

### Internationale Weiterbildungspolitik und Globalisierung: Orientierungen und Aktivitäten von OECD, EU, UNESCO und Weltbank

Schemmann, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version

Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

W. Bertelsmann Verlag

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schemmann, M. (2007). *Internationale Weiterbildungspolitik und Globalisierung: Orientierungen und Aktivitäten von OECD, EU, UNESCO und Weltbank*. (Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung). Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.  
<https://doi.org/10.3278/14/1099w>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0>

Michael Schemmann

Internationale  
Weiterbildungspolitik  
und Globalisierung

## Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung

Eine Buchreihe des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung (DIE)

Die blaue Reihe des DIE richtet sich gezielt an die „scientific community“ der Erwachsenenbildungsforschung und an die wissenschaftlich interessierte Praxis. Von Hans Tietgens im Jahr 1967 begründet hat die Reihe im Lauf der Zeit wesentlich zur Konstituierung der Disziplin beigetragen. Die diskursiven Abhandlungen auf theoretischer und empirischer Basis machen Forschungsergebnisse aus der Realität von Erwachsenenbildung zugänglich und regen so den Wissenstransfer zwischen Wissenschaft und Praxis an. Adressat/inn/en sind Lehrende, Forschende und wissenschaftlich interessierte Praktiker/innen der Erwachsenenbildung.

### Wissenschaftliche Betreuung der Reihe am DIE:

Dr. Peter Brandt

### Reihenherausgeber/in:

Prof. Dr. Sigrd Nolda, Universität Dortmund

Prof. Dr. Dr. h.c. Ekkehard Nuißl, Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Rudolf Tippelt, Universität München

### Bisher in der Reihe Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung erschienen (Auswahl):

Angela Venth

#### **Gender-Porträt Erwachsenenbildung**

Bielefeld 2006, ISBN 978-3-7639-1934-1

Ekkehard Nuißl u. a. (Hrsg.)

#### **Regionale Bildungsnetze**

Bielefeld 2006, ISBN 978-3-7639-1926-0

Manuela Pietrass

#### **Mediale Erfahrungswelt und die Bildung Erwachsener**

Bielefeld 2006, ISBN 978-3-7639-1906-2

Gertrud Wolf

#### **Konstruktivistische Umweltbildung**

Bielefeld 2005, ISBN 978-3-7639-1919-2

Frank Berzbach

#### **Die Ethikfalle**

Bielefeld 2005, ISBN 978-3-7639-1905-5

Roswitha Peters

#### **Erwachsenenbildungs-Professionalität**

Bielefeld 2004, ISBN 978-3-7639-1898-0

Sigrd Nolda

#### **Zerstreute Bildung**

Bielefeld 2004, ISBN 978-3-7639-1887-4

Ute Holm

#### **Medienerfahrungen in Weiterbildungsveranstaltungen**

Bielefeld 2003, ISBN 978-3-7639-1880-5

Stefan Loibl

#### **Zur Konstruktion von Qualität in Weiterbildungseinrichtungen**

Bielefeld 2003, ISBN 978-3-7639-1863-8

Monika Kil

#### **Organisationsveränderungen in Weiterbildungseinrichtungen**

Bielefeld 2002, ISBN 978-3-7639-1843-0

Erika Schuchardt

#### **Krisen-Management und Integration**

8. überarbeitete und aktualisierte Auflage

Band 1: **Biographische Erfahrung und wissenschaftliche Theorie** (mit DVD)

Bielefeld 2003, ISBN 978-3-7639-1883-6

Band 2: **Weiterbildung als Krisenverarbeitung**

Bielefeld 2003, ISBN 978-3-7639-1884-3

Wolfgang Jütte

#### **Soziales Netzwerk Weiterbildung**

Bielefeld 2002, ISBN 978-3-7639-1847-8

Svenja Möller

#### **Marketing in der Weiterbildung**

Bielefeld 2002, ISBN 978-3-7639-1837-9

Wolfgang Seitter

#### **Geschichte der Erwachsenenbildung**

2. Auflage, Bielefeld 2002,

ISBN 978-3-7639-1812-6

Dieter Nittel

#### **Von der Mission zur Profession?**

Bielefeld 2000, ISBN 978-3-7639-1801-0

Weitere Informationen zur Reihe unter  
[www.die-bonn.de/tup](http://www.die-bonn.de/tup)

Bestellungen unter  
[www.wbv.de](http://www.wbv.de)

**Theorie und Praxis  
der Erwachsenenbildung**

**Michael Schemmann**

**Internationale  
Weiterbildungspolitik  
und Globalisierung**

**Orientierungen und Aktivitäten  
von OECD, EU, UNESCO  
und Weltbank**



### **Herausgebende Institution**

Das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung (DIE) ist eine Einrichtung der Leibniz-Gemeinschaft und wird von Bund und Ländern gemeinsam gefördert. Das DIE vermittelt zwischen Wissenschaft und Praxis der Erwachsenenbildung und unterstützt sie durch Serviceleistungen.

Lektorat: Dr. Peter Brandt (DIE)/Christina Müller

Wie gefällt Ihnen diese Veröffentlichung? Wenn Sie möchten, können Sie dem DIE unter **www.die-bonn.de** ein Feedback zukommen lassen. Geben Sie einfach den Webkey **14/1099** ein. Von Ihrer Einschätzung profitieren künftige Interessent/inn/en.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Verlag:

W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG

Postfach 10 06 33

33506 Bielefeld

Telefon: (0521) 9 11 01-11

Telefax: (0521) 9 11 01-19

E-Mail: [service@wbv.de](mailto:service@wbv.de)

Internet: [www.wbv.de](http://www.wbv.de)

**Bestell-Nr.: 14/1099**

© 2007 W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld

Satz+Grafiken: Grafisches Büro Horst Engels, Bad Vilbel

Herstellung: W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld

ISBN 978-3-7639-1941-3

# Inhalt

Vorbemerkungen .....	9
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Globalisierung in der erwachsenenpädagogischen         Debatte.....</b>	<b>11</b>
<b>1.2 Entwicklung der Fragestellung .....</b>	<b>15</b>
<b>1.3 Methodisches Vorgehen.....</b>	<b>16</b>
<b>2 Globalisierung als Kontext zeitgenössischer Bildungs- forschung .....</b>	<b>23</b>
<b>2.1 Globalisierungstheorien.....</b>	<b>23</b>
<b>2.1.1 Giddens und Waters – Protagonisten des             Globalisierungsdiskurses .....</b>	<b>23</b>
<b>2.1.2 Ohmae – das Ende des Nationalstaates.....</b>	<b>28</b>
<b>2.1.3 Reich – neue Pflichten für den Nationalstaat .....</b>	<b>32</b>
<b>2.1.4 Bauman – globalisierte und lokalisierte Welt.....</b>	<b>36</b>
<b>2.1.5 Held – wachsende Souveränität internationaler             Organisationen.....</b>	<b>40</b>
<b>2.1.6 Rosenau und Robertson – Fraggemigration und             Glokalisierung.....</b>	<b>44</b>
<b>2.1.7 Eine Debatte und ihre Pole .....</b>	<b>50</b>
<b>2.2 Zum Vergleich: Theorieansätze der international         vergleichenden Bildungsforschung .....</b>	<b>51</b>
<b>3 Die Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).....</b>	<b>59</b>
<b>3.1 Entwicklung, strukturelle Bedingungen und         allgemeine Aufgaben.....</b>	<b>59</b>
<b>3.2 Strukturelle Bedingungen des Bildungsbereiches .....</b>	<b>62</b>

3.3	Weiterbildungspolitische Orientierungen und Positionen in den 1990er Jahren.....	65
3.3.1	Das Kommuniké aus dem Jahre 1990 .....	65
3.3.2	Das Kommuniké aus dem Jahre 1996 .....	70
3.3.3	Das Kommuniké aus dem Jahre 2001 .....	74
3.3.4	Zwischenzusammenfassung .....	78
3.4	Aktivitäten und Handlungsstrategien .....	80
3.4.1	Die Peer-Review-Verfahren .....	81
3.4.2	„Bildung auf einen Blick“ – Die OECD Bildungsindikatoren .....	90
3.4.3	Leistungsvergleichsstudien – Internationale Untersuchung von Grundqualifikationen Erwachsener.....	95
3.4.4	Zusammenfassende Betrachtung .....	101
4	Die Europäische Union (EU) .....	105
4.1	Entwicklung, strukturelle Bedingungen und allgemeine Aufgaben .....	105
4.2	Strukturelle Bedingungen des Bildungsbereiches .....	110
4.3	Weiterbildungspolitische Orientierungen und Positionen in den 1990er Jahren.....	113
4.3.1	Das Weißbuch zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.....	114
4.3.2	Das Weißbuch zur kognitiven Gesellschaft .....	117
4.3.3	Der Europäische Rat in Lissabon 2000.....	122
4.3.4	Die Post-Lissabon Dokumente: Das „Memorandum über lebenslanges Lernen“ und die Mitteilung „Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen“ .....	125
4.3.5	Zwischenzusammenfassung .....	129
4.4	Aktivitäten und Handlungsstrategien .....	131

---

4.4.1	Die Methode der offenen Koordinierung und das Benchmarking als neue Steuerungsformen im Bildungsbereich.....	131
4.4.2	Zwischen Struktur-, Sozial- und Bildungspolitik – der Europäische Sozialfonds als Instrument .....	138
4.4.3	Spezifische Programme für den Bildungsbereich am Beispiel der Erwachsenenbildung im Programm Sokrates.....	142
4.4.4	Spezifische Aktionen – Europäisches Jahr des lebensbegleitenden Lernens 1996 .....	147
4.4.5	Formen der Bildungsberichterstattung – Schlüsselzahlen zum Bildungswesen .....	150
4.4.6	Aktivitäten in Verbindung mit der EU .....	153
4.4.7	Zusammenfassende Betrachtung .....	156
5	Die Weltbankgruppe .....	159
5.1	Entwicklung, strukturelle Bedingungen und allgemeine Aufgaben .....	159
5.2	Weiterbildungspolitische Orientierungen und Positionen .....	163
5.2.1	Policies and Strategies for Education – a World Bank Review .....	164
5.2.2	Education Sector Strategy .....	169
5.2.3	Der Bericht zum lebenslangen Lernen in der Wissensökonomie .....	176
5.2.4	Zwischenzusammenfassung .....	178
5.3	Aktivitäten und Handlungsstrategien .....	179
5.3.1	Kreditvergabe für den Bildungsbereich .....	180
5.3.2	Das Education Knowledge Management System (EKMS) .....	184
5.3.3	Zusammenfassende Betrachtung .....	188

<b>6 Die United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO).....</b>	<b>189</b>
<b>6.1 Entwicklung, strukturelle Bedingungen und allgemeine Aufgaben .....</b>	<b>189</b>
<b>6.2 Der Bildungsbereich .....</b>	<b>193</b>
<b>6.3 Weiterbildungspolitische Orientierungen und Positionen .....</b>	<b>194</b>
6.3.1 Der dritte mittelfristige Plan 1990 bis 1995 .....	195
6.3.2 Der vierte mittelfristige Plan 1996 bis 2001.....	197
6.3.3 Hamburg Deklaration zum Erwachsenenlernen, 1997 ....	201
6.3.4 Der fünfte mittelfristige Plan 2002 bis 2007.....	204
6.3.5 Zwischenzusammenfassung .....	208
<b>6.4 Aktivitäten und Handlungsstrategien .....</b>	<b>209</b>
6.4.1 Bildungsberichterstattung .....	210
6.4.2 Die International Adult Learner's Week .....	219
6.4.3 Zusammenfassende Betrachtung .....	223
<b>7 Vergleichende Analyse der Befunde .....</b>	<b>224</b>
<b>7.1 Konvergenzen und Divergenzen in bildungspolitischen Orientierungen der inter- und supranationalen Organisationen .....</b>	<b>224</b>
<b>7.2 Konvergenzen und Divergenzen bei den Aktivitäten und Handlungsstrategien .....</b>	<b>233</b>
<b>7.3 Systematisierung und Diskussion der Aktivitäten hinsichtlich ihrer Folgen .....</b>	<b>240</b>
<b>8 Schlussbemerkung .....</b>	<b>246</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>248</b>
<b>Verwendete Abkürzungen .....</b>	<b>260</b>
<b>Verzeichnis der Übersichten und Tabellen .....</b>	<b>263</b>
<b>Autor .....</b>	<b>264</b>

## Vorbemerkungen

---

Die vorliegende Studie schließt eine Lücke: Der Globalisierungsdiskurs wurde in der international vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung bislang zu wenig systematisch analysiert und in seinen Konsequenzen für Bildung und Erwachsenenbildung dargestellt. Man kann gar von einer „Marginalität der international vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung in Deutschland“ (vgl. S. 15) sprechen, und es verwundert nicht, dass der Zusammenhang zwischen den bildungspolitischen Orientierungen von supra- und internationalen Organisationen und der nationalen Bildungspolitik für die Erwachsenenbildung bislang nur sehr partiell diskutiert wurde. Die vorliegende Studie füllt diese Leerstelle, indem sie an die internationalen Globalisierungstheorien anschließt und für die verschiedenen Bereiche des sozialen Lebens, also für Wirtschaft, Politik und Kultur – zunächst theoretisch – Globalisierungsgewinne und -verluste aufzeigt (Kap. 2).

Die besondere Bedeutung der vorliegenden Studie allerdings liegt in der Analyse der Positionen und Aktivitäten internationaler Organisationen wie OECD, EU, UNESCO und der mit der Weltbank in Verbindung stehenden Einrichtungen (Kap. 3 bis 6). Sicher ist effizienz- und wirksamkeitsbasierte Bildungspolitik ein zentrales Anliegen inter- und supranationaler Organisationen, aber sie wären deutlich unterschätzt, würde man sie auf diese ökonomischen Ziele reduzieren. Wie schon in den internationalen „Large-Scale Assessments“ zum Ausdruck kommt, werden bei Output- und Outcome-orientierten Analysen der Bildungsforschung auch Gerechtigkeitsfragen thematisiert, also z.B. soziale und kulturelle Disparitäten herausgearbeitet. Globales Lernen und die Tätigkeit der supra- und internationalen Organisationen bewegen sich daher in einem Spannungsfeld von ökonomischen, sozialen und kulturellen Zielsetzungen. Allerdings gilt es in der Folge, auch das indikatorengestützte Bildungsmonitoring, Formen der Deregulierung, Einführung von Marktmechanismen und weitere neue Steuerungsformen im Bildungswesen als Phänomene der Globalisierung zu begreifen. Die supra- und internationalen Organisationen sind mit einer Vielzahl von Akteuren aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen und verschiedenen Ebenen der Politikentscheidung vernetzt, und es lohnt sich, ihren Einfluss auf die erziehungswissenschaftliche Forschung und das bildungspolitische Handeln aufzuzeigen.

Eine Untersuchung, die ausgewählte intra- und supranationale Organisationen in ihren bildungspolitischen Dimensionen systematisch im Bereich der Erwachsenen- und Weiterbildung in den Blick nimmt, gibt es bislang nicht. Der Autor formuliert daher keine Hypothesen vorab, sondern prüft das von ihm umfangreich herangezogene Dokumentationsmaterial – man kann sagen: – ergebnisoffen. Es geht ihm um die Entwicklung, die Aufgaben und die institutionellen Strukturen der verschiedenen Organisationen, um die Klärung von Hierarchien und Entscheidungsgefügen und um die präzise Bestimmung der maßgeblichen bildungspolitischen Positionen der jeweiligen Organisation: Welche Aspekte werden Bildung und Erwachsenenbildung in der jeweiligen Organisation im Kontext ihrer Analysen zugeschrieben. Dominante Themen, Kategorien und Gegenstände werden in den Dokumenten aufgespürt und durch den Vergleich der Institutionen (Kap. 7) werden auch feine Unterschiede sichtbar gemacht.

Die Auswahl der untersuchten inter- und supranationalen Organisationen ist sowohl theoretisch begründet als auch forschungspragmatisch eingeführt. Es wird nicht nur deutlich, dass OECD, EU, UNESCO und die Weltbank in der internationalen Globalisierungsdebatte an Bedeutung gewinnen, es wird auch klar beschrieben, wie sich deren forschungs- und bildungspolitische Strategien auf der nationalen Politikebene auswirken.

Die vorliegende spannende Analyse ist somit ein Informations- und Diskussionsangebot nicht nur für die Studierenden und Professionellen in Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung, sondern allgemeiner für die bildungspolitische Fachöffentlichkeit.

Das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung (DIE) ist bereits 2005 mit einem „Porträt Weiterbildung Europäische Union“ den weiterbildungspolitischen Positionen und Aktivitäten einer supranationalen Organisation auf den Grund gegangen (Bechtel u.a. 2005) und hat 2006 mit einer Ausgabe der DIE Zeitschrift (Heft 2/2006: „Internationaler Markt der Weiterbildung“) Globalisierung als Kontext von Weiterbildung erhellt. Mit dem vorliegenden Band wird die internationale Weiterbildungspolitik im Zeitalter der Globalisierung weit umfassender erschlossen und für vergleichende Analysen zugänglich gemacht.

*Rudolf Tippelt*  
*Ludwig-Maximilians-Universität München*

# 1 Einleitung

---

## 1.1 Globalisierung in der erwachsenenpädagogischen Debatte

---

Der Ausgang des 20. Jahrhunderts und der Beginn des 21. Jahrhunderts sind wesentlich von politischen Großereignissen bestimmt worden, die in vielfacher Hinsicht auch Niederschlag in der Wissenschaft gefunden haben. Insbesondere der Fall der Berliner Mauer ist dabei ein Symbol für die Beendigung der Ära des Kalten Krieges, die über Jahrzehnte politische Ordnung, politisches Handeln und auch wissenschaftliches Denken maßgeblich bestimmt hat.

In der Wissenschaft hat dieses Ereignis einen Aufsehen erregenden Niederschlag in der „Rede vom Ende der Geschichte“ gefunden, die im gleichnamigen Buch von Francis Fukuyama geführt wurde (vgl. Fukuyama 1992). Fukuyama konstatiert in diesem Buch in optimistischer Grundhaltung das Ende des Ost-West-Konfliktes und damit den gleichzeitigen Beginn einer neuen amerikanischen Hegemonie, die von den Grundprinzipien der Demokratie und der Marktwirtschaft getragen wird.

Darüber hinaus und teilweise unabhängig von zeithistorischen Ereignissen finden sich jedoch auch in anderen Arbeiten Hinweise darauf, dass offensichtlich mit dem Ausgang des 20. Jahrhunderts weit mehr als das Jahrhundert selbst zu einem Ende gekommen ist. Die Flut dieser Publikationen, die auf die Beendigung einer Phase oder eines dominanten Konzeptes hinweist, hat schließlich dazu geführt, von einer so genannten „endism“-Debatte zu sprechen: „Die Literatur, die ‚Das Ende von ...‘ mit oder ohne Fragezeichen ankündigt oder als bereits gegeben ansieht, ist kaum noch überschaubar“ (Menzel 1998, S. 13).<sup>1</sup>

---

1 So ist bei Menzel (1992) selbst vom Ende der Dritten Welt die Rede, bei Bauman (1992) vom Ende der Eindeutigkeit, bei Rifkin (1995) vom Ende der Arbeit, bei Vattimo (1990) vom Ende der Moderne, aber auch vom Ende der alten ökonomischen Ordnung, so etwa bei Reich (1993) vom Ende der Ökonomie oder bei Kiefer (1995) vom Ende des Westlichen Industriemodells, und schließlich auch in räumlicher Hinsicht wie bei O'Brian (1992) vom Ende der Geographie.

Etwa zur gleichen Zeit gewinnt ebenfalls in den unterschiedlichsten Wissenschaftsdisziplinen zunehmend das Konzept der Globalisierung an Interesse und Popularität. Obwohl unspezifisch, disparat und höchst umstritten, avanciert es zu einem der zentralen Themen der 1990er Jahre. Dabei waren die Hoffnungen, die an die Auseinandersetzung mit Globalisierung geknüpft wurden, nicht eben gering. Verschiedene Autoren waren der Ansicht, mit diesem Konzept zuvor entstandene Lücken schließen zu können. Solche voreilige Hoffnung findet sich auch in erziehungswissenschaftlicher Literatur: „The world is currently in transition from one paradigm to another. The dominant paradigm has been that of modernization, and we would suggest that we are shifting to a new paradigm of globalisation“ (Amutabi u. a. 1997, S. 1 f.).

Mittlerweile ist wohl festzustellen, dass sich ein solcher Paradigmenwechsel nicht vollzogen hat, nicht zuletzt auch, weil die theoretische Fundierung des Globalisierungsbegriffs nach wie vor defizitär erscheint. Jedoch ist hieraus nicht die Schlussfolgerung zu ziehen, dass das Konzept der Globalisierung gänzlich außer Acht zu lassen ist. Im Gegenteil bedeutet der Globalisierungsdiskurs für die unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen eine große Herausforderung. Dies gilt auch für die Erziehungswissenschaft.

Und in der Tat hat sich die Erziehungswissenschaft an vereinzelt Stellen mit den Globalisierungsphänomenen befasst. Dabei kann es nicht überraschen, dass sich vor allem die vergleichende Erziehungswissenschaft diesem Thema besonders gewidmet hat. Sucht man diese vereinzelt Aspekte der Befassung in eine gewisse Ordnung zu bringen, so lassen sich die im Folgenden genannten Stränge ausweisen.

Dabei ist an erster Stelle die Debatte um die Universalisierung von Bildungsinstitutionen zu sehen, die sich im Anschluss an die von Meyer und Ramirez geprägte Stanford Schule zum Beispiel mit der weltweiten Verbreitung von Schule als Institution auseinandersetzt (vgl. Adick 1992, 2002). Darüber hinaus sind auch Arbeiten zu sehen, die sich mit Standardisierung und Harmonisierung des Bildungssystems auseinandersetzen. Dabei rücken Fragen des Curriculums (vgl. Meyer u. a. 1992) ebenso in den Blick wie das indikatorisierte Bildungsmonitoring, das seinen Ausgang in internationalen Organisationen genommen hat und nunmehr Gegenstand intensiver Debatte ist.

Vor dem Hintergrund der Abhängigkeit des Bildungssystems von anderen Teilsystemen der Gesellschaft ergibt sich ein weiterer Strang der Diskussion, der Deregulierung, die Einführung von Marktmechanismen und neue Steuerungsformen im Bildungswesen als Phänomene der Globalisierung begreift und diskutiert (vgl. Scheunpflug 2003, S. 166 f.).

Und schließlich lässt sich eine intensive Auseinandersetzung mit Globalisierung in den eher normativ ausgelegten Diskursen der Pädagogik erkennen, die Veränderung bzw. Verbesserung der Welt und der Gesellschaft als zentralen Bezugspunkt definieren. Den Kern dieser Debatte stellt das Konzept des „globalen Lernens“ dar (vgl. exemplarisch Gugel/Jäger 1999). Dabei ist zu beobachten, dass globales Lernen zu einem gemeinsamen Bezugspunkt für zuvor ausdifferenzierte Diskurse wie Umweltpädagogik, Friedenspädagogik, entwicklungspolitische Bildung und interkulturelle Pädagogik avanciert (vgl. Scheunpflug 2003, S. 167 f.; dazu auch Wulf/Merkel 2002a, S. 17 f.).

Diese Ausführungen dürfen jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass die erziehungswissenschaftliche Befassung mit Globalisierungsphänomenen eher bescheiden ausfällt: „Fragen der Erziehung und Bildung unter dem Aspekt Globalisierung zu betrachten, zu beschreiben und zu erforschen, ist bisher kaum etablierter Forschungsgegenstand, und da, wo sich Erziehungswissenschaft mit der Thematik befasst, erfolgt dies in einer eher punktuellen Weise und häufig in einer Perspektive, die dem Gegenstand nur bedingt gerecht wird“ (Hornstein 2001, S. 530 f.). So charakterisiert Hornstein den momentanen Forschungsstand zum Thema Globalisierung in der deutschsprachigen Erziehungswissenschaft.

In dem Versuch, einen Überblick über die erziehungswissenschaftliche Debatte zur Globalisierung zu geben, weist Scheunpflug fünf Herausforderungen aus, die sich der Erziehungswissenschaft stellen:

- Zunächst ergibt sich aus dem Globalisierungsdiskurs notwendigerweise eine Theoriedebatte insofern, als zu klären ist, in welchen theoretischen Zusammenhängen der Erziehungswissenschaft Phänomene der Globalisierung diskutiert werden können.
- Sodann entsteht die Notwendigkeit empirischer Forschung, mit dem Ziel, Phänomene der Globalisierung in Erziehungssystemen zu erheben und zu analysieren.

- Ferner zieht der Globalisierungsdiskurs auch neue Themenfelder<sup>2</sup> nach sich, die eine Bearbeitung über verschiedene Subdisziplinen hinweg notwendig macht.
- Auf der Ebene des Diskurses sind ebenfalls Notwendigkeiten insofern erkennbar, als sich die Erziehungswissenschaft noch nicht neuen internationalen Diskursen, wie etwa den GATS-Verhandlungen oder den Weltbildungsgipfeln angenommen hat und damit auch den Orientierungsbedarfen der Bildungseinrichtungen nicht entsprechen kann.
- Schließlich ergeben sich vor dem Hintergrund neu entstehender Arbeitsmöglichkeiten auch Herausforderungen für die Ausbildung von Pädagogen (vgl. Scheunpflug 2003, S. 168 f.).

