mitgliedstaaten. Höhepunkt ist die Formulierung einer ‚European Universities’ Charter on Lifelong Learning’.<sup>2</sup>

Was für die Hochschulbildung das Erfolgsmittel zu einer stärkeren Europäisierung war, dient der EU-Kommission seit 2002 als Entwurf für die Gestaltung eines europäischen Raums der beruflichen Bildung.<sup>3</sup> Der Kopenhagen-Prozess ist ganz unbescheiden das Pendant des Bologna-Prozesses in der Berufsbildung. Seine Herausforderungen gestalten sich jedoch ungleich stärker, da sich die nationalen Traditionen in der Vergangenheit weit voneinander entfernt haben. Zwar lassen sie sich auf drei unterschiedliche Prototypen zurückführen, doch sollen die nun vergleichbar gemacht werden.<sup>4</sup>

Überragende Zielsetzung ist die stärkere Transparenz und Vergleichbarkeit, die in den Dienst einer innereuropäischen Mobilität gestellt wird. Langfristig soll dies zu einem stärkeren Wettbewerb der Systeme und einem pan-europäischen Arbeitsmarkt führen. Gleichzeitig hat der Kopenhagen-Prozess jedoch auch einen ausgesprochen anti-nationalen Effekt: denn zum einen sollen die institutionellen Versäulungen von Bildungsbereichen aufgebrochen sowie die Macht der nationalen Systeme durch eine EU-weite Branchenkoordination, den sektoralen Ansatz, aufgeweicht werden. Als revolutionär könnten sich –

---

1 Vgl. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, Helsinki 2005.

2 ‚European Universities’ Charter on Lifelong Learning’, European University Association, 2008.

3 Vgl. Declaration of the European Ministers of Education and Training and the European Commission, convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002, on enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training.

4 Wolf-Dieter Greinert, Die europäischen Ausbildungssysteme in: Berufsbildung. Europäische Zeitschrift 32 (Mai-August 2004/II), S. 18-26.

vor allem in Deutschland – die impliziten Zielsetzungen einer stärkeren Modularisierung sowie einer Validierung von informell erworbenen Lernleistungen auswirken.

Fünf zentrale Instrumente sollen den Zielsetzungen zur Durchsetzung verhelfen:

- der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (EQF)
- ein europäisches Leistungspunktesystem für die berufliche Aus- und Weiterbildung (ECVET)
- der europäische Bezugsrahmen für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung (EQARF)
- der einheitliche europäische Transparenzrahmen (sog. Europass)
- die Umsetzung der Mitteilung zur Erwachsenenbildung ‚Man lernt nie aus‘

Nach wie vor prominentestes Aushängeschild des europäischen Engagements in der Bildung ist das EU-Förderprogramm für Pilotprojekte, Mobilitätsmaßnahmen und thematische Vernetzungen. Nach der Lebensdauer von fast einer Generation ist es heute zum Rahmenprogramm avanciert, in dem Förderlinien für nahezu alle Bildungsbereiche bestehen. War es früher noch besonders für seine Erasmus-Stipendien für Studienaufenthalte im Ausland berühmt, so hat es in den letzten Jahren vornehmlich Aufsehen durch innovative Pilotprojekte erregt, da es vor allem als experimentelles Laboratorium genutzt wurde. Aber auch für das Programm für lebenslanges Lernen ist eine neue Zeit angebrochen, da es an den Kopenhagen-Prozess geknüpft und für den Aufbau von Strukturen genutzt wird (Beschluss 1720/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über ein Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens).

Für die unmittelbare Zukunft zeichnet sich ein neuer Prozess ab, der bislang unter der Bezeichnung ‚New Skills for New Jobs‘ firmiert (SEK(2008) 3058). Wenngleich er auch mit der beschäftigungspolitischen Programmatik begründet wird, so könnten seine Auswirkungen auf die Bildungspolitik der Mitgliedstaaten doch massiv sein: die Abschlüsse und ihre Lehrpläne könnten auf Tätigkeiten fixiert werden; dann könnte eine EU-weite Matrix von Lehreinheiten (einschließlich Abschlüssen und Berufen) entstehen; und schließlich könnten die Arbeitsverwaltungen über eine gemeinsame Software zur Vermittlung von Arbeitskräften zusammengeschweißt und so aus Brüssel gesteuert werden.

### **Der institutionelle Blick**

Im institutionellen Gefüge europäischer Bildungspolitik haben sich die Gewichte verschoben. Denn die EU-Kommission konnte in den letzten Jahren erfolgreich ihre Vorreiterrolle entfalten. Das Europäische Parlament, das noch vor einigen Jahren als Förderer des EU-Bildungsprogramms galt, hat demgegenüber an Ansehen und Wirkungskraft verloren. Es ist nunmehr als bloßes Zustimmungsorgan für die Fördergelder beteiligt. Gleichwohl haben die Bildungskommissare der jüngsten Zeit ihrem Fachressort kaum ihren persönlichen Stempel aufdrücken können. Das zeigt sich auch im Erstarken des Apparates, der eine langfristige Agenda entworfen hat, die politisch ‚abgearbeitet‘ wird. Auch vermochten die Amtsträger mit ihrer Position kaum die Aufmerksamkeit der europäischen Öffentlichkeit zu erregen. Der Ministerrat hat bei der Ausgestaltung von Bildungspolitik nur eine passive Rolle eingenommen. Vielmehr übernimmt der Rat derzeit eher die Rolle eines Bremsers, der die größten Auswüchse einer EU-Einflussnahme zu verhindern sucht. Dies zeigt sich ebenso an den Fachministerräten, die eher zu Bestätigungsorganen von Meilensteinen der Prozesse degradiert wurden.