Nimmt man die Erwachsenenbildung als Teildisziplin der Erziehungswissenschaft in den Blick, so ist festzustellen, dass Globalisierung ein weithin unbeachteter Gegenstand ist. Eine Durchsicht der Jahrgänge 1990 bis 2000 der Zeitschriften „Grundlagen der Weiterbildung“ und „Hessische Blätter für Volksbildung“ ergibt nur je einen Beitrag, der den Begriff Globalisierung im Titel ausweist. Der Beitrag in den Grundlagen der Weiterbildung nimmt dabei jedoch vorrangig nationale Weiterbildungspolitik in den Blick (vgl. Faulstich 1996), in den Hessischen Blättern ist eine Tagung der politischen Bildung mit dem Titel „Globalisierung und Praxisprobleme politischer Bildung“ der Hintergrund, die in der Ausgabe 1/2000 angekündigt wird. Ohne Zweifel ist diese Beobachtung nur ein kleines Indiz und kein belastbarer Befund. Jedoch steht diese Beobachtung in einem Zusammenhang mit dem generellen Interesse an und der Stellung der international vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung in Deutschland. Abgesehen davon, dass sich internationale Erwachsenenbildungsforschung zumeist als die Beschäftigung mit einem Land oder einer Region darstellt, sind es nur wenige Vertreter der Disziplin, die sich diesen Fragen angenommen haben. So nennt Knoll etwa in einer Zusammensicht Künzel für Kanada und Großbritannien, Pöggeler, Weinberg und Friedenthal-Haase für Israel, Jagenlauf und Vogel für Skandinavien, Reischmann für die USA und Siebert vormalig für die DDR, jetzt zunehmend für südamerikanische Staaten (vgl. Knoll 1996, S. 223). Hinzuzufügen sind an dieser Stelle noch Jütte für Spanien (vgl. Jütte 1994), Knoll selbst, der nicht nur länderbezogen (u. a. Israel, Kanada, Großbri-

2 Vgl. hierzu etwa die Überlegungen von Beck (2005) zu „kosmopolitischer Soziologie“ oder „kosmopolitischer Hermeneutik“

tannien), sondern auch vergleichend arbeitet sowie das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung (DIE), das sich beispielsweise in Länderporträts ebenfalls der internationalen Dimension angenommen hat.

Es geht wohl zu weit, von Nachrangigkeit und Marginalität der international vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung in Deutschland zu sprechen. Festgestellt werden kann jedoch, dass die Internationalität in der Erwachsenenbildung keinen kontinuierlichen Bezugs- und Diskursrahmen darstellt, wie dies etwa in der subdisziplinären Ausgestaltung der vergleichenden Erziehungswissenschaft der Fall ist. So ließe sich dann auch erklären, warum Globalisierung noch keine oder kaum Berücksichtigung in der erwachsenenpädagogischen Debatte gefunden hat.

## **1.2 Entwicklung der Fragestellung**

---

Die vorliegende Arbeit will diese Lücke bezogen auf den Bereich der Weiterbildungspolitik im weiteren Kontext der Globalisierung schließen. Dabei soll u. a. der Zusammenhang zwischen bildungspolitischen Orientierungen von inter- und supranationale Organisationen und nationaler Bildungspolitik analysiert werden.

Mit Held (vgl. Kapitel 2.1.5) und Rosenau (vgl. Kapitel 2.1.6) kann gezeigt werden, dass den inter- und supranationalen Organisationen im Zusammenhang der Globalisierung und vor dem Hintergrund globalisierungstheoretischer Überlegungen eine starke Bedeutung zukommt. In der Diskussion ist dabei eine doppelte Referenz zu markieren. Zum einen werden inter- und supranationale Organisationen als empirische Hinweise auf zunehmende Globalisierung verstanden. So argumentiert etwa Held, dass die angestiegene Zahl inter- und supranationaler Organisationen auf das Phänomen Globalisierung verweise. Zum anderen werden sie aber auch als Akteure innerhalb der neuen, im Zeitalter der Globalisierung entstandenen Politikprozesse verstanden. Sowohl Held als auch Rosenau arbeiten heraus, dass eine Vielzahl von Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen an Politikentscheidungen beteiligt ist. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund rücken die Organisationen auch für erziehungswissenschaftliche Forschung in den Mittelpunkt. Jedoch gibt es bisher nur eine marginale und sporadische Beschäftigung mit diesen. Innerhalb der erziehungswissenschaftlichen Debatte werden etwa die vielzähligen Aktivitäten von inter- und suprana-

tionalen Organisationen im Bereich Bildung als Belege für die wachsende Intensivierung von internationaler Kommunikation in den Bereichen Bildungsforschung, Bildungsplanung und Bildungspolitik interpretiert (vgl. u. a. Schriewer 2003, S. 271).

Eine Untersuchung jedoch, die ausgewählte inter- und supranationale Organisationen in bildungspolitischer Dimension systematisch in den Blick nimmt, steht insbesondere für den Bereich der Erwachsenen- und Weiterbildung aus. Diese Lücke will die vorliegende Arbeit schließen und rückt dabei drei Aspekte in den Vordergrund:

1. Erwachsenenbildungspolitische Orientierungen,
2. Aktivitäten und Initiativen sowie
3. Folgen aus den Aktivitäten der ausgewählten Organisationen.

### **1.3 Methodisches Vorgehen**

---

Grundsätzlich für das Vorgehen in dieser Arbeit ist, dass vorab keine Hypothesen etwa vor dem Hintergrund der theoretischen Ausführungen formuliert und im Folgenden dann geprüft werden. Vielmehr wird das zugrunde liegende Material ergebnisoffen in dem entfalteten Rahmen untersucht und geprüft. In einem weiteren Schritt werden dann die so für die ausgewählten Organisationen erarbeiteten Befunde einer vergleichenden Betrachtung zugeführt und mit den theoretischen Ausführungen in Zusammenhang gebracht. Es wird demnach darum gehen, inwieweit sich Muster der Konvergenz und der Divergenz identifizieren lassen.

Konkret und im Einzelnen sieht das Vorgehen wie folgt aus: Zur Analyse der erwachsenenbildungspolitischen Orientierungen der Organisationen werden maßgebliche Dokumente ab 1990 herangezogen. Damit geraten nicht nur erwachsenenbildungspolitische Orientierungen, sondern auch Veränderungen und Entwicklungen in den Blick. Um aber gerade Entwicklungen zu markieren, liegt ein Vorgehen nahe, das jedes ausgewählte Dokument einzeln und intensiv analysiert, bevor dann Entwicklungslinien aber auch Brüche markiert werden können.

Die Festlegung des Zeitraums begründet sich in der Tatsache, dass – wie oben bereits ausgeführt – in dieser Phase alte Paradigmen vermeintlich an Bedeutung verloren und Globalisierung als Konzept an Bedeutung gewann.

Bezüglich der Auswahl von Dokumenten für die Analyse ist es unerlässlich, sich mit den betrachteten Organisationen näher zu beschäftigen. Zum einen geht es darum, die Entwicklung, Aufgabe und institutionelle Struktur der Organisationen allgemein zu erörtern. Nur eine Klärung von Hierarchien und Entscheidungsgefügen erlaubt die Auswahl jener Dokumente, in denen die repräsentative und maßgebliche bildungspolitische Position der jeweiligen Organisation zum Ausdruck kommt. Zum anderen gilt es ergänzend, die strukturellen Bedingungen des für Bildung zuständigen Teiles der Organisation zu untersuchen. Ziel ist es dabei auch, im Hinblick auf den angestrebten Vergleich der einzelnen Befunde der Organisationen zu einer Einschätzung dahingehend zu kommen, welche Rolle die für Bildung und Erwachsenenbildung zuständigen Teile in der Organisation spielen und welchen Stellenwert sie genießen.

Zentrales methodisches Instrument ist die Dokumentenanalyse. Ziel der Untersuchung ist es, dominante Themen, Kategorien und Gegenstände innerhalb der Dokumente aufzuspüren und so im Vergleich zu anderen Dokumenten auf Entwicklungen im Sinne von Kontinuitäten aber auch Diskontinuitäten aufmerksam machen zu können. Zudem geht es auch darum, dominante theoretische oder ideologische Bezugsrahmen deutlich zu machen. Insofern werden methodisch auch Anleihen bei der Critical Discourse Analysis (CDA) (vgl. dazu Fairclough 1989, Keller 2004, zur Übersicht ferner Keller u. a. 2003) gemacht. Einschränkend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die in der CDA angelegte Konzentration auf die Macht- und Herrschaftsbeziehungen, die nicht zuletzt auf die Diskurstheorie Michel Foucaults zurückgeht, in diesem Zusammenhang nicht von zentraler Bedeutung ist. Ausdrücklich ist auch darauf hinzuweisen, dass Wahrheits- und Geltungsansprüche weithin eingeklammert werden, d. h. die Inhalte der Dokumente werden im Rahmen der Analyse in der Regel nicht kritisch beleuchtet und kommentiert. Nur in Ausnahmefällen wird ein kritischer Hinweis gegeben.

Neben den bildungspolitischen Positionen und Orientierungen werden des Weiteren die entwickelten Aktivitäten und Initiativen der Organisationen in den Blick genommen. Auch hier stehen die Aktivitäten seit 1990 im Blickpunkt, wobei insbesondere jene Initiativen und Aktivitäten besondere Aufmerksamkeit erfahren, die in dieser Phase neu initiiert oder aber modifiziert worden sind. Die Auswahl erfolgt ebenfalls vor dem Hintergrund der Analyse der strukturellen Bedingungen der Organisa-

tion. Methodisch wird dabei so vorgegangen, dass zentrale strukturelle Elemente der Aktivitäten dargestellt und analysiert werden, um so die Charakteristik der Aktivität herauszuarbeiten. Ferner werden auch Beispiele erläutert, wobei die Auswahl bezogen auf den Weiterbildungsbereich erfolgt: Falls die Aktivität einer Organisation in verschiedenen Bildungsbereichen zur Anwendung kommt, wird immer das Beispiel aus der Weiterbildung herangezogen.

Mit Blick auf die Ergebnisse der Analyse der bildungspolitischen Orientierungen lassen sich Bezüge und Zusammenhänge untersuchen. Zu untersuchen ist etwa, ob eine Veränderung der bildungspolitischen Orientierung mit einer Veränderung von Aktivitäten koinzidiert oder ob Entwicklungen in einen Bereich unberührt von Entwicklungen im anderen bleiben. Zur weiteren Analyse wird ebenfalls ein Vergleich der erarbeiteten Befunde der einzelnen Organisationen vorgenommen, wobei die Aspekte Homogenisierung bzw. Heterogenisierung erkenntnisleitende Funktion erfüllen.

Mit dem dritten Untersuchungsaspekt der Folgen aus den Aktivitäten greift die Untersuchung einen gleichermaßen bedeutsamen und brisanten Punkt auf. Im Kern geht es hierbei auch um das Verhältnis von inter- und supranationaler und nationaler Politikebene, also einen Aspekt, der im Zentrum der Globalisierungsdebatte steht. Damit ist auch bereits eine Nuance der Bedeutung der Frage angezeigt. Darüber hinaus ist aber festzuhalten, dass allgemein ein großes Interesse an dem Verhältnis zwischen inter- und supranationalen Organisation und deren Mitgliedstaaten im Bereich der Bildung zu konstatieren ist. Unbestritten ist, dass es einen Gestaltungsanspruch der Organisationen gibt, denn die Dokumente, in denen bildungspolitische Orientierungen und Positionen entfaltet werden, sind ebenso wenig zweckfrei wie die Aktivitäten der Organisationen. Ferner gibt es eine Vielzahl von Hinweisen darauf, dass inter- und supranationale Organisationen etwas bewirkt haben (vgl. Held 1995, S. 109 f.). Und schließlich ist anzumerken, dass auch auf Bildungssystemebene Folgen aus bildungspolitischen Positionen bzw. Aktivitäten und Handlungen erkennbar geworden sind. Als Beispiel soll hier nur auf den Bologna-Prozess der Europäischen Union verwiesen werden, der mittlerweile in den Staaten der EU zu einer Umstellung auf gestufte Studiengänge führt bzw. geführt hat. Für den Bereich der Weiterbildung ist diese Frage bisher noch nicht bearbeitet worden. Im Kern geht es also darum, ob sich Hin-

weise für die weithin anzutreffende Haltung finden, dass die Papiere der Organisationen geduldig und damit auch folgenlos sind, oder ob es nicht doch Hinweise auf Folgen gibt. Betrachtet man Gründe für die fehlende Bearbeitung dieser Frage in der Weiterbildungsforschung, so stösst man auch auf methodische Aspekte, bringt eine solche Fragestellung doch notwendigerweise erhebliche methodische Probleme mit sich, die das Erzeugen von gesicherten empirischen Befunden, die Aussagen über Kausalzusammenhänge erlauben, sehr schwierig machen.

Sucht man dennoch diesen Aspekt mit zu bearbeiten, so kann dies nur in einer behutsam sondierenden Haltung geschehen, die Hinweise auf Folgen der Aktivitäten aufspürt, genau untersucht und auf ihre Belastbarkeit hin prüft. Erst dann wird es möglich sein, Aussagen zu treffen. Auch die so erarbeiteten Befunde sollen einem Vergleich zugeführt werden, wobei ebenfalls ergebnisoffen untersucht werden soll, ob sich Rückschlüsse auf besondere Aktivitätstypen oder auf Organisationen ziehen lassen.

Die Auswahl der hier in die Untersuchung einbezogenen inter- und supranationalen Organisationen lässt sich sowohl theoretisch als auch forschungspragmatisch begründen. In den Blick genommen werden die OECD, die EU, die Weltbankgruppe sowie die UNESCO.<sup>3</sup>

Mit der OECD wird eine internationale Organisation betrachtet, der internationale Maßgeblichkeit im Bildungsbereich zugesprochen werden kann. Nicht zuletzt durch die PISA-Studie ist die OECD zu einer Organisation avanciert, die wahrnehmbare Akzente im Bereich Bildung gesetzt hat. Zudem repräsentiert sie durch ihre Mitgliederstruktur die Ebene unterhalb der weltumspannenden Ebene der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen.

Mit der EU gerät eine supranationale Regionalorganisation in den Blick, die durchaus Entsprechungen in der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), dem Mercado Común del Conon Sur (MERCOSUR) oder der South African Development Community (SADC) hat. Gerade aber SADC und MERCOSUR als vornehmlich wirtschaftliche Regionalor-

---

<sup>3</sup> Im Originalmanuskript der Habilitationsschrift ist als Sonderform zudem noch die Gruppe der 8 (G 8) untersucht worden. Da sich Befunde nur für die bildungspolitische Ebene ergeben haben und kaum für die Ebene der Aktivitäten, ist auf ein Abdruck verzichtet worden.

ganisationen haben sich an der EU als Modell orientiert bzw. sind in ihrer Gründung von diesem Modell inspiriert. Es kann also davon ausgegangen werden, dass die über die ökonomische Dimension hinausgehende Integration in der EU im Vergleich etwa zur 1992 gegründeten SADC weiter vorangeschritten ist und sich eine Untersuchung der EU somit als ertragreicher erweist. Gleichsam ist es unerlässlich, eine mit supranationalen Kompetenzen ausgestattete Regionalorganisation mit in die Untersuchung einzubeziehen. Die weiterbildungspolitische Bedeutung der EU war auch Anlass für eine jüngst vom Deutschen Institut für Erwachsenenbildung herausgegebene Monographie (Bechtel u.a. 2005).

Auch die Weltbankgruppe ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen und hat somit einen weltweiten Aktions- und Handlungsradius. Wie noch zu zeigen sein wird, unterscheidet sie sich in Struktur und Aufgaben wesentlich von der UNESCO. Sie stellt somit einen eigenen Typ von Organisation dar und ist daher in die Untersuchung aufzunehmen. Hinzu kommt, dass sie sowohl im Bereich der Finanzierung von Bildungsforschung als auch der Bildungsfinanzierung zu den bedeutendsten Akteuren weltweit gehört. Die u. a. hierin zum Ausdruck kommende Maßgeblichkeit unterstreicht nochmals die Aufnahme in die Analyse, auch wenn Fragen der Erwachsenenbildung erst wieder in jüngster Zeit an Relevanz innerhalb der Organisation gewonnen haben.

Die UNESCO gehört als so genannte „*affiliated organisation*“, d. h. Sonderorganisation, zur Familie der Organisationen der Vereinten Nationen und ist seit ihrem Bestehen mit Aufgaben in den Bereichen Bildung, Kultur und Wissenschaft befasst. Somit ist sie also jene Organisation, in der in einer weltumspannenden, globalen Dimension zentrale Themen dieser Arbeit verhandelt werden. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass die UNESCO mit den Weltkonferenzen für Erwachsenenbildung immer wieder internationale Diskussionsimpulse gesetzt hat, ist sie für die Untersuchung unverzichtbar.

Betrachtet man die Auswahl der Organisationen, so ist noch dem Argument des Eurozentrismus bzw. dem Vorwurf eines Ungleichgewichtes zugunsten der Industrieländerperspektive zu begegnen, deutet sich doch zumindest an, dass in nur zwei Organisationen so genannte Entwicklungsländer aufscheinen, während in drei der untersuchten Organisationen ausschließlich Industrieländer vertreten sind. Abgesehen von vielfältigen

Hinweisen darauf, dass eine solche Perspektive überholt sei (vgl. Menzel 1992, 1998), gilt als Entgegnung pragmatisch darauf zu verweisen, dass sich Organisationen, in denen ausschließlich Entwicklungsländer vertreten sind, nicht umfassend und systematisch zu Fragen der Erwachsenenbildung äussern.

Schließlich ist noch zu fragen, warum ausschließlich Internationale Regierungsorganisationen (IROs) in die Untersuchung einbezogen worden sind, obwohl doch auch den Nichtregierungsorganisationen (NROs) mittlerweile eine bedeutende Rolle in den Politikprozessen zugemessen werden muss (vgl. Kapitel 2.1.6). Hier gilt es darauf zu verweisen, dass es in der Arbeit nicht darum geht, Politikentscheidungsprozesse zu rekonstruieren oder gar die Annahmen Rosenaus zu prüfen. Hinzu kommt, dass Positionen der NROs angesichts der Tatsache, dass etwa auf dem Weltbildungsforum in Dakar im Jahre 2000 die NROs stark vertreten und bei der Weltkonferenz in Hamburg 1997 immerhin 478 NROs akkreditiert waren, auch in die UNESCO-Position Einzug gefunden haben.

Zusammenfassend ergibt sich aus den Vorbemerkungen folgender Aufbau der Arbeit: Zunächst wird in Kapitel 2 die theoretische Rahmung der Arbeit entfaltet, indem die globalisierungstheoretischen Ansätze von Giddens und Waters untersucht und ferner Konzepte zu Aufgaben und Funktionen des Nationalstaates in den Blick genommen werden.

Daraufhin folgen Kapitel 3, 4, 5 und 6, in denen die inter- und supranationalen Organisationen zunächst gesondert betrachtet werden. Sie folgen einem analogen Aufbau. Zunächst werden die Organisationen allgemein in ihrer Struktur, ihrer historischen Entwicklung und ihren Aufgaben kurz dargestellt. Sodann werden die organisationalen Voraussetzungen des Bildungsbereiches in der entsprechenden Organisation analysiert. Im dritten Teil eines jeden Kapitels über die Organisationen werden anhand ausgewählter Dokumente der 1990er Jahre bildungspolitische Orientierungen und Konzepte analysiert. Die Ergebnisse und Befunde dieser Analyse sind in doppelter Hinsicht von Relevanz für die weitere Argumentation. Sie dienen im Rahmen der Argumentation innerhalb der Kapitel als Grundlage für die Analyse der anschliessend untersuchten Aktivitäten und Handlungsstrategien der jeweiligen Organisationen mit dem Ziel, zu prüfen, inwieweit solche Aktivitäten und Handlungsstrategien den eigentlichen politischen Empfehlungen

und gegebenenfalls deren Verwirklichung entsprechen. Damit ist auch bereits kenntlich gemacht, dass die Analysen zu Aktivitäten und Handlungsstrategien an die jeweilige Analyse der bildungspolitischen Orientierungen anschließen.

Darüber hinaus werden die Befunde in Kapitel 7 einer vergleichenden Betrachtungsweise zugeführt, um etwaige Konvergenzen und Divergenzen zwischen den Empfehlungen der einzelnen Organisationen herauszuarbeiten und jeweils Begründungen und Erklärungen zu finden. Auch die Ergebnisse aus den Analysen zu Aktivitäten und Handlungsstrategien werden in diesem Teil miteinander verglichen. Nach der Untersuchung ausgewählter Aktivitäten und Handlungsstrategien vor dem Hintergrund bildungspolitischer Empfehlungen und Konzepte wird schließlich der Zusammenhang zwischen den internationalen bildungspolitischen Empfehlungen und nationalstaatlich verantworteter Bildungspolitik analysiert. Auch diese Ergebnisse werden im siebten Kapitel einer vergleichenden Betrachtung zugeführt.

Das abschließende Kapitel 8 sucht letztlich die Befunde der Arbeit in den weiteren Kontext der erziehungswissenschaftlichen Diskussion einzuordnen und Anschlüsse sowie weitere Forschungsdesiderate aufzuzeigen.

## 2 Globalisierung als Kontext zeitgenössischer Bildungsforschung

---

### 2.1 Globalisierungstheorien

---

Am Beginn dieses Kapitels steht die Auseinandersetzung mit den Globalisierungsüberlegungen von Giddens und Waters. Anhand der Arbeiten dieser Autoren lassen sich zum einen Perspektiven auf Globalisierung aufzeigen und Unterscheidungen vornehmen, die für die Arbeit fruchtbar gemacht werden können. Zum anderen lässt sich aber auch der Stand der Theoriebildung insofern markieren, als vorab bereits festzuhalten ist, dass hier mit Giddens einer der grundlegenden Ansätze und mit Waters die komplexeste Weiterentwicklung dieses Ansatzes in Rede stehen.

Die Debatte um Globalisierung ist nicht zu entkoppeln von der Frage nach Aufgaben und Funktionen des Nationalstaates. Die Kontroverse um den vermeintlichen Wandel des Nationalstaates soll im Anschluss an die Auseinandersetzung mit Giddens und Waters aufgearbeitet werden, da sich hieraus wesentliche Bezugspunkte für die Bearbeitung der Fragestellung ergeben. Schließlich werden in Kapitel 2.2 Ansätze der international vergleichenden Bildungsforschung zur sozialwissenschaftlichen Globalisierungsdebatte in Beziehung gesetzt.

#### 2.1.1 Giddens und Waters – Protagonisten des Globalisierungsdiskurses

Die Arbeiten von Anthony Giddens werden allenthalben in der Globalisierungsdebatte als Schlüsselwerke angesehen. Insbesondere die Arbeit „Konsequenzen der Moderne“ gilt als Grundlagenwerk: „Not for nothing has *The Consequences of Modernity* functioned so widely as the ur-text of globalisation as a social theory“ (Rosenberg 2000, S. 88). Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die Überlegungen näher in den Blick zu nehmen.

Dabei beschäftigt sich Giddens, wie im Titel des Grundlagenwerkes bereits deutlich wird, nicht vorrangig mit Globalisierung, sondern mit der Moderne. Globalisierung und Moderne sind für ihn insofern aufs Engste miteinander verbunden, als die Moderne gewissermaßen die Bedingung

für Globalisierung darstellt: „Die Moderne ist in ihrem inneren Wesen auf Globalisierung angelegt“ (Giddens 1995, S. 84).

Nach Giddens konstituiert und etabliert die Moderne drei Prozesse, durch die sie zugleich charakterisiert wird: Raum-Zeit-Verhältnisse, Entbettung und Reflexivität.

- Mit Blick auf den ersten Aspekt argumentiert Giddens in einer historischen Dimension und greift zur Erläuterung auch auf die Vormoderne zurück. In dieser Zeit waren Raum und Zeit unmittelbar verbunden durch den Ort, an dem die Menschen lebten. Die Entwicklung einer mechanischen Uhr sowie die zunehmende Trennung von Raum und Ort waren grundlegend für die Ablösung des Ortes als zentraler Mediationsinstanz zwischen Zeit und Raum (vgl. Giddens 1991, S. 17). Giddens hebt die Dehnung des Raum-Zeit-Gefüges bzw. die raum-zeitliche Vergrößerung des Abstandes hervor. Dabei bezieht sich der Begriff der raumzeitlichen Abstandvergrößerung „auf die komplexen Beziehungen zwischen *lokalen Beziehungsweisen* (Situation gleichzeitiger Anwesenheit) und der *Interaktion über Entfernungen* hinweg (den Verbindungen zwischen Anwesenheit und Abwesenheit)“ (Giddens 1995, S. 85).
- Der Prozess der raum-zeitlichen Abstandsvergrößerung stellt zugleich die Grundlage für den Prozess der Entbettung dar. Dabei werden Individuen zunehmend mit der Tatsache konfrontiert, dass sich soziale Bedingungen aus spezifischen Kontexten lösen. Giddens unterscheidet zwei Entbettungsmechanismen, zum einen die „Schaffung *symbolischer Zeichen*“, zum anderen die „Installierung von *Expertensystemen*“ (ebd., S. 35). Ersteres meint dabei die Schaffung von Grundlagen des Austausches, die unabhängig sind von Gruppen, Ort oder Zeit. Als Beispiel führt Giddens das Zeichen Geld an (vgl. ebd., S. 34 f.). Expertensysteme versteht Giddens als Systeme technischen Wissens oder professioneller Kenntnis, die weite Bereiche des sozialen Lebens durchdringen. Die Analogie der Wirkungsweise der Mechanismen wird wie folgt herausgestellt: „Das Expertensystem verfährt bei der Entbettung in derselben Weise wie die symbolischen Zeichen, indem es ‚Garantien‘ dafür liefert, dass unsere Erwartungen auch über gewisse Raum-Zeit-Abstände hinweg erfüllt werden“ (ebd., S. 42).

- Die Reflexivität der Moderne schließlich grenzt Giddens von einem Verständnis von Reflexion ab, das eher als Nachdenken über das eigene Handeln verstanden werden kann. Die Reflexivität der Moderne konzentriert sich eher auf eine Sensibilität gegenüber sozialem Handeln und materialen Beziehungen zur Natur. „Die Reflexivität des Lebens in der modernen Gesellschaft besteht darin, dass soziale Praktiken ständig im Hinblick auf einlaufende Informationen über ebendiese Praktiken überprüft und verbessert werden, so dass ihr Charakter grundlegend geändert wird“ (ebd., S. 54). Der Prozess ist also zu kennzeichnen als ständige Bewertung und Neubewertung vor dem Hintergrund neu erworbenen Wissens. Von dieser Reflexion ist auch die Reflexion selbst nicht ausgeschlossen. Es sind gerade jene letzten beiden Eigenschaften der modernen Institutionen, die auf Globalisierung verweisen.

„Definieren lässt sich der Begriff der Globalisierung demnach im Sinne einer Intensivierung weltweiter sozialer Beziehungen, durch die entfernte Orte in solcher Weise miteinander verbunden werden, dass Ereignisse am einen Ort durch Vorgänge geprägt werden, die sich an einem viele Kilometer entfernten Ort abspielen, und umgekehrt“ (ebd., S. 85). Globalisierung wird demnach bei Giddens als dialektischer Prozess verstanden, der lokale Prozesse ebenso in den Blick nimmt wie die Verbreitung von Verbindungen unabhängig von räumlichen und zeitlichen Beschränkungen.

Der australische Soziologe Malcolm Waters knüpft an Giddens Überlegungen an und entfaltet seinerseits ein erklärendes Theorem. Dazu differenziert er zunächst drei Bereiche des sozialen Lebens, in denen Globalisierung aufgespürt werden kann: Wirtschaft, Politik und Kultur.

- Zum Bereich der Wirtschaft zählt Waters die sozialen Arrangements zur Produktion, zur Verteilung, zum Austausch und zum Konsum von Land, Kapital, Waren und Dienstleistungen.
- Der Bereich der Politik umfasst die sozialen Arrangements zur Konzentration und Anwendung von Macht, die dazu dienen, Kontrolle über Bevölkerung und Territorien zu etablieren. Dazu gehören zum einen die manifesten Formen wie etwa Militär, Polizei und Bürokratie, sodann Formen institutionalisierter Transformation solcher Praktiken wie Autorität, Regulation,

Verwaltung und Diplomatie sowie andere Ressourcen wie Wählerunterstützung, Spenden, Bürgerstatus, Steuern, Lobbying und Gehorsam.

- Unter den Bereich der Kultur fasst Waters schließlich soziale Arrangements für die Produktion, den Austausch und den Ausdruck von Symbolen, die Fakten, Bedeutungen, Glauben, Vorlieben, Geschmack und Werte repräsentieren (vgl. Waters 2001, S. 17).

In wesentlichem Unterschied zu marxistischen Positionen aber auch zum Strukturfunktionalismus von Parsons geht Waters mit Weber davon aus, dass diese drei Arenen zunächst einmal strukturell autonom sind. Dies bedeutet, dass keine der Arenen konstitutiv für die jeweils anderen ist. Diese Annahme bedeutet jedoch nicht, dass die Arenen unabhängig voneinander existierten und keine Bezüge zueinander hätten: „However, it also makes the assumption that the relative effectivity of the arenas can vary across history and geography. A more effective set of arrangements in one arena can penetrate and modify arrangements in the others“ (ebd).

In der Globalisierungstheorie geht es um die Frage nach dem Verhältnis von sozialer und kultureller Organisation einerseits und Territorialität andererseits. Eine solche Verbindung wird nach Waters durch Formen des Austausches hergestellt. Dabei sind drei unterschiedliche Formen des Austausches denkbar:

- *Materieller Austausch* durch Handel, Mieten, Lohnarbeit, Kapitalakkumulation. Solch materieller Austausch bindet die sozialen Arrangements an die lokalen Räume.
- *Machtaustausch* durch Parteimitgliedschaft, Wahlen, Zwang und soziale Kontrolle, Anwendung der Gesetze, die Verteilung von Gewinnen, das Engagement in internationalen Beziehungen. Der Machtaustausch bindet die sozialen Arrangements eher an größere Territorien.
- *Symbolischer Austausch*, d. h. Austausch von Zeichen durch mündliche Kommunikation, Publikationen, Lehre, Rituale, Unterhaltung, Bereitstellung von Information, Propaganda, Werbung, Forschung, öffentliche Demonstrationen, Ausstellungen. Der symbolische Austausch befreit die sozialen Arrangements von räumlichen Begrenzungen.

Somit kann folgender Trend festgehalten werden: „In summary then, the theorem that underpins the new theoretical paradigm of globalization is that: *material exchanges localize; political exchanges internationalize; and symbolic exchanges globalize*“ (ebd., S. 20).

Waters betont in diesem Zusammenhang, dass der Austausch, wie er in diesem Modell dargestellt wird, sich nicht nur auf jeweils eine Arena beschränken lässt. Vielmehr findet der Austausch durchaus in verschiedenen Arenen statt. Als solches dominiert etwa bei Unternehmen, die ausschließlich im Bereich der Wirtschaft verankert sind, der materielle Austausch. Gleichzeitig findet aber auch ein Machtaustausch etwa zwischen Unternehmensleitung sowie Arbeitern und Angestellten statt und auch symbolischer Austausch etwa in Bezug auf Arbeitsnormen, Kleidungsvorschriften etc. (ebd.).

Für die voranschreitende Globalisierung entwickelt Waters nun folgende Trends:

- Im Bereich Wirtschaft verändert sich das Verhältnis von materiellem Austausch und Machtaustausch zugunsten des letzteren, d. h. je größer und elaborierter die Unternehmen werden, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie ihre Aktivitäten auf die gesamte Welt ausdehnen.
- In den Bereichen Wirtschaft und Politik steigt der Anteil des symbolischen Austausches an, materieller Austausch und Machtaustausch verlieren hier an Bedeutung.
- Ferner gibt es eine allgemeine Expansion der politischen Arena auf Kosten des Bereiches Wirtschaft, da jede lokale Produktionsstätte Teil eines größeren territorialen Systems wird.
- Schließlich sieht Waters auch eine generelle Expansion der kulturellen Arena auf Kosten des wirtschaftlichen und politischen Bereiches (vgl. ebd., S. 20 f.).

Auch wenn Waters empirische Belege für seine Überlegungen weitestgehend schuldig bleibt, so liegt hier doch ein Ansatz vor, der mit der Unterscheidung der verschiedenen Arenen einen differenzierten Blick erlaubt, zugleich aber auch die Möglichkeit eröffnet, die Beziehung der Arenen zueinander sowie deren Dynamik zu analysieren. Herauszustellen ist noch, dass Waters seinen Überlegungen auch eine historische

Dimension unterlegt. Dabei sind die Effekte der Globalisierungsprozesse in den unterschiedlichen Arenen wie folgt charakterisiert:

- „Economies trend towards marketization, that is, freedom from command, constraint and status and class monopolization;
- politics trend towards liberalization and democratization, the deconcentration of power; and
- culture trends towards universalization, the abstraction of values and standards to a very high level of generality that will permit extreme levels of cultural differentiation“ (ebd., S. 22).

In den Überlegungen von Waters spielt die räumliche Dimension zwar keine zentrale Rolle, ist jedoch wesentlich zur Charakterisierung der Prozesse in den einzelnen Arenen. Die Globalisierungsdebatte hat sich in einem Strang jedoch stärker an der Frage des Raumes oder des Ortes orientiert. Im Kern steht dabei die Frage nach dem Nationalstaat und seinen Funktionen. Diese Debatte soll im Folgenden anhand ausgewählter Positionen analysiert werden.

### **2.1.2 Ohmae – das Ende des Nationalstaates**

Der Japaner Kenichi Ohmae gehört zu denjenigen Theoretikern, die in der Globalisierung radikale Auswirkungen auf den Nationalstaat sehen. Dies deutet sich bereits in den Titeln seiner Publikationen zu diesem Themenbereich an: zum einen „*A borderless world*“ (Ohmae 1990), zum anderen „*The End of the Nation State*“ (Ohmae 1995). Dabei sieht er durch die Globalisierung eine neue Weltordnung hergestellt, die im Wesentlichen durch Handel und Produktion über Grenzen hinweg charakterisiert ist (vgl. Giddens 2001, S. 59).

Im Gegensatz zu Francis Fukuyama sieht Ohmae die Geschichte mit dem Ende des kalten Krieges und dem Zerfall des kommunistischen Blockes keinesfalls an ihr Ende gekommen, sondern er identifiziert eine neue Quelle der Dynamik, die die historische Entwicklung vorantreibt. Denn mit dem Ende der großen Auseinandersetzungen trete nunmehr die Gruppe der vormals völlig marginalisierten Menschen hervor und fordere ihre Teilhabe an der Geschichte ein: „A generation ago, even a decade ago, most of them were as voiceless and invisible as they had always been. This is no longer true: they have entered history with a vengeance and they have demands – economic demands – to make“ (Ohmae 1995, S. 1).

Die gestellten Forderungen sind vorrangig ökonomischer Natur und zielen auf eine Verbesserung der Lebensqualität ab. Untersucht man jedoch, an wen eine solche Forderung gestellt werden kann, so stellt Ohmae fest, dass die Instanzen nicht mehr so eindeutig zu identifizieren sind, wie dies in früheren Zeiten der Fall war. Der Nationalstaat sei in diesem Zusammenhang keinesfalls mehr der geeignete Akteur. Obwohl der Nationalstaat lange Zeit wesentlich bestimmende Instanz gewesen sei, erweise er sich zunehmend als abhängig, da er selbst nicht mehr über die Mittel verfüge, eigene Interessen umzusetzen: „But, in today's more competitive world, nation states no longer possess the seemingly bottomless well of resources from which they used to draw with impunity to fund their ambitions. These days, even they have to look for assistance to the global economy and make the changes at home needed to invite it in“ (ebd., S. 1 f.). Ohmae konstatiert folglich einen Verlust an Souveränität des Nationalstaates. Um Handlungsfähigkeit in Bezug auf die Wahrnehmung der Pflichten und der eigenen Reproduktion zu behalten, stehe der Nationalstaat selbst unter dem Zwang, Investitionen der globalen Wirtschaft in das Land zu locken.

Aber auch in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, multilateralen Agenturen wie der Weltbank oder zumeist ökonomisch orientierten supranationalen Organisationen wie der EU, der NAFTA (North American Free Trade Association) oder dem ASEAN-Zusammenschluss sei keine Lösung für die Schwäche des Nationalstaates zu sehen, denn hinter allen verberge sich nichts anderes als ein Zusammenschluss von Nationalstaaten (vgl. ebd., S. 2). Somit verlängere sich das Problem nur in solche Organisationen, werde dort aber nicht gelöst.

Vor dem so entfalteten Hintergrund stellt Ohmae dann die rhetorische Frage: „Are these nation states – notwithstanding the obvious and important role they play in world affairs – really the primary actors in today's global economy?“ Die Antwort auf seine Frage entwickelt Ohmae entlang der Untersuchung von vier Bereichen, die er auf Grund der Alliteration auch als die vier „I's“ bezeichnet: Investitionen, Industrie, Informationstechnologie und individuelle Konsumenten (vgl. ebd.).

- Die Kategorie Investitionen hat sich insofern verändert, als die Finanzflüsse nicht länger geographisch begrenzt sind, sondern vielmehr ohne Grenzen an sämtlichen Orten der Welt ohne Schwierigkeiten investiert werden kann. Zudem sind Investi-

onen zunehmend privat dominiert. In den 1980er Jahren fanden die internationalen Finanzflüsse zumeist von Regierung zu Regierung oder von multilateralen Agenturen wie der Weltbank zu Regierungen statt. Somit waren Regierungen und Verwaltungen an diesen Transaktionen beteiligt. Mittlerweile gestalten sich die Finanzflüsse aber größtenteils privat und somit sind die Regierungen der Nationalstaaten von keiner großen Bedeutung mehr.

- Der Industrie bescheinigt Ohmae eine weitaus höhere globale Orientierung als in den 1980er Jahren. Das frühere Muster, nach dem die Industrie im Interesse der jeweils nationalen Regierung in den jeweiligen Nationalstaaten investierte und als Gegenleistung privilegierte Zugänge zu den lokalen Märkten erhielt, greift nicht mehr. Die neue Logik der multinationalen Konzerne orientiert sich jetzt vielmehr an der Attraktivität der Märkte, Vergünstigungen durch die Nationalstaaten sind nicht mehr von Bedeutung: „The Western firms now moving, say, into parts of China and India, are there because that is where their fortune lies, not because the host government has suddenly dangled a carrot in front of their nose“ (ebd., S. 3).
- Der dritte Aspekt in der Entwicklung seiner Argumentation, die Informationstechnologie, unterstreicht ebenfalls die Unabhängigkeit der globalen Ökonomie von Nationalstaaten. Mit den Innovationen in diesem Bereich ist es Firmen möglich, in verschiedenen Teilen der Welt zu arbeiten, ohne eigene Geschäfts-, Produktions- und Verwaltungsstrukturen in den entsprechenden Staaten aufzubauen.
- Schließlich stellt Ohmae heraus, dass auch der individuelle Konsument in seiner Orientierung eher global geworden ist. Der Konsument kauft nicht mehr Produkte aus nationalstaatlicher Loyalität heraus, sondern orientiert sich zunehmend an dem qualitativ besten und günstigsten Angebot, ohne dabei nach der Herkunft zu fragen (vgl. ebd., S. 4).

Nimmt man diese vier Befunde zusammen, so kommt Ohmae zu der Schlussfolgerung, dass die Funktion des Nationalstaates als „Markt-Macher“ nicht mehr notwendig erscheint. Die Interventionen der Nationalstaaten erwiesen sich sogar mitunter als störend: „If allowed, global solutions will flow to where they are needed without the intervention

of the nation states. On current evidence, moreover, they flow better precisely because such intervention is absent" (ebd.). In jedem Fall aber übersteigt die Macht der sich global ausnehmenden Wirtschaft die der Nationalregierungen. Ohmae schlussfolgert aus diesen Überlegungen, dass globale Lösungen nicht mit den Nationalstaaten alten Zuschnitts zu erreichen seien. Vielmehr müsse die Konzentration auf geographische Einheiten abzielen, „where real work gets done and real markets flourish“ (ebd., S. 5).

Solche Einheiten bezeichnet er als Regionalstaaten, wobei diese innerhalb nationaler Grenzen liegen können wie etwa Katalonien oder die Kansai Region um Osaka, sich aber auch über nationale Grenzen hinweg erstrecken können, wie z. B. die Region San Diego/Tijuana. Entscheidend ist für Ohmae, dass es sich bei diesen um natürliche wirtschaftliche Einheiten in einer grenzenlosen Welt handelt (vgl. ebd., S. 80).

Für den Nationalstaat ergibt sich in dieser vornehmlich ökonomisch ausgelegten Argumentation eine Konsequenz. Er muss anerkennen, dass seine Handlungsmöglichkeiten in der globalen Ökonomie begrenzt und nahezu wirkungslos sind. Statt an zentraler Kontrolle im Sinne einer Souveränitätserhaltung festzuhalten, sollten vielmehr die Regionalstaaten gestärkt werden. Der Nationalstaat wird zu einem Katalysator für die Aktivitäten in den kleineren, natürlichen Einheiten: „In other words, there is, indeed, a healthy and vital role for nation states: to be an effective catalyst for the activities of regions“ (ebd., S. 136).

Blickt man kritisch auf Ohmaes Ausführungen, so ist zunächst festzustellen, dass er sich in seiner Argumentation auf die politische Dimension der Globalisierung oder genauer auf die wirtschaftspolitische Dimension beschränkt. Er vernachlässigt die kulturelle Dimension der Globalisierung, aber auch in seinem Plädoyer für die Regionalstaaten spart er Fragen aus, die sich aus einer solchen Strategie der Stärkung von regionalen Einheiten durch die Nationalstaaten für die kulturelle Entwicklung in einer solchen Einheit und in dem Nationalstaat ergeben.

Hinzu kommt, dass die These von der besonderen Dynamik der Regionalstaaten in der globalen Wirtschaft bei genauerem Hinsehen nicht ohne Einschränkung gehalten werden kann. Ohmae wählt für den Beleg seiner These ökonomische Einheiten, die bereits in ihrer historischen

Entwicklung aus unterschiedlichsten Gründen eine besondere ökonomische Dynamik entfaltet haben. Die These bricht sich jedoch, wenn man regionale Einheiten in Afrika, Südamerika oder auch in Europa, wie etwa das südliche Italien, in den Blick nimmt.

Axfords Kritik an Ohmae zielt vor allem auf die fehlende Berücksichtigung bereits bestehender Disparitäten ab: „Generally speaking, debate about the borderless world has been innocent of any treatment of the world-historical legacies of imperialism and of global inequalities, preferring to concentrate upon dynamic qualities of economies like the self-styled ‚intelligent island‘ of Singapore, or the globe-compressing power of clever machines“ (Axford 1995, zit. n. Beynon/Dunkerley 2000, S. 270).

### **2.1.3 Reich – neue Pflichten für den Nationalstaat**

Im Unterschied zu Ohmae untersucht Robert B. Reich in der Arbeit „Die neue Weltwirtschaft“ (Reich 1993) ökonomische Aspekte im Kontext der Globalisierung in einer anderen Perspektive. Dabei konzentriert er sich stärker auf die Funktion des Staates und auf Veränderungen in Produktion und Beschäftigung.

Die Arbeit von Reich, die sich ausschließlich auf empirische Befunde aus dem US-amerikanischen Zusammenhang stützt, weist bereits in der Einführung die weitreichende Dimension der Überlegungen aus. So wird die Phase Anfang der 1990er Jahre als Transformation begriffen, die neue, völlig veränderte Formen der Politik und Wirtschaft hervorbringen wird:

„Es wird dann keine *nationalen* Produkte und Technologien, keine Wirtschaftsunternehmen, keine nationalen Industrien mehr geben. Es wird keine Volkswirtschaften mehr geben, jedenfalls nicht mehr in dem Sinne, wie wir sie kennen. Alles, was dann noch innerhalb der Grenzen eines Landes verbleibt, sind die Menschen, aus denen sich eine Nation zusammensetzt. Das Grundkapital eines jeden Landes werden die Kenntnisse und Fertigkeiten seiner Bürger bilden“ (ebd., S. 9).

Im Blickpunkt von Reichs Überlegungen stehen Veränderungen bei Wirtschaftsunternehmen, wobei sich moderne Unternehmen zur Mitte des 20. Jahrhunderts gravierend von denen am Ende des 20. Jahrhunderts unterscheiden. Das Unternehmen am Ende des 20. Jahrhunderts zielt nicht mehr auf die Massenproduktion von Waren und Dienstleistungen ab, investiert nicht mehr in Industriebau und Warenhäuser und

beschäftigt nicht mehr unzählige Arbeiter. Es ist vielmehr „nur noch Fassade, hinter der sich ein Heer dezentralisierter Gruppen und Untergruppen tummelt, die ihrerseits wieder fortlaufend mit ähnlich diffusen Arbeitseinheiten in aller Welt Geschäfte machen“ (ebd., S. 93). Statt sich auf den Wettbewerb zwischen verschiedenen Unternehmen bei der Massenproduktion von Waren und Dienstleistungen einzulassen, sieht Reich bei den derzeit erfolgreichen Unternehmen einen strategischen Wandel hin zur Qualitätsproduktion. So werden Zugänge zu Märkten nicht mehr über Masse oder Preis gewährleistet, sondern über die Fähigkeit, Märkte mit bestimmten Technologien zusammenzubringen. Reich spricht vor diesem Hintergrund auch von Qualitätsfirmen.

Entscheidend für den Erfolg der Qualitätsfirmen sind drei Fertigkeiten. Zunächst ist eine Problemlösungskompetenz zu nennen, die darin besteht, Wissen darüber zu entwickeln oder bereitzustellen, was erreicht werden kann, wenn bestimmte Elemente oder Dinge kombiniert werden. Problemlöser sind „fortwährend auf der Suche nach neuen Anwendungen, Kombinationen und Raffinessen, mit deren Hilfe sämtliche auftauchenden Probleme gelöst werden können“ (ebd., S. 97).

Sodann besteht eine zweite Kompetenz darin, Kunden zum einen über Bedürfnisse aufzuklären und zum anderen von der Lösungskraft des eigenen, maßgeschneiderten Produktes zu überzeugen.

Schließlich ist die Kompetenz zu nennen, Problemlösung und Problemidentifizierung zusammenzubringen. Dies erfordert eine exakte Kenntnis von Technologien und Märkten sowie die Fähigkeit, entsprechendes Kapital aufzubringen. Solche Positionen in Unternehmen sind nicht mehr mit den klassischen Geschäftsführerfunktionen zu vergleichen. „Statt Organisationen zu beaufsichtigen, Unternehmen zu gründen oder Dinge zu erfinden, sind sie fortwährend damit beschäftigt, Ideen zu managen. Sie spielen die Rolle des strategischen Mittelsmanns“ (ebd.).

Auch in organisatorischer Hinsicht lässt sich eine Differenz zu Unternehmen Mitte des 20. Jahrhunderts ausmachen. Die Qualitätsunternehmen können nicht mehr in hierarchischer Pyramidenform organisiert werden, sondern müssen in Netzwerken flexibel und mit schnellen und reibungslosen Kommunikationsstrukturen agieren. Des Weiteren erstrecken sich diese Organisationsnetze über die gesamte Welt und sind

nicht mehr regional oder national begrenzt. Die Grundvoraussetzung für diese weltweite Dimension sind vor allem Fortschritte im Bereich der Telekommunikation, die reibungslose Datenübermittlung garantieren (vgl. ebd., S. 125 f.).

In der Konsequenz weist Reich darauf hin, dass Produkte vor diesem Hintergrund nunmehr keine nationale Zuordnung mehr haben. Sowohl das zur Herstellung notwendige intellektuelle Kapital als auch die finanziellen Ressourcen können aus unterschiedlichen Ländern der Welt rekrutiert und beliebig miteinander kombiniert werden. Reich gibt hierfür mehrere Beispiele:

„Professionelle Eishockeysausrüstungen, in Schweden entworfen, in Kanada finanziert und in Cleveland (Ohio) und Dänemark zum Vertrieb in Nordamerika beziehungsweise Europa montiert, werden aus Kunststoffen gefertigt, deren molekulare Struktur im US-Staat Delaware erforscht und patentiert wurde und die in Japan erzeugt werden. Eine Werbekampagne wird in Großbritannien erdacht, Filmaufnahmen dazu werden in Kanada gedreht, in Großbritannien synchronisiert und in New York geschnitten“ (ebd., S. 127).

Das alte Paradigma von der engen Verflechtung zwischen dem Wohlstand des Bürgers, der Prosperität einer Nation und dem Erfolg von zentralen Unternehmen eines Landes sei nunmehr aufgelöst worden.

Mit Blick auf den Arbeitsmarkt stellt Reich aus Sicht der USA fest, dass die amerikanischen Arbeitskräfte Teil eines globalen Arbeitsmarktes werden, der neben Afrika, Asien und Lateinamerika auch West- und Osteuropa einschließt. Um eine Prognose hinsichtlich der Arbeitsplätze angesichts der sich verändernden Weltwirtschaft abzugeben, unterteilt Reich die bestehenden Tätigkeiten in drei Kategorien.

Zunächst umfasst die Kategorie „routinemäßige Produktionsdienste“ jene Arbeitsplätze, in denen stereotype und monotone Tätigkeiten abverlangt werden. Somit fallen die klassischen „*blue collar jobs*“, d. h. also Tätigkeiten im Rahmen der Massenproduktion, in diese Kategorie. Aber auch routinegebundene Aufsichtstätigkeiten, wie etwa von Vorarbeitern oder Abteilungsleitern geleistet, sind hierunter zu fassen, ebenso wie Tätigkeiten im Zusammenhang von Datenverarbeitung, d. h. die Eingabe von Daten aller Art. Was die Anforderungen an die Menschen angeht, die solche Tätigkeiten ausführen, sieht Reich die Voraussetzungen mit einer normalen Schulbildung erfüllt, d. h. sie müssen lesen und einfache

Berechnungen anstellen können. Darüber hinaus sind u. a. Zuverlässigkeit und Loyalität wichtige Voraussetzungen (vgl. ebd., S. 194 f.).

Sodann weist Reich „kundenbezogene Dienste“ als Kategorie aus, die ebenfalls einfache und eher stereotype Tätigkeiten umfasst. Im Unterschied zur ersten Kategorie werden kundenbezogene Dienste jedoch von Mensch zu Mensch erbracht und sind daher auch nicht global zu vermarkten, sondern ortsgebunden. Reich fasst in diese Kategorie u. a. Pflegepersonal, Einzelhandelsverkäufer, Hotel- und Restaurantangestellte, Hausangestellte, Automechaniker etc. Als Anforderungen sieht Reich eine normale Schulbildung und eine praktische Berufsausbildung. Ferner sind in dieser Kategorie auch Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit und Folgsamkeit von Bedeutung, zudem aber auch noch Freundlichkeit, Höflichkeit und Hilfsbereitschaft (vgl. ebd., S. 196 f.).

Schließlich werden als dritte Kategorie „symbolanalytische Dienste“ eingeführt. Hierunter fallen nun jene oben bereits ausgeführten Tätigkeiten der Problemlösung und -identifizierung sowie der strategischen Vermittlung. Solche Dienste können weltweit gehandelt werden und stehen auch in globalem Wettbewerb. Im Unterschied zu den routinemäßigen Produktionsdiensten stehen am Ende keine standardisierten Produkte für den Welthandel bereit: „Es werden vielmehr manipulierte Symbole gehandelt: Daten, Wörter, akustische und visuelle Darstellungen“ (ebd., S. 198). Tätigkeiten, die dieser Kategorie zugeordnet werden, reichen von PR-Management zum Ingenieurwesen, die Berufsgruppen reichen von Journalisten und Filmproduzenten bis hin zu Universitätsprofessoren. Bezüglich der Anforderungen stellt Reich heraus, dass die meisten in dieser Kategorie Tätigen über einen Hochschulabschluss verfügen.