Die Mitgliedstaaten können sich eigene Zielsetzungen aus der bestehenden reichhaltigen Bildungsagenda herausuchen. Einige Präsidenschaften setzten auf diese Weise ihre eigenen Schwerpunkte. Zwischenzeitlich ist mit einer Präsidenschaft eine große Vielfalt

von Veranstaltungen verbunden, die in den letzten Jahren stark zugenommen haben. Gleichwohl blieb alles der Agenda der Bologna- und Kopenhagen-Prozesse verpflichtet.

Der Ausbau der starken Rolle der EU-Kommission zeigt sich in der raschen Anhäufung von Schlüsseldokumenten, die auch in den nationalen Reformprozessen wie selbstverständlich genutzt werden. Als Archetyp der programmatischen Formulierungen gilt heute noch das Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung – Lehren und Lernen – auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft (KOM(95) 590, November 1995). Auch nimmt der Aufbau von Infrastruktur immer mehr zu. Eine Phalanx von Netzwerken und Unterstützungsstrukturen entsteht an der Grenze von Beschäftigungs- und Bildungspolitik. Die EU-Kommission kann dabei ihre Rolle als Organisatorin eines EU-weiten Informationsaustausches sehr extensiv interpretieren. Beispiele hierfür sind die Portale Ploteus und das im Aufbau befindliche Europass-Portal. Zugleich entwickelt die EU eigenständige statistische Grundlagen, um sich von den heterogenen Zulieferungen der Mitgliedstaaten unabhängig machen zu können (vgl. VO 1552/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Statistik der betrieblichen Bildung).

Die beiden Agenturen Cedefop und die European Training Foundation (ETF) leisten im Wesentlichen Forschungsarbeit, mit der die politischen Ziele der EU-Kommission untermauert werden sollen. Es werden hier institutionelle Beharrungskräfte offenbar, da die ETF ihre Arbeit mit der Osterweiterung im Grunde erfüllt hatte. Inzwischen hat sie ihr inhaltliches Interessensgebiet um die Beschäftigungspolitik erweitert.

Die Bildungspolitik ist fraglos zu einem zentralen Politikfeld der EU avanciert. Das lässt sich auch an der Förderpolitik ablesen. Auf den ersten Blick scheint nur das Programm des lebenslangen Lernens zu Buche zu schlagen. Doch die weitaus größten Ausgaben werden durch die Strukturfonds vorgenommen. Dabei ist vor allem der ESF zu betonen, der schon länger zur Stütze der nationalen Qualifizierungspolitiken für die Bildungsfernen und – benachteiligten geworden ist. Die Wissenschaft hat jedoch noch keine belastbaren Daten identifizieren können, wie viel der Bildungspolitik zuzuordnen ist.

Die Vielfalt der EU-Förderungspolitik gibt der EU-Kommission außerdem eine Reihe von Möglichkeiten, auch in Nischen experimentieren zu können. Jüngstes Beispiel dafür ist das Förderprogramm ‚Erasmus for Young Entrepreneurs‘.<sup>5</sup>

### **Ausblick**

Sowohl mit dem Bologna- als auch dem Kopenhagen-Prozess hat die EU die Bildungspolitik zu einem originären Politikfeld entwickelt, auch ohne sich auf eine umfassende Vertragsgrundlage stützen zu können. Abgesehen von Hochschule, Berufsbildung und lebenslangem Lernen besteht im Schulwesen weiter eine große Lücke. Es ist jedoch abzusehen, dass die EU-Kommission auch bei der Schule versuchen wird, die Mitgliedstaaten zu einer größeren Vergleichbarkeit, Transparenz und Outcome-Qualität zu drängen. Dies deutet sich bereits in der Ankündigung einer neuen zentralen Initiative ‚Youth on the Move‘ an, die die EU-Kommission als wesentliches Moment für die Wachstumsstrategie 2020 ausgerufen hat. Eine Vorahnung von ihren Vorgaben gibt bereits das Grünbuch ‚Die Mobilität junger Menschen zu Lernzwecken fördern‘ (KOM(2009) 329 endg.).

### **Weiterführende Literatur**

Marius R. Busemeyer, Europäisierung der deutschen Berufsbildungspolitik, in: APUZ 45 (2009), S. 25-31. <http://www.eu-bildungspolitik.de/>

---

5 Siehe auch <http://www.erasmus-entrepreneurs.eu/>.