Vor diesem Hintergrund weist Reich sodann die Konsequenzen der ökonomischen Globalisierung für die einzelnen Kategorien aus. Aufgrund der neuen Weltwirtschaft mit verstärkter Konkurrenz kommt er zu folgendem Schluss:

„Der Stern der Routinearbeiter ist im Sinken. Dienstleistende werden ebenfalls ärmer, wenn auch nicht so ausgeprägt. Symbol-Analytiker jedoch – die neue Probleme lösen, identifizieren und vermitteln – stellen im großen und ganzen die Gewinner in der Weltwirtschaft dar. Früher saßen alle Amerikaner, wirtschaftlich gesehen, mehr oder weniger im selben Boot. [...] Wir sitzen jetzt in verschiedenen Booten, von denen eines rasch sinkt, ein anderes langsamer, während ein drittes flott vorankommt“ (ebd., S. 232).

Ziel einer Nation muss es demnach sein, möglichst viele Bürgerinnen und Bürger in die Lage zu versetzen, ihre Dienste auf dem globalen Markt zu verkaufen. Zur Erreichung eines solchen Zieles bedarf es vor allem besonderer Bildungsanstrengungen in den Bereichen der Schul-, Aus- und Fortbildung. An dieser Stelle wird auch der Bezugspunkt von Reichs Ausführungen für die Erziehungswissenschaften deutlich. Die Rolle des Staates ist es vor allem, „den Lebensstandard seiner Bürger zu erhöhen, indem er den Wert dessen erhöht, was diese zur Weltwirtschaft beitragen“ (ebd., S. 337). Ausdrücklich erteilt Reich den vormals durch den Staat im Rahmen der Wirtschaftspolitik ausgeübten Kontroll- und Steuerungsfunktionen eine Absage. Mit dem Ende der nationalen Ökonomie verliert auch der Staat seine Funktion in diesem Bereich. Man kann zwar kritisch gegen Reichs Überlegungen einwenden, dass die Unterteilung der bestehenden Tätigkeiten in drei Kategorien holzschnittartig anmutet und dass darüber hinaus auch der These eines integrierten globalen Marktes oftmals widersprochen worden ist (vgl. dazu u. a. Hirst/Thompson 1996), jedoch ist es ihm gelungen, neben dem Verhältnis Nationalstaat und Ökonomie zugleich innergesellschaftliche Disparitäten in Bezug auf die Arbeitenden deutlich zu machen.<sup>4</sup>

#### **2.1.4 Bauman – globalisierte und lokalisierte Welt**

Einen anderen Blick auf die Aspekte Disparitäten und Rolle des Nationalstaates eröffnet Zygmunt Bauman. In seinen Überlegungen macht er den Begriff der Ordnung zum zentralen Ausgangspunkt. Die Phase der Globalisierung wird wesentlich charakterisiert als Verlust der Ordnung und wird folglich als „Weltunordnung“ bezeichnet: „It is this novel and uncomfortable perception of ‚things getting out of hand‘ which has been articulated [...] in the currently fashionable concept of *globalization*. The deepest meaning conveyed by this idea of globalization is that of indeter-

---

4 Diese beiden Aspekte stehen auch in anderen Arbeiten im Blickpunkt. So geraten etwa aus geographischer Perspektive über die Behandlung von so genannten „Megastädten“ oder „*global cities*“ intranationale und internationale Disparitäten in den Blick. Vor allem durch den Kapitalfluss avancieren Städte wie New York, London, Tokio und Paris, aber auch Städte vor allem in Ostasien und anderen Entwicklungsländern wie Shanghai, Bombay, Sao Paulo oder Mexiko City zu globalen Metropolen, die nicht nur im Vergleich zu anderen Städten in eine exponierte Position gekommen sind, sondern sich auch zunehmend von der wirtschaftlichen Entwicklung im Land selbst entkoppeln: „At the same time, there has been a sharpening inequality in the concentration of strategic resources and activities between each of these cities and others in the same country“ (Sassen 1998, S. xxv; vgl. zu *global cities* auch Castells 1996).

minate, unruly and self-propelled character of world affairs; the absence of a centre, of a controlling desk, of a board of directors, of a managerial office“ (Bauman 1998, S. 59). Diesen Zustand der mit der Globalisierung verbundenen Unordnung hebt er von einem Zustand der Ordnung ab, der im Wesentlichen vom Staat hergestellt worden ist.

In der Zeit der Moderne fiel es dem Staat zu, Regeln und Normen zu schaffen, nach denen ein eingegrenztes Territorium zu ordnen war. Um ein Territorium gemäß eines bestimmten Modells zu dominieren, bedurfte es entweder der Errichtung eines Staates oder aber der Übernahme der Macht in einem bereits bestehenden Staat. Solche Ordnungsanstrengung bedurfte jedoch auch immenser Mühe und eines großen Einsatzes von Ressourcen. Bauman identifiziert drei Bereiche, die wesentlich für die Souveränität des Staates waren: Militär, Ökonomie und Kultur.

„Eine wirksame Ordnungskompetenz war undenkbar, wenn sie nicht von der Fähigkeit begleitet wurde, das Territorium gegen die Herausforderung anderer (von außen wie von innen kommender) Ordnungsmodelle effektiv zu schützen, Bilanzen der Nationalökonomie auszugleichen und genügend kulturelle Ressourcen aufzubringen, um die Identität und die Spezifik des Staates aufrechtzuerhalten“ (Bauman 1996, S. 655).

Da nur wenige Staaten sich dieser Herausforderung erfolgreich stellen konnten, bestanden zunächst auch nur wenige Staaten. Es galt das Territorium nach außen zu verteidigen und nach innen zu einen (vgl. dazu auch Hechter 1990). Von diesem Leitprinzip wurde nach Bauman auch „globale Politik“ bestimmt. Sie war als zwischenstaatliche Politik ausgelegt und in erster Linie damit befasst, eigene territoriale Grenzen zu sichern, Unklarheiten bei überlappenden Souveränitäten zu sowie die wenigen „weißen Flecken“ auf der Landkarte zu beseitigen, d. h. die nicht in Besitz genommenen Territorien zu besetzen. Demzufolge charakterisiert Bauman (1998, S. 63) die Vorstellung einer globalen Ordnung wie folgt: „The image of ‚global order‘ boiled down, in short, to the sum-total of a number of local orders, each effectively maintained and efficiently policed by one, and only one, territorial state.“

Die so strukturierte Welt wurde nach dem zweiten Weltkrieg durch den Antagonismus zweier Machtblöcke überlagert, wobei die jeweiligen Machtblöcke, auf der Basis der Annahme einer Unzulänglichkeit in den zentralen Domänen des Staates, die jeweilig hergestellten Ordnungen koordinierten. Dies mündete schließlich in das Politikprinzip der Integra-

tion, das sich staatenübergreifend ausnahm. Damit veränderte sich aber auch das Verständnis von „globaler Ordnung“ insofern, als es durch die Konkurrenz und die Balance dieser beiden Machtblöcke bestimmt wurde: „The ‚global scene‘ was seen in-creasingly as the theatre of coexistence and competition between *groups of states*, rather than between the states themselves“ (ebd.).

Mit dem Ende des Kalten Krieges zerbricht nun diese Ordnung, aber gleichzeitig wird auch das Territorialstaatsprinzip in Frage gestellt, es entsteht eine neue Unordnung. Wichtig ist aber zu betonen, dass Bauman die Beendigung des Kalten Krieges nicht als Auslöser für diese neue Entwicklung sieht. Vielmehr habe die Blockstruktur nur den Blick auf die schon einsetzenden Veränderungsprozesse hinsichtlich der Rolle des Staates verstellt.

Die veränderte Stellung des Staates macht Bauman daran fest, dass nunmehr die drei Domänen und Garanten der staatlichen Souveränität, d. h. Militär, Ökonomie und Kultur, durch die Globalisierung in solch fundamentaler Weise erschüttert worden sind, dass der Staat keine Selbsterhaltungsfähigkeit mehr besitzt. Er ist demzufolge gezwungen, sich in Bündnisse zu begeben und wesentliche Teile seiner Souveränität abzutreten.

Die Unordnung ist gekennzeichnet durch verschiedene, zum Teil gegenläufige Tendenzen. Bauman führt zunächst das Phänomen an, dass sich Staaten ohne erkennbare Not einer supranationalen Struktur unterordnen. Sodann sieht er den Trend, dass sich nunmehr längst vergessene Ethnien wieder entdecken oder erfinden und darauf pochen, einen Staat mit allen Souveränitätsrechten zu gründen, obwohl sie eigentlich aufgrund der geringen Größe zum Scheitern verurteilt sind. Und schließlich beschreibt er die Entwicklung, die Staaten nehmen, die – gerade aus supranationalen Struktur der Blöcke entlassen – sich jetzt neuen Strukturen wie der EU oder der NATO unterzuordnen suchen (vgl. ebd., S. 64).

Die Erschütterung der drei Domänen des Staates durch die Globalisierung sei am deutlichsten in der ökonomischen Dimension erkennbar. Mit der zunehmenden Liberalisierung und der wachsenden Macht der globalen Finanzmärkte gehe auch ein schwindender Einfluss der Staaten auf die Wirtschaft einher. Entgegen der Annahme, dass ein Widerspruch bestehe

zwischen der zunehmenden politischen Fragmentarisierung und einer globalisierten Ökonomie, stellt Bauman heraus, dass beide Entwicklungen eine gewisse Nähe zueinander haben, sich gegenseitig bedingen und sogar verstärken: „Political fragmentation is not a ‚spoke in the wheel‘ of the emergent ‚world society‘, boned by the free circulation of information. On the contrary – there seems to be an intimate kinship, mutual conditioning and reciprocal reinforcement between the ‚globalization‘ of all aspects of the economy and the renewed emphasis of the ‚territorial principle‘“ (ebd., S. 67).

Damit erhebt Bauman das Phänomen der schwachen Staaten in Zeiten einer globalisierten Wirtschaft zum Grundprinzip der neuen Weltordnung. Es ist nicht im Interesse der globalisierten Wirtschaft, einen globalen Widerpart mit legislativer Macht zu haben, sondern vielmehr bedarf es der schwachen Staaten, damit sich die neue Weltordnung erhält und reproduziert (vgl. ebd., S. 68).

Aus diesem Global-Lokal-Nexus entfaltet Bauman eine weitere Konsequenz hinsichtlich der Strukturierung der neuen Weltgesellschaft:

„It is because of this coincidence and intertwining of the two apparent opposite tendencies, both set in motion by the divisive impact of the new freedom of movement, that the so-called ‚globalizing‘ processes rebound in the redistribution of privileges and deprivations, of wealth and poverty, of resources and impotence, of power and powerlessness, of freedom and constraint. We witness today the process of a world-wide *restratification*, in the course of which a new socio-cultural hierarchy, a world-wide scale, is put together“ (ebd., S. 70).

Demnach kommt es zu einer Neuverteilung von Privilegien und Reichtum in einem globalen Rahmen, wobei zwei wesentliche Charakteristika herauszustellen sind. Zum einen beinhaltet diese Verteilung der Privilegien auch die Verteilung von Chancen, sich in der globalisierten Welt einer Handlungsfreiheit bedienen zu können und sich nicht einer Beschränkung auf die Lokalisierung fügen zu müssen. Bauman spricht von einer Trennung der Welt in eine globalisierte und eine lokalisierte (vgl. Bauman 1996, S. 661; vgl. dazu auch Bauman 1997, S. 323 f.). Zum anderen verändert sich aber auch die Beziehung zwischen den Armen und Reichen. Bestand in früherer Zeit noch eine Abhängigkeit zwischen Arm und Reich insofern, als dass die Schaffung von Reichtum von materialen Faktoren wie Produktion, Arbeitsplätzen und Ausbildung von Menschen abhing, so entsteht Reichtum nunmehr in der Virtualität. Damit schwindet aber

die Notwendigkeit, sich in einer Koexistenz auf Kompromisse einigen zu müssen. Die beiden Welten sind zunehmend entkoppelt und entfernen sich voneinander. Der Global-Lokal-Nexus bringt eine Spaltung mit sich, die eine Marginalisierung von nie gekannter Qualität erzeugt.

### **2.1.5 Held – wachsende Souveränität internationaler Organisationen**

Ähnlich wie Bauman rückt auch David Held den Ordnungsbegriff in eine Schlüsselposition seiner Überlegungen, nimmt darüber hinaus jedoch noch die Frage der Demokratie mit in den Blick. Seine Grundannahme sieht dabei die politische Souveränität der Nationalstaaten als durch den Globalisierungsprozess überholt: „The operation of states in an ever more complex international system both limits their autonomy (in some spheres radically) and impinges upon their sovereignty“ (Held 1995, S. 135; Kursivdruck verändert, M. S.).

Somit sei ein Verständnis von Souveränität als Form öffentlicher Macht – etabliert und garantiert durch einzelne Nationalstaaten – nicht angemessen. Vielmehr müsse anerkannt werden, dass Souveränität bereits geteilt zwischen nationalen, regionalen und internationalen Akteuren wahrgenommen werde und zudem durch das Zwischenspiel dieser begrenzt sei (vgl. ebd.).

Um diese These zu verdeutlichen, untersucht Held sogenannte „Disjunktionen“, d. h. Trennungen oder Brüche zwischen der formal reklamierten politischen Autorität der Nationalstaaten einerseits und den tatsächlichen Strukturen und der Praxis des Staats- und Wirtschaftssystems auf nationaler, regionaler und globaler Ebene andererseits. Dabei unterscheidet er zunächst zwischen internen und externen Disjunktionen, wobei es mit Blick auf die Entscheidungsprozesse innerhalb des Staates vor allem politische Parteien, bürokratische Organisationen, Korporationen und Interessenverbände sind, die Druck ausüben und an denen sich interne Disjunktionen aufzeigen lassen. Held konzentriert sich in seiner Analyse vor allem auf die externen Disjunktionen, die er an den Bereichen Recht, Politik, Sicherheit, Identität und Wirtschaft verdeutlicht (vgl. ebd., S. 99).

Mit Blick auf internationales Recht verweist Held erstens auf einen fundamentalen Wandel im 20. Jahrhundert, wonach internationales

Recht nicht mehr nur als Regelung zwischen Staaten verstanden wird: „In recent decades, the subject, scope and source of international law have all been contested; and opinion has shifted against the doctrine that international law is and should be a ‚law between states only and exclusively‘“ (Held 1995, S. 107). Am Beispiel der Nürnberger Prozesse etwa sei deutlich geworden, dass Individuen sich über nationale Gesetzgebung hinwegzusetzen hätten, wenn etwa grundsätzliche humanitäre Werte, die durch internationale Regelungen garantiert sind, durch nationales Recht bedroht seien. Aber auch mit Blick auf Umweltfragen und die Ausbeutung natürlicher Ressourcen ließen sich verschiedene Beispiele anführen, welche die uneingeschränkte staatliche Souveränität in Frage stellen (vgl. ebd., S. 105 f.).

Sodann verweist Held auf den Bereich der Internationalisierung von Politik, der die zweite Disjunktion, die zwischen dem souveränen Staat und dem globalen System darstelle. Allein die quantitative Entwicklung von internationalen Regelungsformen und internationalen Organisationen deute bereits den Wandel im Bereich der Entscheidungsprozesse in der Weltpolitik an. Gab es im Jahre 1909 noch 37 Internationale Regierungsorganisationen und 176 Internationale Nichtregierungsorganisationen (INRO), so werden im Jahre 1989 etwa 300 IROs und 4624 INROs verzeichnet (vgl. ebd., S. 108). Für das Jahr 1996 weisen Held u. a. ca. 260 IROs und 5472 INROs aus (vgl. Held u. a. 1999, S. 53). Zudem ist auch im Bereich internationaler Konferenzen ein entsprechendes Wachstum zu erkennen. Lag die Anzahl von Konferenzen oder Kongressen, die von IROs pro Jahr ausgerichtet wurden in der Mitte des 19. Jahrhunderts bei zwei bis drei, so liegt sie in den 1990er Jahre bei etwa 4000 (vgl. Held 1995, S. 108; zu Weltkonferenzen in den 1990er Jahren vgl. auch Messner/Nuscheler 1996). Dies zeigt die Bedeutung, die internationale Organisationen mittlerweile im Rahmen transnationaler Zusammenhänge und kollektiver Politik- und Beratungsaufgaben einnehmen. Held differenziert jedoch hinsichtlich der Kontroversität und damit der Frage nach der Beschneidung von Souveränität der Nationalstaaten durch IROs. So sind etwa die eher technisch ausgerichteten Organisationen, wie die Universal Postal Union, die International Telecommunications Union oder die Weltorganisation für Meteorologie im weitesten Sinne einvernehmlich arbeitende Einrichtungen, die allenfalls die von den Nationalstaaten angebotenen Dienstleistungen erweitern, deren Souveränitäten jedoch nicht einschränken. Hingegen liegen Weltorganisationen wie die

Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF), die UNESCO oder die Vereinten Nationen im Zentrum politischer Auseinandersetzung um regionale und globale Politik (vgl. Held 1995, S. 109). Sodann sind auch noch regional agierende Organisationen wie etwa die Europäische Union, die Europäische Freihandelszone (European Free Trade Association, EFTA), die Nordamerikanische Freihandelszone (North American Free Trade Association, NAFTA) oder der Zusammenschluss südostasiatischer Staaten (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) anzuführen, die etwa im Falle der EU aufgrund ihres supranationalen Zuschnitts über noch weitreichendere Kompetenzen verfügen und die Souveränität der Nationalstaaten einschränken. Ist die EU das wohl offensichtlichste Beispiel, so schlussfolgert Held dennoch eher generalisierend: „Although the challenge to national sovereignty has perhaps been more clearly debated within countries of the European Union than in any other region of the world, sovereignty and autonomy are under severe pressure in many places“ (ebd., S. 113).

Ferner zeigt Held an Strukturen internationaler Sicherheit eine dritte Disjunktion zwischen staatlicher Souveränität und globalem System auf. Dabei ist zunächst für die Phase nach dem zweiten Weltkrieg bis zum Jahre 1989 offensichtlich, dass die Hegemonialmächte USA und UdSSR im Rahmen der jeweiligen Bündnisse, die sie dominierten, wesentlich die Politikoptionen und Entscheidungen der jeweiligen Mitgliedsstaaten von NATO und Warschauer Pakt beschränkten. Am Beispiel der NATO ist zudem zu verdeutlichen, dass die integrierte supranationale Kommandostruktur einen souveränen Einsatz der nationalen Truppen verhindert. Im Kriegsfall, oder genauer im Verteidigungsfall, agieren die nationalen Armeen innerhalb eines Rahmens von Strategien und Entscheidungen, die vom NATO Oberkommando gefällt werden (vgl. Held 1995, S. 113 f.).

Als vierte Disjunktion verweist Held auf Fragen von nationaler Identität und kultureller Globalisierung. Zur Erläuterung greift er auf Arbeiten von Giddens und den Zusammenhang der reflexiven Moderne zurück. Ausgehend von der These der Ausbildung einer nationalen Identität, die gleichzeitig mit der Konsolidierung von Nationalstaaten im 18. und 19. Jahrhundert zu datieren ist, sind es nunmehr die Innovationen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien, die wesentlichen Einfluss auf die Formation politischer Identitäten nehmen. Im Zentrum steht dabei die Überlegung, dass das erweiterte Bewusst-

sein über regionale und globale Entwicklungen als Ressource dafür bereit steht, das Verständnis der Individuen von der eigenen aber auch anderer Gesellschaften zu erweitern (vgl. ebd., S. 122). Dabei verweist Held ausdrücklich darauf, dass nationale Kulturen nicht völlig durch die neuen Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien und der Entbettung aufgelöst werden: „National cultures and identities are deeply rooted in ethno-histories, as previously noted, and are, thus, quite unlikely to be stamped out by the imprint of global mass culture“ (ebd., S. 124). Dennoch ergeben sich Veränderungen insofern, als ein Gefühl der globalen Zugehörigkeit entsteht, das die klassischen Loyalitäten gegenüber dem Nationalstaat überschreitet. Nur so seien etwa „grass-roots“-Bewegungen in transnationalen Zusammenhängen, wie etwa Greenpeace zu erklären (vgl. ebd.).

Schließlich führt Held die Weltökonomie als fünften Aspekt an, wobei im Wesentlichen ein Bruch besteht zwischen der formalen Autorität des Staates und den modernen Produktions-, Distributions- und Austauschsystemen. Im Blickpunkt steht dabei einerseits die Internationalisierung der Produktion sowie andererseits die Internationalisierung finanzieller Transaktionen, zumeist organisiert von multinationalen Unternehmen (vgl. ebd., S. 127). Solche multinationalen Unternehmen organisieren Produktion, Marketing und Distribution auf zunehmend regionaler oder globaler Basis. Generelles Ziel ist jedoch, die Position innerhalb des sich zunehmend global ausnehmenden Wettbewerbs zu stärken, so dass lokale oder nationale Interessen nicht notwendigerweise im Vordergrund stehen und berücksichtigt werden. Zudem zeigt Held am Beispiel der Kontrolle von Monopolbildung, dass sich auch nationale Regelungssysteme als zunehmend ineffizient erweisen. Auch mit Blick auf die Wirtschaftspolitik der Nationalstaaten kommt Held zu folgendem Schluss: „To a large extent (although exactly how large remains subject to controversy) it can be argued that many concepts of national policy formation are now of doubtful value. [...] National controls and regulations have limited effectiveness if they are at odds with wider international conditions. In other words, the standards and rules of regional and global markets cannot be infringed in the long run“ (ebd., S. 131). Somit stellt Held die Souveränität der Nationalstaaten grundsätzlich in Frage.

Im Folgenden ist Held in seiner Argumentation vor allem an Fragen zukünftiger Demokratie und der Herstellung von internationaler Ord-

nung interessiert, wobei er Konturen eines kosmopolitanen Modells von Demokratie entfaltet, das er vom so genannten „Westfälischen Modell“ und vom „Modell der Vereinten Nationen“ unterscheidet. Eine Grundannahme eines solches Modells ist, dass globale Ordnung multizentrisch konstituiert ist: „The global order consists of multiple and overlapping networks of power involving the body, welfare, culture, civic associations, the economy, coercive relations and organized violence, and regulatory and legal relations“ (ebd., S. 271). Diese Annahme zeigt eine Ähnlichkeit zu den Arbeiten von James N. Rosenau, die im Folgenden angeführt werden sollen.

### **2.1.6 Rosenau und Robertson – Fragmentation und Globalisierung**

James N. Rosenau rückt in seinen Arbeiten zur Globalisierung die Dimension der Politik ins Zentrum. Mit seiner Arbeit „*The Study of Global Interdependence*“ (Rosenau 1980) wandte er sich zunächst von der bis dato dominierenden Sichtweise von internationalen Beziehungen als ausschließliche Beziehung zwischen Staaten bzw. den jeweiligen Regierungen ab und identifiziert neue Akteure, die ebenfalls mit zu berücksichtigen wären: „Dynamic Change, initiated by technological innovation and sustained by continuing advances in communication and transportation, has brought new associations and organizations into the political arena, and the efforts of these new entities to obtain external resources or otherwise interact with counterparts abroad have extended the range and intensified the dynamics of world affairs“ (Rosenau 1980, zit. n. Waters 2001, S. 101). Hier offenbart sich auch die Parallele zu Helds Überlegungen.

Um zukünftig in der Politikwissenschaft die weltpolitischen Angelegenheiten in angemessener Weise zu analysieren, bedarf es folglich neben der Berücksichtigung von Beziehungen zwischen Staaten auch der Miteinbeziehung von Regierungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen zumal auf internationaler Ebene. Solche Veränderung der Perspektive markiert Rosenau auch mit einem neuen Begriff und spricht in der Folge von „transnationalen Beziehungen“.

Hinsichtlich der Auswirkungen solcher Veränderung auf den Nationalstaat und das Nationalstaatssystem kommt Rosenau zu einer ambivalenten, leicht widersprüchlichen Schlussfolgerung. So stellt er einerseits

heraus, dass die Konsequenzen erheblich sind und zu grundlegender Veränderung, wenn nicht sogar zum Niedergang des Nationalstaatssystems führen werden. Andererseits lässt er jedoch keinen Zweifel an der Bedeutung der Nationalstaaten als zentrale Akteure im Gesamtgefüge (vgl. ebd., S. 101 f.).

Die Überlegungen zu anderen Akteuren jenseits der Staaten entwickelt Rosenau weiter und weist schließlich erneut mit einem Wechsel der Begrifflichkeit auf eine neue Konzeptionalisierung hin. In seiner Arbeit *„Turbulence in World Politics“* (Rosenau 1990) führt er den Begriff der *„postinternational politics“* ein. Dabei macht Rosenau von Beginn an deutlich, dass es ihm in der Arbeit mehr um eine konzeptionelle Neufassung und damit Veränderung der theoretischen Perspektive geht denn um empirische Belegführung seiner Überlegungen (vgl. ebd., S. 3).

Die Notwendigkeit für eine neue Begriffsprägung sieht er, analog zum vorherigen Begriffswandel, in der Veränderung der an der Weltpolitik beteiligten Akteure: *„The very notion of ‚international relations‘ seems obsolete in the face of an apparent trend in which more and more of the interactions that sustain politics unfold without the direct involvement of nations or states“* (ebd., S. 6). Den Begriff der Turbulenz entlehnt Rosenau der Organisationstheorie. Dort verweist dieser auf jene Veränderungen, denen sich Organisationen aufgrund der stärkeren Interdependenz der Akteure in ihrer Umgebung sowie den Fluktuationen solcher Interdependenzen zu stellen haben. Zudem wirken sich solche Turbulenzen auch auf die Binnenstrukturen der Organisationen aus, so dass diese schließlich Teil der Interdependenz ihrer Umgebung werden, der sie gerecht zu werden suchen (vgl. ebd., S. 59).

Im Unterschied zu der vorangehenden Arbeit entwirft Rosenau nunmehr ein Modell einer polyzentrischen Machtverteilung, das im Wesentlichen auf der Makroebene von zwei manifesten Arenen geprägt wird. Rosenau bezeichnet dies als *„bifurcation into what is called ‚the two worlds of world politics‘“* (ebd., S. 5). Dabei unterscheidet er zum einen die *„staatszentrische Welt“*, in der es weniger als 200 Akteure, zumeist Staaten gibt. Konstituierend für diese Welt sind die Beziehungen zwischen den USA, der Sowjetunion bzw. Russland, der EU, Japan, den Staaten der so genannten Dritten Welt sowie deren Beziehungen zu internationalen Organisationen und bestimmten Subgruppen. Zentrale Ziele der

Akteure sind die Erhaltung der nationalen Territorien und der allgemeinen Sicherheit, darüber hinaus die Sicherung der Souveränität und des rechtlichen Rahmens. Ferner zählen eine Hierarchisierung innerhalb der Welt, gebunden an nationale Macht, sowie die Diplomatie als zentrales Interaktionsmuster zu den Kernelementen (vgl. ebd., S. 250).

Zum anderen identifiziert er die „multizentrische Welt“, die von den Beziehungen zwischen Subgruppen, internationalen Organisationen, staatlichen Bürokratien sowie transnationalen Akteuren, wie z. B. transnationalen Unternehmen oder internationalen sozialen politischen Bewegungen, dominiert wird (vgl. ebd., S. 14). In dieser Arena ist folglich eine Vielzahl von Akteuren zu finden, die vor allem darauf abzielen, Autonomie von der staatszentrischen Welt zu erreichen und wesentlich an Ergebnissen orientiert sind, wie etwa mehr Wohlstand, mehr Gerechtigkeit oder mehr Menschenrechte. Was die Initiierung von Aktionen angeht, sind die Akteure innerhalb dieser Welt eher unhierarchisch organisiert, die Interaktionen zwischen den Akteuren folgen keiner festgelegten Praxis, sondern hängen von den jeweiligen Situationen ab (vgl. ebd., S. 250).

Maßgeblich verantwortlich für jene Turbulenzen, die momentan erfahrbar sind und die Weltpolitik bestimmen, ist nunmehr die Tatsache, dass – neutral formuliert – beide Welten miteinander in Interaktion treten. So ergeben sich unterschiedlichste Formen der Kooperation, des Wettbewerbs, des Konfliktes zwischen den Akteuren der unterschiedlichen Welten, aber auch zwischen den Akteuren innerhalb der jeweiligen Welten (vgl. Rosenau 1997, S. 64 f.).

Als wesentliche Kräfte für diesen Wandel werden fünf Aspekte benannt: Zunächst wird auf den Wandel von einer industriellen zu einer postindustriellen Ordnung verwiesen, wobei hier insbesondere die Entwicklung von mikroelektronischer Technologie dazu geführt hat, Distanzen zu verkürzen und somit die schnelle Bewegung von Ideen, Bildern und Informationen ermöglicht. Gleichsam erhöht sich die Interdependenz von Menschen und Geschehnissen.

Sodann führt Rosenau als Folge der stärkeren Interdependenz das Auftreten von Pro-blemen in globaler Dimension, wie etwa Umweltverschmutzung, Terrorismus, Drogenhandel, Währungskrisen oder AIDS an, die nicht mehr in nationalen Zusammenhängen gelöst werden können.

Ferner wird auf die zunehmend schwindende Fähigkeit der Nationalstaaten und der entsprechenden Regierungen verwiesen, die Themen der Politikagenden zu bearbeiten, sei es, weil neue Themen aufkommen, die nicht mehr ausschließlich im Kompetenzbereich der Nationalstaaten zu bearbeiten sind, sei es, weil vormals bearbeitbare Themen zunehmend mit internationalen Dimensionen verkoppelt werden oder sei es, weil die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, Entscheidungen zu folgen, zunehmend in Frage gestellt wird.

Des Weiteren wird als eine zusätzliche Kraft die Entstehung von kohärenten und gleichzeitig effektiven Subgruppen innerhalb der Gesellschaft angeführt, die eher einen Prozess der Dezentralisierung befördern.

Und schließlich verweist Rosenau auf ein gestiegenes Niveau an Expertise, Bildung und reflexivem Vermögen innerhalb der Bevölkerung, das sie nicht nur selbstbewusster gegenüber staatlicher Autorität, sondern sie auch kritischer gegenüber weltpolitischen Fragen macht: „Today’s persons-in-the-street are no longer as uninvolved, ignorant, and manipulable with respect to world affairs as were their forebears“ (Rosenau 1990, S. 13).

Jenseits der Systematisierung, die Rosenau mit seinem zwei Welten-Modell anbietet, ist damit aber als Kern seiner Überlegungen eine polyzentrische Weltpolitik festzuhalten, in der – mit Ulrich Beck gesagt – „weder das Kapital noch nationalstaatliche Regierungen das alleinige Sagen haben, aber auch nicht die Vereinten Nationen, die Weltbank, Greenpeace usw., sondern *alle* mit unterschiedlichen Machtchancen miteinander um die Durchsetzung ihrer Ziele ringen“ (Beck 1998a, S. 69).

Solche angelegte Dynamik versucht Rosenau in seiner Arbeit „*Along the Foreign-Domestic Frontier*“ (Rosenau 1997) zu konzeptionalisieren. Hierzu führt er das Portmanteau „Fragmegration“ ein, das die Gleichzeitigkeit und gegenseitige Bedingtheit von fragmentierenden und integrierenden Dynamiken erfassen soll. Zudem deutet sich mit diesem Begriff auch das Fehlen von Unterscheidungen zwischen innen- und außenpolitischen Angelegenheiten an, denn lokale Probleme haben ebenso transnationale Weiterungen, wie globale Probleme unmittelbare Rückwirkungen auf lokale Zusammenhänge haben können. „In effect, the label [fragmegration] tends to highlight the large extent to which

the global system is so disaggregated that it lacks overall patterns and, instead, is marked by various structures of systemic cooperation and subsystemic conflict in different regions, countries, and issue areas" (ebd., S. 38).

Dies führt schließlich zu einem letzten hier zu verhandelnden Grundkonzept, dem der Glokalisierung von Roland Robertson, das in eine ähnliche Richtung deutet, jedoch über die Engführung auf Politik hinausweist. Robertson gilt als einer der zentralen Beförderer und Impulsgeber der Entwicklung einer Soziologie der kulturellen Globalisierung. Im Rahmen seiner Betrachtung und Analyse von Globalisierung hat er Prozesse der Lokalisierung zu besonderer Aufmerksamkeit gebracht. In seinem Verständnis sind Globalisierung und Lokalisierung zwei miteinander verwobene Prozesse, der eine bedingt gewissermaßen den anderen. Robertson deutet solche Perspektive an mit der Verwendung des Portemaneaus „Glokalisierung“. Nach seinen Angaben ist jener Begriff in Analogie zu dem japanischen Begriff *dochkuka* gebildet, der zunächst das Prinzip beschrieb, eigene landwirtschaftliche Techniken an spezielle lokale Umstände anzupassen, später aber auch in ökonomischen Zusammenhängen verwandt wurde, die Anpassung von globalen Perspektiven an lokale Zusammenhänge beschreibend (vgl. Robertson 1998, S. 197). In seiner grundlegenden Arbeit *„Globalization. Social theory and Culture“* definiert er Globalisierung wie folgt: „Globalization as a concept refers both to the compression of the world and the intensification of consciousness of the world as a whole“ (Robertson 1992, S. 8).

Als grundlegendes Modell zur Analyse von Globalisierung bringt Robertson seine Konzeption des so genannten „globalen Feldes“ ein, das aus vier Hauptpunkten besteht, die ihrerseits wiederum zueinander in Beziehung stehen. Als Eckpunkte werden Individuen (1), Gesellschaften (2), das internationale System von Gesellschaften (3) und die Menschheit (4) genannt. Mit den angeführten Prozessen der Relativierung im Modell deutet Robertson an, dass mit fortschreitender Globalisierung immer neue Herausforderungen für die Stabilität von Perspektiven auf Globalisierung und für die Beteiligung von Gemeinschaften und Individuen am Prozess der Globalisierung entstehen (vgl. ebd., S. 29).

Zur Konkretisierung können mit Waters die Verbindungen zwischen den einzelnen Punkten wie folgt erläutert werden:

- Das Individuum (1) ist definiert als Bürger einer nationalen Gesellschaft (2) im Vergleich zu anderen Gesellschaften (3) und als Instanz der Menschheit (4).
- Eine nationale Gesellschaft (2) hat mit Blick auf Freiheit und Kontrolle eine problematische Beziehung zu ihren Bürgern (1), sieht sich selbst als Teil des internationalen Systems von Gesellschaften (3) und garantiert Staatsbürgerschaftsrechte, die vor generellen Menschenrechten (4) standhalten müssen.
- Das internationale System von Gesellschaften (3) hängt von der Unterwerfung nationaler Souveränitäten der nationalen Gesellschaft (2) ab, bestimmt Standards für das individuelle Verhalten (1) und ermöglicht Realitätsbezug für Aspirationen der Menschheit (4).
- Die Menschheit (4) schließlich ist definiert durch individuelle Rechte (1), die im Rahmen der nationalen Gesellschaften (2) Ausdruck finden und die durch das internationale System von Gesellschaften (3) legitimiert und durchgesetzt werden (vgl. Waters 2001, S. 183).

Eine solche Konzeption des globalen Feldes ist, wie Robertson ausdrücklich betont, auf die Zusammenhänge und Verhältnisse des 20. Jahrhunderts bezogen, lässt sich jedoch auch zur historischen Dimensionierung nutzen (vgl. Robertson 1992, S. 58 f.).

Versteht man globale Kultur in diesem konzeptionellen Rahmen, so kann sie nicht auf weltweite Homogenisierung von Kultur reduziert werden. Vielmehr wird das Lokale zu einem wesentlichen Bestandteil des Prozesses. Robertsons Überlegung basiert auch wesentlich auf dem unmittelbaren Zusammenhang von Universalisierung und Partikularisierung: „It [Robertson’s argument, M. S.] rests largely on the thesis that we are, in the late twentieth century, witnesses to – and participants in – a massive, twofold process involving *the interpenetration of the universalization of particularism and the particularization of universalism*“ (ebd., S. 100). Die Erfassung des Globalen und der Globalisierung ist demnach sehr umfassend und komplex.

### 2.1.7 Eine Debatte und ihre Pole

Fasst man obige Ausführungen über die Bedeutung und Rolle des Nationalstaates im Prozess der Globalisierung zusammen, so ist deutlich geworden, dass sich innerhalb der Debatte ein breites Spektrum auftut. Dabei bezeichnet der eine Pol der Debatte die Bedeutung des Nationalstaates als erodierend und schwindend, während der andere Pol von einer unverändert bedeutenden oder gar gesteigerten Bedeutung der Nationalstaaten ausgeht. Solche Charakterisierung stimmt mit einer allgemeinen Konzeptualisierung der Globalisierungsdebatte nach Giddens bzw. Held überein. In diesem eher holzschnittartigen Konzept macht Giddens ebenfalls zwei Pole in der Debatte aus. *Hyperglobalisierer* sehen demnach nicht nur das Ende des Nationalstaates gekommen, sondern gehen auch von einem grundsätzlich neuen Zeitalter aus, das alte Hierarchien gänzlich verändert und zu Homogenisierung führt. *Skeptiker* hingegen sehen den Nationalstaat, nationale Interessen und auch die grundsätzliche Ordnung weithin unberührt (vgl. Giddens 2001, S. 60). Giddens führt jedoch noch eine dritte Position ein, die der *Transformationalisten*, die eine Art Mittelposition einnehmen. So wird beispielsweise anerkannt, dass die globale Ordnung zwar transformiert wird, dennoch bleiben aber viele der alten Muster weiterhin bestehen. Des Weiteren wird konstatiert, dass es sowohl integrierende als auch fragmentierende Prozesse gibt. Und schließlich wird die Globalisierung als offener und gestaltbarer Prozess begriffen (vgl. ebd., S. 59 f.). In dieser Position liegt wohl die überzeugendste Annäherung an das Phänomen Globalisierung.

Jenseits der Frage der Rolle des Nationalstaates ist in diesem Kapitel noch auf einen weiteren Aspekt aufmerksam gemacht worden. Typisch für die Debatte um Globalisierung und damit auch für das Phänomen ist das Auftauchen von gegensätzlichen Tendenzen. So ist etwa nach Robertson Globalisierung nur bei gleichzeitiger Lokalisierung zu verstehen, Bauman geht in eine ähnlich Richtung mit der Gegenüberstellung von globalisierten Reichen und lokalisierten Armen. Ferner sieht Rosenau eine Gleichzeitigkeit von Integration und Fragmentierung und schließlich ist aus der hier eher vernachlässigten Debatte um die kulturelle Dimension der Globalisierung auf das Gegensatzpaar Homogenisierung und Heterogenisierung zu verweisen (vgl. Beynon/Dunkerley 2000, S. 22–27; dazu auch Appadurai 1998).

## 2.2 Zum Vergleich: Theorieansätze der international vergleichenden Bildungsforschung

---

Weiter oben (Kapitel 1.1) ist bereits darauf hingewiesen worden, dass es einen Strang der Beschäftigung mit Globalisierung in den Erziehungswissenschaften gibt, der sich unter anderem mit Fragen von Standardisierung und Harmonisierung beschäftigt. Die theoretische Basis, auf der diese Debatte im weitesten Sinne geführt wird, lässt sich in drei zentrale Ansätze differenzieren. Mit dem Neo-Marxismus einerseits und dem Neo-Institutionalismus andererseits sind zwei Ansätze im Blickpunkt, die in ihrem Ursprung keine Globalisierungstheorien sind. „These two major theories predominantly referred to are not genuine theories of globalisation, in spite of addressing processes of trans-national structuring“ (Amos u. a. 2002, S. 198). Aber auch der dritte Ansatz der Pfadabhängigkeit entstammt nicht der Auseinandersetzung mit Fragen der Globalisierung.

Charakteristisch für die marxistische Sicht ist die Annahme, dass die zentrale Stellung der Ökonomie und der Kapitalakkumulation im Spät-Kapitalismus alle gesellschaftlichen Bereichen dominieren wird und auch zur Überwindung der nationalen Grenzen beitragen und somit die Macht der Nationalstaaten beeinträchtigen wird. Die Neo-Marxisten fassen unter anderem diese Schwächung der Nationalstaaten mit dem Begriff des Weltsystems, wobei der so genannte Weltsystemansatz wesentlich von Immanuel Wallerstein entfaltet worden ist. Der Weltsystemansatz ist im Kontext der entwicklungspolitischen Debatte zu verorten und stellt hier „eine Weiterführung und Zuspitzung der Dependenztheorien“ (Adick 1992, S. 102) dar. Daher argumentiert Wallerstein auch zunächst in diesem Kontext und verortet sich innerhalb der Debatte.

Den Unterschied zwischen Entwicklungs- und Weltsystemperspektive identifiziert Wallerstein in einem wesentlichen Punkt, nämlich der grundlegenden Kategorie der Analyse: „Die Entwicklungsperspektive geht davon aus, dass soziales Handeln vor allem in einer politisch-kulturellen Einheit – einem Staat, einer Nation oder einem Volk – stattfindet; [...] Die Weltsystemperspektive nimmt dagegen an, dass alles Handeln in *einem* übergreifenden Rahmen stattfindet, in dem es eine fortschreitende Arbeitsteilung gibt“ (Wallerstein 1983, S. 303).

Somit verfolgt der Weltsystemansatz in einer historisch vergleichenden Dimension eine andere Perspektive und sucht nicht in Vergleichen von Einzelgesellschaften und deren Fortkommen bestimmte Kriterien, die sich als maßgeblich für Entwicklung erweisen, herauszufiltern, sondern nimmt vielmehr eine globale Perspektive ein, um Prozesse der Gesamtentwicklung zu erläutern. Solche Differenz wirkt sich auch auf weitere Zusammenhänge aus. Während sich etwa aus entwicklungstheoretischer Perspektive auch immer Modelle und Vorbilder ergeben, ist dies bei der Weltsystemanalyse nicht der Fall (vgl. ebd., S. 304).

Wallerstein unterscheidet in seinen Überlegungen zwei Formen der Gesellschaft, die je existiert haben: Zum einen sind dies Minisysteme, zum anderen Weltsysteme. Dabei definiert Wallerstein Minisystem als „soziales System, in dem eine vollkommene Arbeitsteilung in einem einzigen kulturellen Bezugsrahmen herrscht“ (ebd.). Es sind dies folglich Jäger- und Sammlergesellschaften, die sich vor allem durch die Aspekte Autonomie und Subsistenzwirtschaft näher charakterisieren lassen.

Der Begriff Weltsystem wird von Wallerstein definiert „als Einheit mit einer einzigen Arbeitsteilung und vielen kulturellen Systemen“ (ebd.). Nimmt man nunmehr den Aspekt des Politischen hinzu, ergeben sich zwei Varianten eines solchen Weltsystems. Dabei wird ein Weltsystem mit einheitlichem politischem System von Wallerstein als Weltreich, ein Weltsystem ohne einheitliches politisches System als Weltökonomie bezeichnet.

Entscheidend für das Verständnis von Wallersteins Analyse des kontemporären Weltsystems ist die Durchsetzung des Kapitalismus. Ab dem 16. Jahrhundert entwickelt sich zunächst in Europa eine Weltökonomie, d. h. es kommt zu einer arbeitsteilig differenzierten Weltwirtschaft, in der die einzelnen Volkswirtschaften sich auf bestimmte Ausschnitte wirtschaftlicher Aktivitäten konzentrieren und sich gegenseitig durch Handel ergänzen. Im Laufe der Jahrhunderte werden immer weitere Gebiete in dieses System integriert, so dass es sich zunehmend als globales System interpretieren lässt. Die sozialistischen Staaten, aber auch die so genannte Dritte Welt waren schon seit längerer Zeit und nicht erst seit dem Zusammenbruch des Sozialismus Bestandteile dieses System (vgl. Adick 1992, S. 103). Solchermaßen hat Wallerstein bereits in den 1970er Jahren eine Globalisierungsperspektive entfaltet.

Die kapitalistische Weltökonomie ist nach Wallerstein durch drei wesentliche Elemente gekennzeichnet. Zum Ersten besteht sie aus einem Markt und wird vom Ziel der Gewinnmaximierung wesentlich dominiert. Somit werden produktive Tätigkeiten, Spezialisierung und Differenzierung sowie Honorierung von Arbeit, Gütern und Dienstleistungen maßgeblich vorherbestimmt (vgl. Wallerstein 1983, S. 305).

Zum Zweiten ist die Existenz von staatlichen Strukturen zu nennen, die in unterschiedlicher Weise sowohl nach innen als auch nach außen wirken. Durch Eingriffe in den vermeintlich freien kapitalistischen Markt begünstigt bzw. benachteiligt der Staat bestimmte Gruppen in Bezug auf ihre Gewinnaussichten. Das Spektrum solcher Eingriffe umfasst dabei Infrastrukturmaßnahmen, währungspolitische Entscheidungen, die Förderung bestimmter Geschmackspräferenzen oder die Information über ökonomische Alternativen (vgl. ebd., S. 306).

Schließlich besteht das dritte Element in dem Prinzip, dass die Ausbeutung in der kapitalistischen Weltökonomie nicht in zwei Stufen stattfindet, sondern noch eine dritte Stufe als Mittelposition hinzugezogen wird. „Das heißt, es gibt eine Mittelgruppe, die einerseits an der Ausbeutung der unteren Schicht beteiligt ist, andererseits aber selbst von der oberen Schicht ausgebeutet wird“ (ebd.). Solche Dreiteilung findet sich nach Wallerstein als durchgängiges Prinzip auf allen institutionellen Ebenen der Weltökonomie. So lassen sich etwa Strukturen des Produktionsprozesses in dieser Dreiteilung begreifen, ferner die Einkommensverteilung innerhalb der Länder und schließlich können auch die Regionen der Weltökonomie in Kern, Semiperipherie und Peripherie unterteilt werden, wobei Beck etwa zu Recht darauf hinweist, dass sich gerade hinsichtlich der Zuordnung bei diesem Punkt Kontroversen ergeben (vgl. Beck 1998a, S. 65). Entsprechend dieser Dreiteilung lassen sich auch Muster der Ungleichheit, die von der Weltökonomie produziert werden, sowie Konflikte analysieren und identifizieren, die ihrerseits wieder zu Restrukturierungen führen können.

Schließlich bleibt noch, darauf zu verweisen, dass Wallerstein, ganz in der Tradition einer marxistischen Position, mit der endgültigen Durchsetzung des Kapitalismus auch dessen Ende voraussagt. Damit wäre die Möglichkeit für eine dritte Form des Weltsystems gekommen, die sich sowohl von Weltreich und Weltökonomie absetzt und in einer „sozialis-

tischen Weltregierung“ besteht. „Die sozialistische Weltregierung wird das Ergebnis eines langen Kampfes sein, der möglicherweise in vertrauten Formen und vielleicht in sehr wenigen Formen stattfinden wird, und zwar in *allen* Bereichen der Weltwirtschaft (Maos permanenter Klassenkampf)“ (Wallerstein 1983, S. 305).

Der Hauptvorwurf gegen Wallersteins Argumentation liegt in ihrer ausschließlich ökonomischen Ausrichtung. So weist etwa Giddens darauf hin, dass „die auf wirtschaftlichen Kriterien beruhenden Unterscheidungen zwischen Kern, Halbperipherie und eigentlicher Peripherie (deren Wert an sich vielleicht schon fragwürdig ist) keine Klärung politischer oder militärischer Machtkonzentrationen [erlaubt], die ja nicht in exakter Weise wirtschaftlichen Differenzierungen entsprechen“ (Giddens 1995, S. 92).

Wichtig ist jedoch, nochmals darauf hinzuweisen, dass mit einer neo-marxistischen Sichtweise vor allem die ungleiche Verteilung von Macht auf allen Ebene in den Blick rückt. In diesem Verständnis wird dann auch Bildung nur funktional verstanden als Aufbau von Humankapital bei gleichzeitiger Reproduktion von sozialen Ungleichheiten. Globalisierung wird dann als zusätzliche Verstärkung dieses Prozesses gedeutet (vgl. dazu u. a. Apple 2000 und Hill 2004).

Der Institutionalismus, der politische Institutionen als Arenen für politisches Handeln begreift, kann auf eine lange Tradition zurückgreifen und findet seine Ursprünge spätestens bei Rousseau. Mitte der 1970er Jahre jedoch beginnt sich ein neuer Institutionalismus zu entwickeln, der sich vom frühen Institutionalismus u. a. dadurch unterscheidet, dass er nicht mehr nur formale, sondern auch nicht-formale Institutionen betrachtet. Zugleich ist der Institutionenbegriff im Neo-Institutionalismus keinesfalls eindeutig, was wiederum zu einer Ausdifferenzierung verschiedener Ansätze geführt hat, die von einem wirtschaftswissenschaftlich inspirierten eng gefassten Institutionenbegriff bis zu einem weit gefassten in der Soziologie reicht. Innerhalb der Entwicklung des Neo-Institutionalismus gehört der amerikanische Soziologe John Meyer zu den Pionieren. Gemeinsam mit Rowan legte er 1977 den Aufsatz „*Institutionalized Organizations*“ (vgl. Meyer/Rowan 1977) vor, der vor allem in der Organisationsforschung von großer Bedeutung war. Gemeinhin wird dieser Aufsatz auch als Begründung der Gleichsetzung von Neo-Institutionalismus und Organisationsanalyse gesehen (vgl. Hasse/Krücken 2005, S. 191).

Meyer u. a. vertreten den so genannten „*world polity*“-Ansatz, der Entwicklungsprozesse der Gesellschaft als Rationalisierung begreift. Meyer versteht „*world polity*“ dabei als „broad cultural order with explicit origins in western society“ (Meyer 1987, S. 41). Zu verstehen ist der Begriff daher am ehesten als eine Art Weltkultur oder -gesellschaft. Damit ist ähnlich wie bei Wallerstein auch die Welt als Ganze im Blick.

Im Unterschied zur neo-marxistischen Sichtweise macht sich die Integration jedoch nicht an der Ökonomie, sondern an der Kultur fest. Kultur wird dabei in einem sehr breiten Sinne verstanden als Ensemble von institutionellen Möglichkeiten, Annahmen, Erwartungen, Normen und Modellen sowie deren weltweiter Ausbreitung (vgl. Amos u. a. 2002, S. 199). Eine weitere Annahme des World-polity-Ansatzes ist, dass der weltgesellschaftliche Prozess der Rationalisierung drei Strukturformen prägt, d. h. Staaten, Organisationen und Individuen, die als gesellschaftliche Akteure agieren (vgl. Hasse/Krücken 2005, S. 192). Dies schwächt nicht nur traditionelle Akteure, wie Clans, Familien usw., sondern führt auch zu einer zunehmenden Angleichung von Strukturen oder zu so genannten isomorphen Strukturen.

In dem empirischen Programm des Neo-Institutionalismus werden Phänomene der weltweiten Konvergenzen im Bereich Gesundheit oder Bildung, wie sie etwa in Organisationsformen der letzteren, in Curricula oder in Mustern der Bildungsexpansion erkennbar werden, aufgegriffen. „Es geht, mit anderen Worten, immer um die organisationsvermittelte Übernahme andernorts generierter Prinzipien und dadurch ausgelöster Prozesse sozialen Wandels“ (ebd., S. 193; vgl. dazu auch Boli/Ramirez 1986).

Globalisierung wird in einem neo-institutionellen Verständnis als Universalisierung von national verantworteten Institutionen verstanden, wobei die Ausbreitung von Strukturen bzw. die Herausbildung isomorpher Strukturen mit der Notwendigkeit der Lösung ähnlicher Probleme in Bereichen wie Bildung und Gesundheit erklärt wird. „In the neo-institutionalist view on globalisation, therefore, the growing standardisation of education is considered as the convergence of institutionalised problem-solving blueprints diffused from the advanced centres to the periphery“ (Amos u. a. 2002, S. 199).

Wie bereits angedeutet, orientiert sich vor allem Forschung aus dem angloamerikanischen Raum an diesem Ansatz (vgl. Meyer/Krücken 2005). Als jüngstes Beispiel sei an dieser Stelle eine Arbeit von Schofer und Meyer angeführt, in der sie die Expansion des Universitätswesens vor dem Hintergrund des Neo-Institutionalismus analysieren. In dieser Studie machen sie auf Isomorphien ebenso aufmerksam wie auf die Bedeutung der *world polity* und kommen zu folgender Schlussfolgerung: „Worldwide higher educational expansion in the period since 1960 reflects a common global model of national society more than national social, economic, and cultural variations“ (vgl. Schofer/Meyer 2005, S. 48).

Schließlich soll der Ansatz der Pfadabhängigkeit angeführt werden. Das Konzept entstammt der evolutorischen Ökonomik und fand auch in der Technik- und Wirtschaftsgeschichte bald weitere Verbreitung. Die wohl elaborierteste Ausgestaltung des Konzeptes entstammt der Diskussion um Technologien und hier insbesondere der Arbeit von Davids zur Schreibmaschinentastatur, die auch als QWERTY-Debatte bekannt wurde (vgl. Davids 1985). Dabei bezeichnet QWERTY die ersten sechs Buchstaben von links der oberen Reihe der Schreibmaschinentastatur. War die Tastatur in dieser Gestalt zunächst entworfen, um mechanische Probleme zu lösen, so setzte sie sich auch in der Folge gegen Tastaturen durch, die geeigneter für schnelles und effizientes Tippen waren. Im Blick steht also die Frage, warum sich eine ineffektive Technik auf dem Markt behauptet, obwohl es bessere und überlegene Lösungen gibt (vgl. Puffert i.E., S. 1 f.).

Im Rahmen der sozialwissenschaftlichen Rezeption wird das Konzept zur Erklärung von Prozessen institutioneller Entwicklung genutzt, wobei insbesondere der selbstverstärkende Aspekt einmal ausgebildeter Strukturen im Zentrum steht (vgl. Pierson 2000, Mahoney 2000). Insgesamt werden drei unterschiedliche Stadien eines pfadabhängigen Entwicklungsprozesses unterschieden. Einem zentralen Entscheidungspunkt, auch „*critical juncture*“ genannt, der richtungsweisenden Charakter hat, folgt ein Stadium der Selbstreproduktion. „Wenn dann aber einmal eine pfadabhängige Sequenz in Gang gesetzt ist, gehen in der zweiten Phase spezifische kausale Mechanismen ans Werk, die diese Richtung des Entwicklungspfades über den Zeitraum hinweg reproduzieren“ (Lehmbruch 2002, S. 14). Dabei kann solche durch Reproduktion hervorgerufene Stabilität lange währen. Das Modell sieht jedoch in einer abschließenden

Phase eine Erschütterung oder gar Zerstörung der Balance vor, die durch einen externen Schock möglich wird. „Die Frage ist dann, ob dieser Schock so kräftig ist, dass er einen tief greifenden Institutionenwandel erzwingt, oder ob die Reproduktionsmechanismen so robust sind, dass die Institutionen nach einer mehr oder weniger ausgeprägten Strukturanpassung auf den alten Entwicklungspfad zurückkehren“ (ebd., S. 16).

In der Bildungsforschung ist das Konzept an verschiedenen Stellen fruchtbar gemacht worden, etwa um zu analysieren, wie Bildungseinrichtungen mit neuen Anforderungen umgehen bzw. darauf reagieren. Krücken konnte beispielsweise den Umgang von Universitäten mit der Anforderung einer aktiveren Rolle beim Wissens- und Technologietransfer oder bei der Forderung nach stärkerer Integration von Frauen in die Fakultäten mit Hilfe der Pfadabhängigkeit erklären und zeigen, dass die Universität hier nicht dramatischen institutionellen Veränderungen ausgesetzt wurde, sondern vielmehr durch die Schaffung von Stellen für die Bearbeitung dieser Aufgabe auf institutionentypische Art beantwortet wurde (vgl. Krücken 2003). An dieser Stelle soll auch darauf hingewiesen werden, dass Schriewer in eine ähnliche Richtung argumentiert. Er knüpft jedoch an die Systemtheorie nach Luhmann an und stellt hier insbesondere den Aspekt der Selbstreferentialität sozialer Systeme ins Zentrum. Damit ist die Reflektion beispielsweise über das Bildungssystem auch eng gebunden an die Charakteristik des jeweiligen Subsystems: „As such, educational theorising is rooted in and determined by the varying contextual conditions, the particular problems and issues, and the distinct intellectual traditions and value systems characteristic of its respective system of reference and the related context reflection“ (Schriewer 2003, S. 276).

Setzt man nunmehr die Ergebnisse der Analyse der globalisierungstheoretischen Ansätze zu den Ergebnissen der Analyse der Theorieansätze in der international-vergleichenden Bildungsforschung in Beziehung, so fallen Parallelen auf. Deutlich zu markieren ist, dass die erarbeiteten gegensätzlichen Positionen innerhalb der Globalisierungsdebatte eine Entsprechung in den Theorieansätzen der Bildungsforschung finden. Zum einen korrespondieren der Weltsystemansatz und der World-polity-Ansatz hinsichtlich der Konzentration auf Homogenisierungsprozesse mit den so genannten Hyperglobalisierern. Zum anderen weist der Ansatz der Pfadabhängigkeit eine Nähe zur Position der Skeptiker auf, da beide auf Heterogenität und Partikularismus abheben. Auffällig ist bei solcher

Gegenüberstellung, dass sich für die Position der Transformationalisten in der Globalisierungsdebatte, die, wie gezeigt werden konnte, auch gegenläufige Tendenzen wie Integration und Fragmentierung oder Homogenisierung und Heterogenisierung vereinbart, keine Entsprechung bei den Theorieansätzen in der international-vergleichenden Bildungsforschung findet.

## **3 Die Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)**

---

### **3.1 Entwicklung, strukturelle Bedingungen und allgemeine Aufgaben**

---

Der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) gehörten im Jahr 2006 insgesamt 30 Mitgliedstaaten an. Dazu zählen neben 23 europäischen Staaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Slowakische Republik, Spanien, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn) auch Kanada, Mexiko und die USA als gleichzeitige Begründer der NAFTA, sowie Japan, Südkorea, Australien und Neuseeland als industrialisierte Staaten aus dem pazifischen Raum. Betrachtet man die Liste der Mitgliedstaaten, so wird bereits deutlich, dass die OECD aufgrund der geographischen Verteilung der Mitglieder nicht als Regionalorganisation klassifiziert werden kann, sondern dass ihr eher ein globaler Anspruch zugemessen werden kann. Gleichwohl ist festzuhalten, dass Staaten aus Afrika oder Südamerika nicht vertreten sind, was den globalen Anspruch wiederum relativiert.

Als Kriterien für die Mitgliedschaft in der OECD werden marktwirtschaftliche Orientierung, ein fortgeschrittener Entwicklungsstand sowie das Respektieren der Prinzipien pluralistischer Demokratien zugrunde gelegt (vgl. Mickel 1998, S. 380). Damit kann im Blick auf Problem- und Interessenlagen von einer gewissen Homogenität der Mitgliedstaaten ausgegangen werden. Dennoch können bei genauerer Betrachtung, etwa in Bezug auf den ökonomischen Entwicklungsstand, deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten ausgemacht werden. So hat sich etwa die Aufnahme Mexikos in die OECD nicht als problemlos erwiesen und auch hinsichtlich der osteuropäischen Staaten sind mit Blick auf einen fortgeschrittenen Entwicklungsstand gewisse Vorbehalte geltend zu machen (vgl. Knoll 1996, S. 172).

Die OECD wurde am 30.09.1961 gegründet. Allgemein werden Ziele und Aufgabenspektrum in Artikel 1 der „*Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development*“ deutlich. Dort heißt es:

„The aims of the Organisation for Economic Co-operation and Development (hereinafter called the ‚Organisation‘) shall be to promote policies designed:

(a) to achieve the highest sustainable economic growth and employment and a rising standard of living in Member countries, while maintaining financial stability, and thus to contribute to the development of the world economy;

(b) to contribute to sound economic expansion in Member as well as non-member countries in the process of economic development; and

(c) to contribute to the expansion of world trade on a multilateral, non-discriminatory basis in accordance with international obligations“ (OECD 1960, Article 1).

Aus dem Zitat wird deutlich, dass gemäß Grundlagenvertrag Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung und damit verbundene Aspekte der Beschäftigung und eines steigenden Lebensstandards im Zentrum der definierten Aufgaben der OECD stehen. Des Weiteren zeigt sich in den Absätzen (b) und (c), dass sich die Tätigkeit der OECD nicht nur auf die Mitgliedstaaten beschränkt, sondern auch auf Nichtmitgliedstaaten ausgreift, wobei die Entwicklung der Weltwirtschaft und die Expansion des Welthandels auf einer gerechten Basis als Fluchtpunkte herausgestellt werden. Somit kann bereits im Grundlagendokument der OECD sowohl eine weltumspannende Perspektive als auch eine vorrangige Befassung mit ökonomischer Entwicklung ausgemacht werden. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass in dieser Zielsetzung bereits ein Zwang zur Kooperation mit anderen internationalen Organisationen angelegt ist (vgl. Knoll 1996, S. 173).

Hinsichtlich des Bereiches der Bildungspolitik ist festzuhalten, dass dieser gemäß der *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development* nicht im Zentrum des Aufgabenfeldes steht, wenngleich sich – wie noch zu zeigen sein wird – das Interesse und die Aktivitäten mittlerweile intensiv ausnehmen. Dennoch weist zumindest Artikel 2 des Gründungsabkommens den Bereich der beruflichen Bildung als Aufgabenfeld aus: „In the pursuit of these aims, the Members agree that they will, both individually and jointly: [...] in the scientific and technological field, promote the development of their resources, encourage research and promote vocational training“ (OECD 1960, Article 2).

Somit ist aber ebenfalls deutlich, dass Bildung innerhalb der OECD vorrangig in Verbindung mit der ökonomischen Dimension und der wirtschaftlichen Entwicklung gesehen wurde. Es soll darauf verzichtet werden, die breite Palette der Themen und Tätigkeitsfelder der OECD ausführlich

und systematisch zu entfalten. Andeutungsweise sei darauf verwiesen, dass sich die Organisation mit mikro- und makroökonomischen Themen ebenso beschäftigt wie mit Energie-, Finanz-, Währungs- und Umweltfragen (vgl. OECD 2002a).

Die Struktur und Arbeitsweise der OECD wird im Wesentlichen von drei Organen bestimmt. Dabei ist der Rat das wohl wichtigste und einflussreichste Organ. Der Rat konstituiert sich aus jeweils einem Repräsentanten oder einer Repräsentantin aus jedem Mitgliedsland sowie einem Vertreter der EU. Den Vorsitz bei den Treffen der Repräsentanten hat der Generalsekretär der OECD. Darüber hinaus tritt der Rat auf Ministerebene einmal pro Jahr zusammen. Dabei nehmen die teilnehmenden Minister und Ministerinnen sich wichtiger Themen innerhalb ihrer Ressorts an und bestimmen die Prioritäten der zukünftigen Arbeit der OECD (vgl. OECD 2002b, S. 70).

Als zweites Organ sind die Ausschüsse zu nennen. Laut Jahresbericht der OECD aus dem Jahre 2002 existieren circa 200 Ausschüsse, Arbeits- und Expertengruppen, die zu Treffen in Paris zusammenkommen, um die Arbeit des Sekretariats zu hinterfragen, zu begutachten und zu ergänzen. In den Ausschüssen findet folglich eine Vernetzungs- und Koordinationsarbeit zwischen der OECD und den jeweiligen Mitgliedstaaten statt (vgl. ebd.).

Schließlich ist als drittes Organ das Sekretariat der OECD zu nennen, welches ohne Zweifel als Herzstück bezeichnet werden kann. Dem Sekretariat stehen der Generalsekretär sowie seine Stellvertreter vor. Neben dem Exekutiv Direktorat, das sich mit den internen Managementaufgaben, der allgemeinen Administration sowie den internen Umstrukturierungs- und Reformprozessen befasst, unterteilt sich das Sekretariat in elf fachlich gegliederte Ressorts, welche die vom Rat ausgewiesenen Ziele und Arbeitsschwerpunkte in Forschung und Analysen umsetzen (vgl. OECD 2002b, S. 70 ff.).

Zum Status der OECD ist festzuhalten, dass sie gemeinhin als internationale Organisation, die nicht mit Hoheitsrechten ausgestattet ist, klassifiziert wird (vgl. Weidenfeld/Wessels 2006, S. 438; Woyke 2006, S. 444). Jedoch ist mit Blick auf den Einfluss der OECD bereits an anderer Stelle darauf hingewiesen worden, dass die OECD nicht ohne weiteres

nur als internationale Organisation bezeichnet werden kann. Knoll weist ihr eine „Mittelposition zwischen internationalen und supranationalen Organisationen“ (Knoll 1996, S. 170; vgl. dazu auch Knoll 1999a, S. 134) zu. Gestützt wird eine solche Zuschreibung durch den Artikel 5 der *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development*. Dort heißt es:

„In order to achieve its aims, the Organisation may:

- a) take decisions which, except as otherwise provided, shall be binding on all the Members;
- b) make recommendations to Members; and
- c) enter into agreements with Members, non-member States and international organisations“ (OECD 1960, Article 5).

In Absatz (a) wird mit Einschränkungen angedeutet, dass die Kompetenzen der OECD über die einer internationalen Organisation hinausgehen, auch wenn keine Sanktionen für etwaige Nichteinhaltung von Entscheidungen ausgewiesen werden.

Die Finanzierung der OECD erfolgt durch die Mitgliedstaaten, wobei die nationalen Beiträge zum Gesamtbudget nach einem Schlüssel ermittelt werden, der sowohl Bruttonationalprodukt als auch Wirtschaftskraft berücksichtigt. Insgesamt beträgt das Jahresbudget im Jahre 2005 330 Mio. Euro. Die USA tragen mit knapp 25 Prozent des gesamten Budgets den höchsten Anteil, gefolgt von Japan mit 17,5 Prozent, der Bundesrepublik Deutschland mit 9,4 Prozent und dem Vereinigten Königreich mit 7,2 Prozent (vgl. OECD 2006, S. 9).

Neben dieser allgemeinen Charakterisierung der OECD ist es sinnvoll, die strukturellen Bedingungen der Bildungsbereiche näher zu beleuchten, lassen sich doch hieraus unter anderem weitere Rückschlüsse auf den Stellenwert des Bildungsbereiches innerhalb der Organisation ziehen.

### **3.2 Strukturelle Bedingungen des Bildungsbereiches**

---

Die organisatorischen und strukturellen Bedingungen des Bildungsbereiches innerhalb der OECD darzustellen, erweist sich aufgrund der Verwobenheit und Komplexität als sehr schwierig. Hinzu kommt, dass, wie Henry u. a. in einer qualitativen Studie zur Arbeit der OECD im Bildungsbereich feststellen, die tatsächlichen Arbeitsabläufe damit nur

grob erfasst werden können: „They [the structural arrangements, M. S.] are complicated and they provide only a rough map of how things work in practice“ (Henry u. a. 2001, S. 10). Dies hängt wohl nicht zuletzt damit zusammen, dass der Bildungsbereich qua Gründungsdokument keinen ausgewiesenen Platz innerhalb des Aufgabenspektrums der OECD innehatte.

Die bildungsbezogenen Aktivitäten der OECD werden im Rahmen von vier unterschiedlichen, gleichwohl aber eng miteinander verwobenen Programmen durchgeführt. Nach derzeitigem Stand sind als solche zu nennen: der Bildungsausschuss (Education Committee, EDC), das Zentrum für Forschung und Innovation im Bildungswesen (Centre for Educational Research and Innovation, CERI), das Programm für Bildungsaufbau (Programme on Educational Building, PEB) sowie das Programm für Institutionelles Management in tertiärer Bildung (Programme on Institutional Management in Higher Education, IMHE). Die beiden letztgenannten sind eher spezialisierte Programme, die zwar aus Aktivitäten des EDC und des CERI hervorgegangen sind, mittlerweile aber nicht mehr offiziell über die OECD und deren Budget abgewickelt werden (vgl. Papadopoulos 1994, S. 16 f.). Daher sollen sie in diesem Zusammenhang vernachlässigt werden.

Das EDC und das CERI hingegen stellen den eigentlichen Kern des Bildungsbereiches dar. Beide Einrichtungen waren bis 2002 dem auf Sekretariatsstufe für den Bildungsbereich zuständigen Direktorat für Bildung, Beschäftigung, Arbeit und Soziales (Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, DEELSA) zugeordnet. Seit dem 1. September 2002 besteht ein Direktorat für Bildung (Directorate for Education, EDU), das nunmehr die zentrale Referenzfunktion für beide Programme übernommen hat. Die OECD suchte mit dem Schritt der Gründung eines eigenen Direktorats für Bildung die Bedeutung des Bereiches Bildung zu erhöhen und das Profil innerhalb der OECD zu schärfen (vgl. OECD 2003a, S. 101).

Zum Zusammenspiel der verschiedenen Einheiten und damit zur allgemeinen Arbeitsweise ist folgendes festzuhalten. Allgemeine Richtlinien der Arbeit und das Arbeitsprogramm werden von den Bildungsministern der Mitgliedstaaten im Rahmen von Treffen definiert, die in etwa alle fünf Jahre stattfinden. An den Ergebnissen dieser Treffen lässt sich die

bildungspolitische Orientierung der OECD ablesen. Daher sollen sie im nächsten Kapitel ausführlich analysiert werden. Solches Arbeitsprogramm wird vom EDC, dem Vorstand des CERI sowie vom Sekretariat in einen Budgetrahmen umgesetzt (vgl. Gruber 2002, S. 66).

Damit ist bereits deutlich, dass, auch wenn CERI und EDC zwei getrennte Programme sind, sich Themen und Arbeitsweise weitestgehend überschneiden. Unterschiede ergeben sich bei der personalen Ausstattung und der Rekrutierungspolitik. Während das EDC zumeist aus delegierten Ministerialbeamten besteht, die auch eher die Interessen des jeweiligen Landes repräsentieren, gehören dem CERI Bildungsadministratoren und vor allem Bildungswissenschaftler und -wissenschaftlerinnen an, die von den jeweiligen Ländern vorgeschlagen werden, aber eben nicht gehalten sind, die jeweiligen Länderinteressen zu vertreten.

Vor diesem Hintergrund erklären sich gewisse Zuschreibungen an beide Gremien. Gilt das EDC eher als balancierter Rahmen mitgliedstaatlicher Interessen, die bildungspolitische Beratung, am deutlichsten erkennbar in den „*country reviews*“, durchführt, so wird das CERI als innovativer und kreativer „*think tank*“ gesehen, wobei es sich dadurch auszeichnet, dass es sich von den Rahmenseetzungen und Interessen der Mitgliedstaaten lösen kann (vgl. ebd.; vgl. dazu auch Lingard 2000, S. 95 f.). Die Lösung des CERI von mitgliedstaatlichen Interessen wird auch an den Aufgaben, die auf der Homepage der Einrichtung näher definiert werden, deutlich. Demnach zielen die Aktivitäten darauf ab,

- die Verbindungen zwischen Forschung, Politikinnovation und Praxis zu verbessern und fördern,
- das Wissen über Bildungstrends und -entwicklungen international zu bereichern und
- Erziehungswissenschaftler, Praktiker und Regierungsbeamte aktiv in länderübergreifende (*cross-national*) Entscheidungen einzubeziehen (vgl. Gruber 2002, S. 68).

Mit Blick auf die Entscheidungsprozesse innerhalb der beiden Gremien ist festzuhalten, dass der Vorstand des CERI und das EDC demokratische Gremien sind, „in denen unterschiedliche Ideologien, Problemlösungsansätze und wissenschaftliche Ansätze um internationale Akzeptanz konkurrieren“ (ebd., S. 71). Dabei geben weder die wirtschaftliche Stärke noch die Größe eines bestimmten Mitgliedstaates den Ausschlag für die

Durchsetzung von Interessen. Dennoch hat sich eine gewisse Hierarchie innerhalb des mitgliedstaatlichen Gefüges herausgebildet, die zumal die angelsächsischen Staaten als dominant sieht. Gruber spricht nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der englischen Sprache innerhalb der OECD von einem „*transatlantic bias*“, der sich auf unterschiedlichsten Ebenen niederschlägt (vgl. ebd., S. 73).

Solche Dominanz geht jedoch nicht soweit, dass die Organisation uneingeschränkt einer angloamerikanisch favorisierten neoliberalen Grundvorstellung Folge leisten würde. Hier bilden europäisch geprägte, sozialdemokratisch-wohlfahrtsstaatliche Vorstellungen, zumeist vorgebracht von skandinavischen Staaten, ein Gegengewicht (vgl. Lingard 2000, S. 95; vgl. dazu auch Gruber 2002, S. 72).

### **3.3 Weiterbildungspolitische Orientierungen und Positionen in den 1990er Jahren**

---

Wie bereits oben angedeutet, liegt die formale Bedeutung der in etwa Fünf-Jahreszeiträumen stattfindenden Treffen der OECD Erziehungs- und Bildungsminister darin, dass sie die wesentlichen Richtlinien für die zukünftige Arbeit der Organisation bestimmen. Die Ergebnisse des Verständigungsprozesses der Minister werden sodann in einem Kommuniqué zusammengestellt und zugänglich gemacht. Vor dem Hintergrund des hier in Rede stehenden Untersuchungszeitraums sollen die Kommuniqués der Ministertreffen der Jahre 1990, 1996 und 2001 einer detaillierten Analyse unterzogen werden.

Als Basis der Analyse erlauben diese Dokumente zunächst Rückschlüsse auf virulente bildungspolitische Themen. Ferner werden aber auch anhand der in den Dokumenten festgestellten Desiderate Richtungen und Orientierungen für Entwicklungsprozesse der Bildungsbereiche erkennbar. Insofern ist es auch angemessen, in diesem Zusammenhang von richtungsweisenden Empfehlungen zu sprechen, auch wenn diese nicht explizit so ausgewiesen sind.

#### **3.3.1 Das Kommuniqué aus dem Jahre 1990**

Das Kommuniqué des Erziehungs- und Bildungsministertreffens der OECD vom 14. November 1990 unter dem Titel „*High Quality Education and Training for All*“ steht, wie so oft bei Dokumenten am Beginn von

neuen Jahrzehnten oder Jahrhunderten, wesentlich vor dem Hintergrund der Herausforderungen für die kommende Dekade. So widmet sich das Dokument zunächst in einem ersten Teil den zukünftigen ökonomischen, sozialen und kulturellen Herausforderungen sowie der Identifikation der Bedeutung und der Rolle, die Erziehung und Bildung angesichts dieser Entwicklungen zukommen. Im zweiten Teil werden Politikorientierung und -ziele markiert, ehe das Dokument mit einem appellativen Schlussteil endet.

Bereits in den Vorbemerkungen wird die besondere Stärke des OECD Ansatzes herausgehoben und dabei auch unmissverständlich das grundlegende Verständnis von Bildung verdeutlicht:

„They [the ministers, M. S.] believe the value of the OECD approach to lie in its ability to relate education and training to the broader economic, social and cultural environments, in its comparative base – encompassing industrialized democracies in Europe, N. America, and the Pacific Area – and in the quality of its policy-related analysis. An underlying theme of this approach is that education and training hold an important key to economic and social progress“ (OECD 1990, S. 2).

In diesem Sinne wird Bildung eine zentrale Funktion sowohl im Zusammenhang wirtschaftlichen Wachstums und wirtschaftlicher Erneuerung als auch sozialer Erneuerung zugesprochen.

Im ersten Teil des Dokumentes zu den Herausforderungen für die 1990er Jahre und in Einklang mit der bereits festgestellten dominanten Orientierung der OECD auf ökonomische Fragen stehen zunächst der Strukturwandel in den Ökonomien der Mitgliedstaaten sowie die rapide technologische Entwicklung im Blickpunkt. Diese Veränderungen hätten massiven Einfluss auf das Wissen sowie die Fähigkeiten und Fertigkeiten, die den Individuen zur Verfügung stehen müssen, um am wirtschaftlichen Leben teilzuhaben. Somit komme dem Humanfaktor eine Schlüsselstellung in diesem Wandel zu: „The ‚human factor‘ is fundamental to economic activity, competitiveness and prosperity, whether manifest as knowledge or skills or in the less tangible forms of flexibility, openness to innovation, and entrepreneurial culture“ (ebd., S. 3).

Solche Betonung des „menschlichen Faktors“ knüpft nahtlos an die von der OECD seit langem favorisierte Humankapitaltheorie an, die unter anderem einen Zusammenhang zwischen Bildungsniveau der Bevölke-

rung und wirtschaftlichem Wachstum unterstellt. Neben der zentralen Bedeutung für wirtschaftliche Prosperität wird auch eine sozialpolitische Dimension ausgewiesen. Die durch die Strukturwandelprozesse erzeugte Beschäftigungsproblematik in den Mitgliedstaaten bringe die Gefahr sozialer Polarisierung mit sich. Auch diesem Problem müsse begegnet werden, indem Politik sicherstelle, dass Bildung und berufliche Bildung ihren Teil zum ökonomischen und soziale Fortschritt beitrage.

Ferner weist das Dokument Veränderungen in internationaler Dimension als kommende Herausforderungen für die OECD Staaten aus. Dabei stehen Wanderungsbewegungen und arbeitsbedingte Migration im Blick, wobei die Bildungssysteme auf ihre Fähigkeit zu überprüfen seien, die Integration der Migranten und Migrantinnen sowie ihrer Kinder bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der kulturellen Identität zu gewährleisten. Darüber hinaus werden auch die aus der Globalisierung erwachsenen Herausforderungen mit in die Betrachtung einbezogen. Dabei wird zum einen auf die Veränderung der internationalen Beziehungen, zum anderen auf globale Risiken abgehoben:

„Developments outside the OECD area, in eastern and central Europe, the newly industrialising economies especially those in South East Asia, the poorer and very poor developing countries, all point to far reaching change – economic, political and cultural – in international relations with important repercussions for OECD countries themselves. Global environmental and health problems call for joint initiatives and action. For all these reasons, the international dimension has become integral to national education and training policies“ (ebd.).

Somit ist festzuhalten, dass die OECD Erziehungs- und Bildungsminister bereits im Jahre 1990 das Phänomen Globalisierung und seine Auswirkungen für die ökonomische, vor allem aber für die soziale und kulturelle Entwicklung erkannt haben und die Forderung an die nationalen Politikentwürfe gestellt haben, sich diesen Herausforderungen zu stellen, indem nationale Bildungspolitik immer auch die internationale Dimension berücksichtigt.

Die Informationsgesellschaft, welche von Bürgerinnen und Bürgern vor allem die Kompetenz erfordere, mit der Flut an zumal medial bereitgestellten Informationen umzugehen, wird als weitere Herausforderung der 1990er Jahre gesehen. Die Bildungssysteme haben aber auch im Hinblick auf Partizipation an demokratischen Entscheidungen eine wichtige Aufgabe zu erfüllen: „The exercise of democracy presupposes a

well-educated population, participating fully in political and community affairs“ (ebd.). Zudem hebt das Dokument auf den gesellschaftlichen Wandel in Familien, Gemeinschaften und sozialen Strukturen ab, der das Lernen von Werten in den Vordergrund rückt. Bildung wird an dieser Stelle in den Kontext des zu bewältigenden sozialen Wandels und der demokratischen Entwicklung gestellt.

Der erste Teil des Dokumentes schließt mit einer nochmaligen Betonung der herausragenden Bedeutung von Bildung im Zusammenhang der drei ausgeführten Herausforderungen. Dabei wird besonders die Bedeutung der Erstausbildung hervorgehoben: „Initial education and training systems need to be of such universally high quality that all young people secure the foundation of knowledge, skills, understanding, and values to enable their full participation in meeting these different challenges“ (ebd.). Auf dieser Grundlage solle dann ein möglichst breites und flexibles Angebot des Weiterlernens, sowohl formal als auch informell, im Sinne des lebenslangen Lernens ausgebaut werden. An dieser Stelle deutet sich ein Wandel des favorisierten Bildungskonzeptes an, der endgültig in dem Kommuniké aus dem Jahre 1996 bestätigt wird. Wurde die OECD seit den 1970er Jahren zumeist mit dem Konzept der „*Recurrent Education*“, d. h. der wiederkehrenden Bildung im Sinne von alternierenden Phasen von Arbeit und Lernen, in Verbindung gebracht, so werden hier sämtliche Lernprozesse über die gesamte Lebensspanne hinweg in den Blick gerückt (vgl. dazu Schemmann 2004b, S. 6).

Im zweiten Teil des Dokumentes werden dann die Politikleitlinien und Politikorientierungen enumerativ anhand von elf Punkten näher ausgeführt, wobei ausdrücklich betont wird, dass die jeweiligen Spezifizierungen und Ausformulierungen von den jeweils nationalen Regierungen unter Berücksichtigung der nationalen Besonderheiten vorzunehmen sind. In diesem Sinne wird eine grundsätzliche Harmonisierung ausgeschlossen. Dennoch werden Themen und Aspekte erkennbar, die für alle Mitgliedstaaten von Relevanz sind.

An dieser Stelle sollen die im zweiten Teil des Dokumentes ausgeführten „*policy orientations*“ zunächst kursorisch dargestellt werden:

- Die erste Leitlinie hebt auf einen qualitativ hochwertigen Start ins lebenslange Lernen ab und knüpft an die bereits am Ende des ersten Teils herausgestellte Bedeutung der Erstausbildung an.

- Qualität und verbesserter Zugang zu innerbetrieblicher, beruflicher und allgemeiner Erwachsenenbildung sowie zur Hochschulbildung stehen im Blickpunkt der zweiten Politikorientierung.
- In der dritten Leitlinie wird ausgeführt, dass mit Blick auf eine Bildung für alle jene besonders berücksichtigt werden müssen, die bisher benachteiligt waren. Es gilt Minderheitengruppen, sozial Deprivierte, Arbeitslose, Frauen sowie ältere Erwachsene besonders zu berücksichtigen.
- Die Bekämpfung des Analphabetismus steht im Zentrum der vierten Leitlinie. Dabei geht es vor allem auch um die Aufrechterhaltung von erarbeiteten Fähigkeiten im Sinne der Postalphabetisierung.
- Leitziel fünf hebt auf die Notwendigkeit von Kohärenz und die Vermeidung von überladenen Curricula ab. Dabei gelte es zu prüfen, was Teil der Erstausbildung zu sein habe und was in den Bereich der Hochschulbildung oder Weiterbildung verlagert werden könne.
- Leitziel sechs zielt auf die Verbesserung der Qualität und der Attraktivität des Lehrens in allen Bereichen des Bildungswesens ab. Hierbei gilt es sowohl den Status der Lehrenden als auch die Ausbildung zu stärken.
- Um Politikentscheidungen im Bereich der Bildung zu treffen, bedarf es umfassender Bildungsstatistiken, die zumal in den Bereichen der frühen Kindeserziehung, des privaten Bildungswesens, der arbeitsmarktbezogenen Weiterbildung sowie der Erwachsenenbildung defizitär sind. Solchen Missstand zu beheben, ist im Leitziel sieben formuliert.
- Leitziel acht fordert die Einbeziehung von Evaluation von Lernern, Einrichtungen und Bildungssystemen insgesamt als integrierten Teil von Bildungspolitik und -praxis.
- Die Stärkung und Weiterentwicklung von Forschung und Innovation für Bildung und Weiterbildung stehen im Zentrum von Politikorientierung neun.
- Leitziel zehn hebt auf die Verbesserung der internationalen Dimension von Bildungspolitiken ab. Dabei geht es um die Vergleichbarkeit von Qualifikationen und Abschlüssen aber auch um den Politikvergleich.

- Schließlich rückt die Finanzierung von qualitativ hochwertiger Bildung für alle in den Blickpunkt der elften Politikorientierung. Dabei geht es um die Steigerung von Investitionen in Bildung (vgl. OECD 1990, S. 4–8).

Betrachtet man diese breite Palette an Leitlinien, so ist zunächst festzustellen, dass sie als disparat und allenfalls lose zusammenhängend charakterisiert werden kann. Sucht man dennoch Muster zu erkennen, so lassen sich drei Stränge identifizieren. Da ist zunächst ein Strang, der sich weitestgehend um die qualitative Verbesserung der Bildung und die Konkretisierung eines lebenslangen Lernkonzeptes bemüht. Dies unterstreicht nochmals den bereits oben angeführten Befund des Konzeptwechsels. Des Weiteren ist ein Strang erkennbar, der die bisher Benachteiligten und Ausgegrenzten innerhalb der Gesellschaften ins Blickfeld rückt und damit die Bedeutung von Bildung im Kontext des sozialen Wandels betont. Und schließlich wird ein Strang der Evaluation und Bildungsstatistik sichtbar.

Der abschließende Teil des Dokumentes, überschrieben mit „Towards Learning Societies“, unterstreicht nochmals mit Nachdruck die Bedeutung, die einer Reform und Modernisierung der Bildungssysteme vor dem Hintergrund der Herausforderungen der kommenden Dekade zukommt. Dazu, so der abschließende Appell, bedarf es jedoch nicht nur einer Anstrengung der jeweiligen nationalen Regierungen. Auch Behörden auf regionaler Ebene, die Sozialpartner sowie die Individuen selbst müssten ihren Teil zu dieser Anstrengung beitragen (vgl. ebd., S. 8).

### **3.3.2 Das Kommuniqué aus dem Jahre 1996**

Ein weiteres Treffen der Erziehungs- und Bildungsminister der OECD-Staaten fand vom 16. bis 17. Januar 1996 statt. Das OECD Sekretariat hatte für dieses Treffen einen Hintergrundbericht vorbereitet, der im Anschluss gemeinsam mit dem Kommuniqué veröffentlicht wurde. So liegt mit dem Band „*Lifelong Learning for All*“ eine Kombination aus Konzepten und Richtlinien sowie Analysen der gesellschaftlichen Zusammenhänge der Mitgliedstaaten vor. Da für diesen Zusammenhang jedoch die bildungspolitischen Aussagen von Bedeutung sind, beschränkt sich die folgende Analyse auf das Kommuniqué (vgl. OECD 1996, S. 88 f.; als ausführliche Analyse des gesamten Dokumentes vgl. Gerlach 2000, S. 102–114).

Dabei ist festzuhalten, dass das Kommuniké in wesentlichen Punkten und vor allem in Bezug auf die generelle Rahmung, in deutlicher Kontinuität des Kommunikés von 1990 steht. Es kann daher als Fortsetzung der hier vorgegebenen Orientierung gesehen werden, die nunmehr in einigen Punkten konkretisiert und geschärft wird. Solche Kontinuität ist daran festzumachen, dass im Blick auf die 1990 entfalteten Herausforderungen und die Konsequenzen für Bildungspolitik und Bildungssystem anerkannt wird, dass von den Mitgliedstaaten bereits gewaltige Anstrengungen unternommen worden sind. Ferner lässt sich Kontinuität auch in der Wiederaufnahme des appellativen „for All“ im Titel des Dokumentes erkennen, das, wie auch schon das 1990er Dokument, auf eine inklusive Dimension anspielt. Und schließlich zeigt sich auch hinsichtlich der Bedeutung von Bildung eine Parallele. Auch in dem Kommuniké von 1996 wird auf die herausragende Stellung von in diesem Falle lebenslangem Lernen zur Bereicherung des individuellen Lebens der Bürger und Bürgerinnen bei der wirtschaftlichen Entwicklung sowie des Erhaltes sozialer Kohäsion hingewiesen.

Eine Schärfung und Explizierung der bildungspolitischen Orientierung stellt das Kommuniké aus dem Jahre 1996 insofern dar, als hier nunmehr endgültig das lebenslange Lernen, im 1990er Dokument schon angebahnt, als zentrale Strategie in den Blickpunkt gerückt wird.<sup>5</sup>

Nach den einleitenden Bemerkungen gliedert sich das Dokument in einen umfassenden Hauptteil, der wiederum in vier Einzelaspekte untergliedert ist, sowie einen abschließenden Teil, in dem die weiteren Anforderungen an die OECD festgelegt werden.

Der mit dem Titel „Strategies for lifelong learning“ überschriebene Hauptteil betont zunächst die Fokussierung auf das gesamte Bildungssystem: „Strategies for lifelong learning need a whole-hearted commitment to new system-wide goals, standards and approaches, adapted to the culture and circumstances of each country“ (OECD 1996, S. 21). Wichtig ist, darauf

---

5 Der Hintergrundbericht nimmt ausführlich Bezug auf das vormalig von der OECD postulierte Konzept der „*recurrent education*“ und begründet den Wandel hin zu einer Strategie des lebenslangen Lernens vor allem mit den veränderten Kontexten und Bedingungen für die Bildungspolitik. So werde etwa die im Prinzip der *recurrent education* angelegte Konzentration auf formale Bildungsprozesse der heutigen Bedeutung von informellem Lernen nicht mehr gerecht (vgl. OECD 1996, S. 88–92).

hinzuweisen, dass es den Bildungsministern ausdrücklich nicht um eine Harmonisierung der Strategien geht, sondern die jeweilige nationale und kulturelle Eigenständigkeit gewahrt bleibt.

Mit Blick auf die Umsetzung der Strategie des lebenslangen Lernens werden vier Aspekte herausgestellt. Zunächst hebt das Dokument auf die Stärkung der Grundlagen für lebenslanges Lernen ab, einen Aspekt, der auch schon im Communiqué von 1990 von zentraler Bedeutung war. Dabei werden zwar die teilweise herausragenden Konzepte der frühen Kindheitserziehung in einigen Ländern hervorgehoben, aber dennoch seien allgemein noch stärkere Anstrengungen in diesem Bereich zu unternehmen, vor allem auch in Kooperation mit anderen Politikbereichen wie Gesundheits- und Beschäftigungspolitik. Des Weiteren seien mit Blick auf die Steigerung der Abschlussquoten zwar schon Erfolge erzielt worden, jedoch gelte es hier besonders die Qualität zu steigern, weil immer noch Jugendliche Bildungseinrichtungen ohne Abschluss verließen und daher Gefahr liefen, der Jugendarbeitslosigkeit zum Opfer zu fallen. Ferner rückt die Fähigkeit der Bildungseinrichtungen, sich zu verändern und den neuen Gegebenheiten anzupassen in den Blickpunkt. Eine Konzeption des lebenslangen Lernens erfordere ein generelles Umdenken hinsichtlich der Organisation der Bildung. So sollen die Curricula überarbeitet, Hindernisse bei der Beteiligung am lebenslangen Lernen ausgeräumt, die Informationstechnologien mit ihren Möglichkeiten sowie generelle Optionen der Flexibilisierung des Lernens ausgeschöpft werden. Dabei sollen Schulen zu so genannten „community learning centres“ ausgebaut werden (vgl. ebd., S. 22). Zudem solle die Stellung der Lehrenden in den Einrichtungen gestärkt werden. Die OECD wird aufgefordert, Beispiele der „best practice“ in dieser Hinsicht zu identifizieren.

Unter der Überschrift „Promoting better links between learning and work“ werden ebenfalls bekannte Aspekt wieder aufgegriffen. So wird etwa, wie auch schon im 1990er Dokument, betont, dass lebenslanges Lernen nicht nur traditionell formale Bildungswege einschließt, sondern gerade auch das Lernen in nonformalen und informellen Bereichen. Ziel lebenslangen Lernens müsse es daher sein, flexible und miteinander verbundene Wege zu ermöglichen, die gerade auch den neuen Herausforderungen des Arbeitslebens entsprechen. Es gelte, die Lernmöglichkeiten zu erweitern, die Anerkennung von nicht im formalen Bildungssystem erworbenen Kompetenzen auszubauen und Lernberatung eine höhere

Priorität einzuräumen. Die OECD wird auch hier ausdrücklich von den Erziehungsministern aufgefordert, Beispiele der *best practice* zu identifizieren (vgl. ebd., S. 22 f.). Im Hintergrund gerade dieses Aspektes steht einmal mehr die Grundannahme der OECD über den Zusammenhang von wirtschaftlicher Prosperität und Bildung.

Unter dem Aspekt „Rethinking the roles and responsibilities of partners“ werden als Akteure einer Strategie des lebenslangen Lernens neben den Regierungen auch die Lerner mit ihren Familien, die Bildungsanbieter, die Lehrer sowie die Sozialpartner identifiziert. Innerhalb dieses Geflechtes von Akteuren kommt es den Regierungen zu, eine strategische Rolle zu übernehmen und klare Zielsetzungen zu formulieren sowie durch bestimmte Politiksetzungen Angebotslücken zu beheben. Insgesamt sollen jedoch alle Partner gemeinsam auf der Basis geteilter Verantwortung Aktionen im Blick auf die Umsetzung lebenslangen Lernens einleiten. Dieser Aspekt wird in diesem Dokument vergleichsweise deutlicher konturiert und betont, kam er doch im Kommuniqué von 1990 nur im Abschlussappell zur Geltung.

Schließlich wird unter der Überschrift „Creating incentives for mobilising investment“ ein Gedanke aufgegriffen, der ebenfalls schon im Kommuniqué von 1990 im Zentrum stand. Das verstärkte Bemühen um lebenslanges Lernen erfordere auch das Erschließen von neuen finanziellen Ressourcen. Die Aufteilung solcher höheren Leistungen hänge indes von den Umständen in den jeweiligen Mitgliedstaaten ab. So werden etwa im tertiären Bildungsbereich verstärkt öffentlich-private Partnerschaften angeregt und auch im Bereich der Weiterbildung sollen Arbeitgeber stärker in die Pflicht genommen werden, um die Investitionen in das Humankapital zu steigern und solchermaßen den Prozess der Exklusion und Marginalisierung von bestimmten Personengruppen auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen. Gleichwohl sollen die Regierungen soziale Gerechtigkeit beim Zugang zu tertiärer Bildung sicherstellen: „They [the governments, M. S.] also have a responsibility to ensure, in a framework of devolution and sharing of financing at higher education levels, that there is a fair opportunity for all to participate“ (ebd., S. 23).

Das abschließende Kapitel zeigt explizit die Handlungs- und Aktionsräume für die OECD auf. Die Bildungsminister fordern die OECD auf,

- alternative Visionen einer Schule für die Zukunft zu bewerten,
- neue Formen des Lehrens und Lernens Erwachsener zu untersuchen und erforschen,
- den Fortschritt der Mitgliedstaaten hin zur Realisierung des Konzeptes des lebenslangen Lernens zu überwachen,
- die Vorteile von stärkeren Investitionen in das lebenslange Lernen zu identifizieren,
- die Analysen zur Mobilisierung von Investitionen in Bildung, zur Steigerung Kosteneffektivität und Qualität der Bildungsanbieter sowie zur Kohärenz der unterschiedlichen Orientierungen der Politikfelder, etwa im Verhältnis von Bildungs- zur Arbeitsmarktpolitik, zu vertiefen (vgl. ebd., S. 24).

Abschließend wird nochmals die zentrale Stellung betont, die die OECD dem lebenslangen Lernen nunmehr einräumt sowie die Bedeutung, die das lebenslange Lernen für die weitere Entwicklung der Mitgliedstaaten hat:

„Future economic prosperity, social and political cohesion, and the achievement of genuinely democratic societies with full participation – all depend on a well-educated population. [...] Ministers call on their partners in the provision of education, training and those involved in the creation of employment to help them to generate a positive and encouraging climate of opinion in which lifelong learning can flourish, and to establish the mechanisms which will make it a reality“ (ebd.).

Der potentielle Beitrag von lebenslangem Lernen zu wirtschaftlichem Wachstum und sozialem Wandel stellt in diesem Dokument im wahren Sinne des Wortes den Rahmen dar, da hierauf sowohl zu Anfang als auch zum Ende des Dokumentes hingewiesen wird. Zugleich ist dies aber auch im übertragenen Sinne ein Rahmen, weil es jener Gedanke ist, der eine gewisse Kohärenz der unterschiedlichen und disparaten Aspekte herstellt.

### **3.3.3 Das Communiqué aus dem Jahre 2001**

Auch das Communiqué des Erziehungs- und Bildungsministertreffens aus dem Jahre 2001 ist mit geringfügigen Abstrichen in die kontinuierliche Linie der beiden anderen Dokumente einzureihen. Zwar rückt in der Überschrift „*Investing in Competencies for All*“ mit dem Kompetenzbegriff ein Aspekt in den Blickpunkt, der so bisher noch nicht an prominenter Stelle aufzufinden war. Die Wiederaufnahme des emphatischen „*for All*“ hingegen ist ein erstes Indiz für eine generelle Fortschreibung.

Des Weiteren lässt sich die Kontinuität auch auf inhaltlicher Ebene belegen. So wird in diesem Dokument an die im 1996er Kommuniqué vorgegebene Zielvorstellung des „*Lifelong Learning for All*“ angeknüpft und direkter Bezug genommen: „Now we have met to review the progress since 1996 in developing and implementing policies to make lifelong learning a reality for all and to set new priorities for further work“ (OECD 2001a, S. 2).

Auch an der grundsätzlichen Bestimmung der Bedeutung von Bildung in Bezug auf Wachstum und soziale Kohäsion lässt sich die Kontinuität der Dokumente festhalten. So heißt es an späterer Stelle des Dokumentes: „The challenge for governments now is to maintain growth and social cohesion in ways that are sustainable and to share the benefits equitably. That will, increasingly, depend on effective co-ordination of education and other policies affecting growth and sustainable development“ (ebd., S. 4).

Und auch der Eröffnungssatz des Dokumentes weist auf diesen Zusammenhang hin: „Sustainable development and social cohesion depend critically on the competencies of all our population – with competencies understood to cover knowledge, skills, attitudes and values“ (ebd., S. 2).

Dieses Zitat führt auch zu den bereits oben angesprochenen Abweichungen und neuen Akzentuierungen. Vor dem Hintergrund des beschleunigten Überganges zu wissensbasierten Gesellschaften verweist das Dokument auf die Notwendigkeit von höheren Kompetenzen aller Gesellschaftsmitglieder. Neben dem lebenslangen Lernen rückt also der Kompetenzbegriff in den Blickpunkt.

Betrachtet man den zugrunde liegenden Kompetenzbegriff, so fällt auf, dass dieser nicht entlang kompetenztheoretischer Überlegungen entwickelt wird. Neben dem landläufigen Verständnis von Beherrschung bestimmter Fertigkeiten und Fähigkeiten soll der Begriff Kompetenz Wissen, Haltungen und Werte mit einschließen. Dabei ist festzustellen, dass gerade jene Begriffe im Folgenden keiner genaueren Klärung zugeführt werden, d. h. es finden sich an keiner Stelle des Dokumentes Aussagen darüber, um welches Wissen, welche Haltungen und welche Werte es sich hier handelt. Vielmehr ist es sogar so, dass die OECD von

den Erziehungs- und Bildungsministern beauftragt wird, zunächst jene Kompetenzen, die das Individuum in der Wissensgesellschaft benötigt, zu identifizieren und sodann Strategien zu deren Entwicklung und Anerkennung zu finden (vgl. ebd., S. 5). Das Dokument stellt folglich eine Programmatik auf, deren inhaltliche Dimension nicht geklärt ist.

Nach den einführenden Bemerkungen gliedert sich das Kommuniké in vier Teile. Dabei nimmt der erste Teil, überschrieben mit „A review of progress on the lifelong learning agenda“, sich zunächst der bereits erwähnten Bestandsaufnahme der Entwicklungen seit des im Jahre 1996 ausgegebenen Ziels des lebenslangen Lernens für alle an. Wie bisher wird das lebenslange Lernen als Konzept begriffen, das sämtliche Teile des Bildungssystems erfaßt, d. h. „from pre-school years, through primary and secondary schooling and tertiary education to adult learning“ (ebd., S. 2). Im Rahmen der Ausführungen wird deutlich, dass allen genannten Bereichen eine gleichwertige Bedeutung beigemessen wird. Die Vorschulphase wird als grundlegende Phase begriffen, in der Kinder Erfahrungen machen sollen, die ihre Entwicklung und ihre Lernbereitschaft fördern. Schulen sollen enger mit Gesundheits- und Sozialeinrichtungen zusammenarbeiten, um gerade die Bedürfnisse jener Schüler und Schülerinnen zu erreichen, die drohen der fehlenden sozialen Kohäsion zum Opfer zu fallen und ohne die zentralen Kompetenzen die Schule zu verlassen. Hinsichtlich des Übergangs von Schule in das Arbeitsleben wird eine stärkere Vernetzung zwischen Schulen und Arbeit gefordert, die flexible Strukturen auch mit Blick auf die Universitätsausbildung erlaubt. Schließlich verweist der Aspekt Weiterbildung sowohl auf den formalen als auch auf den informellen Bereich. Dabei wird zum einen auf eine Steigerung der Effizienz der bestehenden Strukturen abgehoben, zum anderen auf höhere Investitionen, wobei diese nicht vom Staat, sondern von den Lernern, ihren Familien und den Unternehmen geleistet werden sollen (vgl. ebd., S. 3). Sowohl die Verwendung des Konzeptes des lebenslangen Lernens als Modernisierungsformel für die Reform des Bildungswesens als auch die anderen angeführten Aspekte finden sich auch in den zuvor analysierten Dokumenten.

Der zweite Teil des Dokumentes, überschrieben mit „Investing in competencies for all“, konstatiert, wie oben bereits angedeutet, dass noch nicht alle Kompetenzen, die zur Teilhabe an einer Wissensgesellschaft befähigen, identifiziert sind. Hieran weiter zu arbeiten, ist erklärtes

Ziel des OECD Ministertreffens, wobei ausdrücklich eine Engführung auf eine Wissensökonomie zugunsten des Wissensgesellschaftsbegriffs ausgeschlossen wird. Ferner finden bestehende Ungleichheiten in Bezug auf erreichte Schulabschlüsse und den Erwerb von Kompetenzen, aber auch im Zuge der technischen Innovationen neu aufkommende Ungleichheiten, wie etwa der „*digital divide*“ in diesem Teil Erwähnung. Erklärtes Ziel des Ministertreffens ist es, diese zu beseitigen. Damit wird die Bedeutung von Bildung im Zusammenhang des sozialen Wandels und zur Herstellung sozialer Kohäsion unterstrichen. Des Weiteren, so fährt das Dokument fort, seien auch noch Defizite hinsichtlich der Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie für den Bildungsbereich zu erkennen. Diesen sucht man mit der Verbesserung der Fähigkeiten von Lehrern in diesem Bereich zu begegnen. Schließlich rücken auch die Rekrutierung von Lehrern und hohe Ansprüche an die Qualität der Schulen in den Blick sowie die Schaffung von Anreizen, um diese Qualität auch zu erreichen (vgl. ebd., S. 4).

Im dritten Teil „Challenges ahead“ werden die Aufgaben definiert, die zukünftig von der OECD in Forschung und Analysen näher untersucht werden sollen. Dabei greift das Dokument die Konzepte Humankapital und soziales Kapital auf und fordert, das Verhältnis der Kapitalformen zueinander und deren Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und zum wirtschaftlichen Wachstum zu untersuchen sowie generell Politikstrategien zu identifizieren, die zu wirtschaftlichem Wachstum beitragen (vgl. ebd.). Ferner wird dazu aufgefordert, dem Bereich der Kompetenzentwicklung besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden. Dabei sollen Kompetenzen, die Individuen in der Wissensgesellschaft benötigen, zunächst identifiziert werden, ferner Politikoptionen zur Finanzierung des lebenslangen Lernens evaluiert werden, die Bedeutung der Internationalisierung mit Blick auf die Kompetenzanforderungen aber auch auf die Anforderungen und die Einrichtungen zur Bereitstellung dieser Kompetenzen analysiert werden und schließlich Indikatoren entwickelt werden, mit denen der Fortschritt zur Erreichung des Ziels des lebenslangen Lernens gemessen werden kann (vgl. ebd., S. 5).

Des Weiteren nimmt das Dokument die Bedeutung von Bildungsinstitutionen in den jeweiligen Gemeinschaften in den Blick. Dabei wird die OECD aufgefordert, zu untersuchen, inwiefern die Bildungssysteme dazu beitragen können, alle Lernenden einzuschließen und gleichsam den

unterschiedlichen Bedürfnissen nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Wahrung kultureller Unterschiede gerecht zu werden (vgl. ebd., S. 5).

Schließlich rückt die Reform des Lehrens und Lernens in den Aufgabenbereich der OECD. So sollen Strategien zur Erreichung höherer Standards beim Lernen entwickelt werden. Ferner gilt es zu untersuchen, wie Regierungen, Bildungsinstitutionen und lokale Gemeinschaften besser bei der Erzeugung und Nutzung von Wissen kooperieren können und wie die Qualität sowohl in formalen als auch in informellen Lernkontexten gesteigert werden kann. Auch die Nachfrage nach Lehrern sowie Möglichkeiten zu deren Rekrutierung und professioneller Entwicklung sollen untersucht werden (vgl. ebd., S. 6). Es bleibt festzuhalten, dass die einzelnen Aspekte zum Großteil in den vorlaufenden Dokumenten bereits angeführt worden sind.

In einem letzten Teil, der überschrieben mit „Our expectations for the future“ als Epilog fungiert, stellt das Dokument nochmals das zu Grunde liegende Ziel heraus: „Our shared vision is of increased levels of competence in our populations and of a more equitable distribution of this competence“ (ebd., S. 6).

### **3.3.4 Zwischenzusammenfassung**

In der abschließenden Interpretation der Analyse der Dokumente sollen nunmehr die wesentlichen Ergebnisse vor dem Hintergrund des Ansinnens, bildungspolitische Themen zu identifizieren und Orientierungen sichtbar zu machen, zusammengeführt werden.

Zunächst konnte auf konzeptioneller Ebene deutlich gemacht werden, dass die OECD eine Erweiterung vorgenommen hat, indem sie sich weg von dem vormals favorisierten Konzept der *recurrent education*, hin zum lebenslangen Lernen bewegt hat. Dabei wird lebenslanges Lernen ausdrücklich nicht nur als Synonym für Weiterbildung verstanden, sondern richtet sich auf das gesamte Bildungssystem. Mit diesem Konzeptwandel werden gleichzeitig Reformnotwendigkeiten aufgezeigt und adressiert, die es rechtfertigen, das lebenslange Lernen im Kontext der OECD als bildungspolitische Modernisierungsformel zu charakterisieren. Dabei werden auch Ergebnisse und Befunde der Weiterbildungsforschung, wie beispielsweise die Bedeutung der Initialbildung für die weitere Weiterbildungsbeteiligung, insofern berücksichtigt, als etwa auf die Stärkung

der Erstausbildung hingewiesen wird. Des Weiteren verbinden sich mit diesem Reformcharakter aber auch Fragen etwa der formalen, nonformalen und informellen Bildung sowie deren Beziehung zueinander.

Ferner ist festzustellen, dass neben die sui generis angelegte Betrachtung der OECD von Bildung in ihrer Bedeutung für ökonomisches Wachstum nunmehr auch die Perspektive der Bedeutung von Bildung für die soziale Dimension tritt. Am deutlichsten wird die Betonung der sozialen Dimension sicherlich in dem emphatischen Zusatz „for All“, der sich in allen Überschriften der Kommunikés findet. In der weiteren Analyse konnte gezeigt werden, dass in allen Kommunikés der Verweis der Bedeutung für beide Dimensionen an prominenter Stelle aufzufinden war. Und auch in den ausgeführten Politikorientierungen und Handlungsperspektiven sind beide Perspektiven sichtbar. Findet die ökonomische Dimension nach wie vor ihren Ausdruck im Hochhalten der Humankapitaltheorie, so dokumentiert sich die soziale Dimension unter anderem in der Fokussierung auf gerechten Zugang zu Bildung und Zielgruppenorientierung.

Des Weiteren konnte eine Entwicklung innerhalb der Kommunikés aufgezeigt werden, wonach die Bedeutung der sozialen Dimension sicherlich im 2001er Dokument am stärksten hervortritt. Sucht man diese Befunde zu interpretieren, so kann man mit Henry u. a. argumentieren, dass soziale Inklusion und Exklusion in den sozialdemokratisch regierten europäischen Staaten Mitte der 1990er Jahre Priorität auf der politischen Agenda genossen (vgl. Henry u. a. 2001, S. 81).

Im Zuge dieser Überlegungen ist noch ein weiterer Aspekt deutlich gemacht worden. Auch wenn sich eine Ergänzung der Bedeutung von Bildung um die soziale Dimension aufzeigen lässt, so hat sich doch das grundlegende utilitaristische Verständnis der OECD nicht verändert. Mag sich auch die Rahmung von Bildung verändern, so schwingt doch die Grundüberzeugung mit, dass sich soziale und wirtschaftliche Probleme durch Bildung lösen lassen, dass sich Investitionen in Bildung sowohl in den Bereichen Wirtschaft als auch Soziales auszahlen und dass Bildung einen zentralen Beitrag zur Lösung sowohl wirtschaftlicher als auch sozialer Probleme leisten kann.

In Bezug auf die Politikorientierungen ist insgesamt festzuhalten, dass sich hier ein breites Spektrum an Themen und Aspekten entfaltet, das

nur mit Mühe bestimmte Muster erkennen lässt. Henry u. a. stellen nach ihrer Analyse der Arbeitspläne der OECD fest: „a patchwork of loosely connected topics (and even more so the sub-themes which were not examined) have been strung together to provide a minimum semblance of coherence. In particular the general perspective of education's contribution to social and economic restructuring seems to provide the glue by which priorities have been attached“ (ebd., S. 52). Dieser Interpretation kann man sich auch nach der Analyse der Kommuniqués vorbehaltlos anschließen.

Wollte man jenseits der oben angeführten Aspekte dennoch auf Muster oder Stränge aufmerksam machen, so lassen sich zwei Bereiche besonders hervorheben. Ein offensichtlicher Themenbereich ist mit den Begriffen Qualität, Effizienz und Effektivität zu kennzeichnen. Hierunter sind die Steigerung der Qualität der Bildungsangebote, die Steigerung der Investitionen in Bildung und vor allem die Optimierung des Verhältnisses von Investitionen und Erträgen zu fassen.

Als zweiter Bereich ist die internationale und globale Dimension der Bildung zu nennen, die etwa in Aufgabenzuschreibungen des Überwachens der Fortschritte hin zur Implementierung der Idee des lebenslangen Lernens an die OECD zum Ausdruck kommt, aber auch in der geforderten stärkeren Einbeziehung der internationalen oder globalen Dimension in nationale Politikentscheidungen oder in der Vergleichbarkeit bzw. der gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen.

Vor dem Hintergrund der entfalteten Befunde zur erwachsenenbildungspolitischen Dimension der OECD sollen im Folgenden exemplarisch Handlungsstrategien und Aktivitäten der OECD analysiert werden.

### **3.4 Aktivitäten und Handlungsstrategien**

---

Wenn im Folgenden einige ausgewählte Aktivitäten der OECD näher untersucht werden, so geschieht dies mit einem mehrfachen Erkenntnisinteresse. Zunächst sollen im Zusammenhang der Untersuchung Charakteristika der einzelnen Aktivitäten erarbeitet werden, die im Rahmen der vergleichenden Betrachtung mit Aktivitäten anderer inter- und supranationalen Organisationen in Kapitel 7 wieder aufgegriffen werden. Sodann soll geprüft werden, ob die ausführenden Einrichtungen

der OECD, in diesem speziellen Fall EDC und CERI, den Vorgaben der Erziehungs- und Bildungsminister folgen, oder ob sich Differenzen ausmachen lassen, die auf Interessenkonflikte oder Brüche innerhalb der OECD hinweisen könnten.

Ferner sollen auch mögliche oder tatsächliche Folgen und Konsequenzen aus den Aktivitäten diskutiert und problematisiert werden. Ziel ist es hierbei, das Spannungsfeld, in dem sich die OECD und ihre Aktivitäten bewegen, zu markieren. Wie bereits oben angeführt, verfügt die OECD zumindest im Bildungsbereich über keine supranationalen Instrumente, die es ihr erlauben, entwickelte bildungspolitische Vorstellungen linear in die Mitgliedstaaten zu übertragen. Dennoch entfaltet sie eine Vielzahl von Aktivitäten, die nicht folgenlos bleiben.

Schließlich sollen, soweit möglich, auch Befunde aus den Aktivitäten mitgeteilt werden, sind doch die Forschungen der OECD für Bildungswissenschaftler von hohem Interesse. Dabei ist jedoch darauf zu verweisen, dass auf eine dezidierte Auseinandersetzung mit etwa forschungsmethodischen Fragen größtenteils verzichtet wird.

Zur Auswahl der in diesem Zusammenhang diskutierten Aktivitäten ist festzuhalten, dass sie entlang folgender Kriterien vollzogen worden ist. Vor dem Hintergrund der oben erläuterten Differenz zwischen EDC und CERI wurden Aktivitäten beider Programme herangezogen. Des Weiteren sind vor allem die im Untersuchungszeitraum neu entstehenden Aktivitäten berücksichtigt worden. Und schließlich sind, soweit typische Aktivitäten exemplarisch diskutiert werden, Beispiele mit besonderem Bezug zur Erwachsenenbildung ausgewählt worden.

### **3.4.1 Die Peer-Review-Verfahren**

Eine zentrale Aktivität der OECD allgemein besteht in der Durchführung so genannter Peer Reviews, d. h. in der wörtlichen Übersetzung der Begutachtung oder Prüfung durch Gleichgestellte oder Ebenbürtige. Im Kontext von internationalen Organisationen sind Peer Reviews zu definieren als systematische Untersuchung und Bewertung der Performanz eines Staates in einem bestimmten Politikfeld durch andere Staaten. Dabei sind zentrale Ziele, den untersuchten Staaten Hilfestellungen in Bezug auf die Verbesserung von grundsatzpolitischen Entscheidungen, in Bezug auf die Übernahmen von erprobten und optimalen Ansätzen

und Lösungen und in Bezug auf die Einhaltung von etablierten Standards und Prinzipien zu geben (vgl. Pagani 2002, S. 4)

### *Länderstudien*

Nach diesen eher allgemeinen Ausführungen sollen im Folgenden die Länderstudien als bildungspolitische Aktivität der OECD näher untersucht werden. Dabei geht es auch darum, Veränderungen, die seit der Mitte der 1990er Jahre erkennbar werden, zu markieren und zu interpretieren.

Innerhalb des Bildungsbereiches der OECD sind die nach dem „Peer-Review-Prinzip“ verfassten Länderstudien die wohl traditionsreichsten Instrumente. Die Praxis der Länderstudien im Bereich der Bildung knüpfte an die Erfahrungen mit Länderstudien im Bereich der Wirtschaftspolitik an und wurde ab 1958/1959 jährlich für jeden Mitgliedsstaat durchgeführt. Dabei sah das Verfahren in dieser frühen Phase zunächst einen Besuch von Experten bei Experten in dem betreffenden Land vor, in dessen Rahmen Gespräche mit Regierungsbeamten und Interessenvertretern geführt wurden. Von den Experten wurde ein Bericht erstellt, der in einem „Konfrontationstreffen“ zwischen den Experten, Mitgliedern der OECD sowie Vertretern des betreffenden Landes diskutiert wurde. Papadopoulos weist darauf hin, dass die Studien in jener Phase zumeist eher bescheiden und vor allem deskriptiv ausfielen, schreibt ihnen dennoch bereits eine zumindest stimulierende, wenn nicht sogar mitunter leitende Funktion für die nationale Bildungspolitik zu (vgl. Papadopoulos 1994, S. 25). Im Zusammenhang der in den 1960er Jahren favorisierten nationalen Bildungsplanung gewannen auch die Länderstudien insofern an Qualität, als sich mit der Erstellung von nationalen Bildungsplänen auch die Grundlage für die Länderstudien zunehmend solider ausnahm. In der Folge und mit zunehmendem Bedeutungsverlust der nationalen Bildungspläne wurden von den Ländern Hintergrundberichte erstellt, was ebenso zur Verbesserung der Qualität der Berichte beitrug, wie die Einbeziehung von herausragenden pädagogischen und politischen Experten in die Untersuchungsteams. Eine weitere Aufwertung erfuhren die Länderstudien nicht zuletzt dadurch, dass die zuständigen Erziehungs- und Bildungsminister sich an die Spitze der nationalen Delegation zum Konfrontationstreffen setzten (vgl. ebd., S. 25 f.).

Die Charakterisierung des heute gängigen Verfahrens stimmt in wesentlichen Zügen mit den bereits oben skizzierten allgemeinen Prinzipien

der Peer Reviews überein. Die Länderstudien verlaufen nach folgendem Grundmuster. Zunächst wird nach Anfrage eines Landes von der OECD ein entsprechendes Expertenteam zusammengestellt, wobei als Auswahlkriterien entweder wissenschaftliche Expertise oder aber Erfahrungen aus bildungsbürokratischen Zusammenhängen geltend gemacht werden. Von Seiten des Landes werden ein Hintergrundbericht und, soweit notwendig, weitere Gutachten für die Expertenkommission erstellt. Die eigentliche Arbeit des Teams besteht in einem Forschungsaufenthalt vor Ort sowie in der Erarbeitung eines Berichtes. In der Regel kommt es noch zu einem abschließenden Treffen im Hauptquartier der OECD in Paris, auf dem aufgeworfene Fragen zu beantworten sind. Abschließend erscheint eine Publikation, die wesentliche Ergebnisse des Hintergrundberichtes, des Expertenberichtes sowie eine Synopse der Abschlussbesprechung wiedergibt (vgl. Gruber 2002, S. 69).

Weitere typische Kennzeichen lassen sich einer Evaluation entnehmen, die Kogan im Jahre 1979 zur Länderberichtspraxis verfasste. Darin machte er unter anderem deutlich, dass das Land in seinem historischen und gesellschaftlichen Kontext der zentrale Fokus sein müsse: „a successful examination should seek to provide an analysis in such a form as to be directly useful to the country, and thus respect the immediate problems the country faces as being the main focus of enquiry“ (Kogan, 1979, S. 71). Ausdrücklich wendet sich Kogan an gleicher Stelle gegen eine explizit vergleichende Perspektive, könnte diese doch eine negative Wirkung auf die Beteiligungsmotivation haben und auch zu oberflächlichen Vergleichen führen.

Eine vergleichende Perspektive werde den Länderberichten allenfalls informell unterlegt, dabei seien aber abweichende politische und historische Kontexte immer zu berücksichtigen (vgl. ebd., S. 57). Vor diesem Hintergrund kommt die OECD auch ihrem Auftrag allgemein und den in den Kommunikués formulierten Aufträgen der Politikberatung nach.

Betrachtet man indes die jüngeren Entwicklungen der Länderstudien, so werden Veränderungen seit Mitte der 1990er Jahre erkennbar. So ist zum einen das Interesse der Mitgliedstaaten an Länderstudien deutlich zurückgegangen, während andererseits vor allen Dingen Nicht-Mitgliedstaaten – und hier vor allem potentielle Beitrittskandidaten – um Begutachtung ersuchten (vgl. Henry u. a. 2001, S. 44). Zum anderen

haben sich strukturell zwei wesentliche Veränderungen ergeben. Seit 1995 werden so genannte thematische Studien durchgeführt, d. h. statt des ausschließlichen Länderfokus im Sinne einer vertikalen Perspektive werden nunmehr ländervergleichende und problemfokussierte Studien im Sinne einer horizontalen Perspektive angefertigt. Hierauf soll in diesem Kapitel noch detaillierter eingegangen werden. Im gleichen Zeitraum tritt zu den „klassischen“ Schritten einer Länderstudie ein weiterer hinzu, der des Monitoring, d. h. des Überwachens der Umsetzung der Empfehlungen. So wird in einer OECD Publikation aus dem Jahre 1996 mitgeteilt, dass ein weiterer Begutachtungsprozess zwei Jahre nach Abschluss des eigentlichen Länderberichtes angeschlossen wird, der untersucht, inwieweit die ausgesprochenen Empfehlungen umgesetzt worden sind. Dies führt zur Analyse der Folgen bzw. der Wirkungen der Aktivität Länderbericht.

Um die möglichen Folgen aus der Aktivität Länderbericht zu analysieren, soll auf Paganis allgemeine Arbeit zum Peer Review in der OECD zurückgegriffen werden. Er identifiziert in seinen Ausführungen zu den Peer Reviews vier potentielle Effekte.

Zunächst werde bereits während des Prozesses ein Politikdialog angeregt, in dessen Verlauf kontinuierlich Daten und Informationen sowie Einstellungen und Haltungen der unterschiedlichen Akteure zu Politikentscheidungen ausgetauscht werden. Solcher Dialog könne die Grundlage für Zusammenarbeit sowie für die Entwicklung und Verabschiedung von neuen Politikrichtlinien sein. Für den Bildungsbereich kann in der Tat nicht ausgeschlossen werden, dass die Länderberichte in gewisser Weise etwa auch die Ministerkommunikés vorbereiten, es ist indes nicht empirisch zu belegen.

Ferner werde Transparenz über die jeweiligen nationalen Regeln, Praktiken und Verfahren hergestellt und den nationalen Behörden werde die Gelegenheit gegeben, ihre Kompetenzen und ihr Vermögen in bestimmten Zusammenhängen zu erweitern (vgl. Pagani 2002, S. 11 f.). Dieser Aspekt scheint im Bildungsbereich ohne weiteres plausibel.

Die Konfrontationsseminare haben mit der hochkarätigen Besetzung der Delegationen nicht nur eine Aufwertung in der Außenwirkung erfahren, sondern gewinnen dadurch auch strukturell an Qualität. So erhalten

hier Minister und Spitzenbeamte maßgeschneiderte Empfehlungen und werden gezwungen, sich mit Zusammenhängen ihrer bildungspolitischen Entscheidungen auseinanderzusetzen und sie zu reflektieren. Noah hat diesen Seminaren einen hohen Wert beigemessen und begreift sie in gewisser Weise als „Fortbildungsseminare“ für Minister und Spitzenbeamte (vgl. Noah 1979, S. 69). Für den Bildungsbereich betrachtet, ist dies ebenfalls plausibel.

Und schließlich kann, nach Pagani, mit Hilfe der *reviews* auch die Einhaltung von im OECD Rahmen vereinbarten Standards, Prinzipien und Politikrichtlinien durch die Mitgliedstaaten überprüft werden (vgl. Pagani 2002, S. 12). Gerade an dieser Stelle ist ein Zusammenhang mit dem oben angeführten vierten Schritt innerhalb der Evaluationsprozesse zu sehen. Die Nachbegutachtungen sind sicherlich als Schritt zur Erhöhung des „peer pressure“-Effekts zu sehen, auf den die OECD mittlerweile auch gezielt setzt. So heißt es etwa in der allgemeinen Vorstellung der OECD im Publikationskatalog: „The OECD provides a setting where governments can compare policy experiences, seek answers to common problems, identify good practice and work to co-ordinate domestic and international policies. It is a forum where peer pressure can act as a powerful incentive to improve policy and implement ‚soft law‘“ (OECD 2002c, S. 2).

Die oben angeführte Nachbegutachtung steigert als qualitative Veränderung des Instrumentes Länderstudie ohne Zweifel den Druck und vergrößert somit die möglichen Effekte jenes „soft law“. Betrachtet man jedoch Befunde zu Folgen aus den OECD Länderberichten für nationale Bildungspolitik, so sind diese weithin als kontingent zu bezeichnen. Auf diesen Zusammenhang ist am Beispiel Österreichs bereits hingewiesen worden: „Während es der österreichischen Bildungspolitik sehr recht war, sich für die Einführung von Fachhochschulen Mitte der neunziger Jahre das Placet der OECD zu holen, nimmt Österreich (wie Deutschland) die von der OECD schon seit den siebziger Jahren vielfach geäußerte Befürwortung einer nichtselektiven, gesamt schulischen Organisation der Sekundarstufe I nicht zur Kenntnis“ (Gruber 2002, S. 74). Solche zumeist legitimierende und damit auch instrumentalisierende Funktion wurde auch an anderer Stelle bereits herausgearbeitet: „[T]he OECD became a real factor in the national policies of Member countries, and the legitimisation of such policies through favourable reactions from the OECD became important for Governments“ (Eide 1990, S. 26).

Für den australischen Zusammenhang ist der Einfluss der OECD auf die Bildungspolitik allgemein, aber auch die Legitimierungsfunktion im Besonderen in verschiedenen Studien untersucht worden. So hat Vickers am Beispiel der Jugendpolitik von Peter Wilenski, dem Minister für Jugend in der Hawke Regierung von 1983, den Einfluss der OECD aufgezeigt. Wilenski war vor seiner Berufung in das Kabinett von der OECD beauftragt, ein Papier zur Jugendpolitik zu erarbeiten. In diesem Papier hatte er unter anderem einen integrierten Ansatz der Jugendpolitik gestärkt, der Bildung, berufliche Bildung, Beschäftigung und Sozialleistungen kombinierte. Solche Ansätze fanden sich auch in dem für eine Länderstudie vorbereiteten Hintergrundbericht. Die Länderstudie selbst griff diese Ansätze auf und empfahl die Etablierung einer Jugendabgabe (*youth entitlement*) sowie die Konzentration der Politik auf die langfristigen Bedürfnisse der Jugendlichen, anstatt auf kurzfristige Maßnahmen zur Reduktion der hohen Arbeitslosigkeit. Mit seiner Berufung begann Wilenski mit der Umsetzung einer Politik, die eng angelehnt war an die Länderstudie (vgl. Taylor/Henry 2000, S. 492). So kommt Vickers auch zu dem Schluss, dass die OECD einen wichtigen Einfluss auf die Politikentscheidungen genommen hat. Ohne Zweifel haben zunächst Wilenskis Erfahrungen im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit für die OECD eine zusätzlich begünstigende Wirkung. Die OECD Studie ist jedoch ein wichtiger Faktor bei der Umsetzung der Politik gewesen und diente nicht zuletzt als Legitimation der veränderten Politik (vgl. Vickers 1994, S. 41).

### *Thematische Studien*

Wie bereits oben angedeutet, stellen die thematischen Studien eine Unterform der Länderstudien dar, die seit Mitte der 1990er Jahre durchgeführt werden. Bis zum Jahre 2003 sind vier thematische Studien von der OECD vorgelegt worden. Im Jahre 1998 erschien eine Studie zur tertiären Bildung (vgl. OECD 1998), 2000 eine weitere zum Übergang von Schule zu Arbeit (vgl. OECD 2000), im Jahre 2001 eine thematische Studie zur Politik der frühkindlichen Erziehung (vgl. OECD 2001b) und im Jahre 2003 die Studie zum Erwachsenenlernen (*Thematic Review on Adult Learning*, TRAL) (vgl. OECD 2003b).

Im Gegensatz zu den Länderstudien sind an den thematischen Berichten mehrere Staaten beteiligt, die auf einen bestimmten Aspekt des Bildungswesens hin vergleichend untersucht werden. Dabei ist die Teilnahme an thematischen Studien, ebenso wie bei Länderstudien, freiwillig. Ein

zentrales Kennzeichen der thematischen Studien ist also die Bereitstellung einer horizontalen Perspektive, während bei den Länderstudien eine vertikale Perspektive offeriert wird, in der Regel maßgeschneidert auf die Bedürfnisse des untersuchten Landes.

Das methodische Vorgehen als weiteres Charakteristikum der thematischen Studien ähnelt dabei dem oben bereits ausgeführten Vorgehen bei den Länderstudien allgemein. Im Folgenden soll dieses am Beispiel des TRAL erörtert werden.

Die internationale Vergleichsstudie geht zurück auf das OECD Erziehungs- und Bildungsministertreffen aus dem Jahre 1996, auf dem die herausragende Bedeutung des lebenslangen Lernens für alle betont wurde. In diesem Zusammenhang wurde die OECD aufgefordert, Möglichkeiten der Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung und neue Formen des Lehrens und Lernens Erwachsener zu untersuchen (vgl. ebd., S. 16).

Der Zweck der Studie wird im vorgelegten Abschlußbericht wie folgt beschrieben: „The purpose of the thematic review is to analyse policy options in different national contexts for improving access to and participation in adult learning, as well as its quality and effectiveness“ (ebd., S. 16). Ausdrücklich wird darauf verwiesen, dass es in diesem Bericht nicht darum geht, einen Vergleich zwischen Staaten im Sinne einer Falsch-oder-Richtig-Logik oder einer Besser-oder-Schlechter-Logik anzustreben und dann in der Folge ein Ranking auszuweisen. Vielmehr geht es darum, den Umfang und die Begründungen für Differenzen und Gemeinsamkeiten bei Politikansätzen der Staaten zu analysieren (vgl. ebd., S. 17). Untersuchungsschwerpunkte sind dabei

- Muster und Verteilung von Teilnahme und Nichtteilnahme an Erwachsenenlernen,
- Analyse der aus diesen Mustern resultierenden Probleme und Schwierigkeiten,
- Programme und institutionelle Vorkehrungen der beteiligten Staaten, um die Beteiligungsmöglichkeiten an Erwachsenenlernen zu erweitern,
- Optionen, die unter bestimmten Bedingungen als *best practice* verstanden werden können und die mögliche Ausdehnung auf andere Staaten (vgl. ebd., S. 16).

Im Rahmen eines Treffens im Juni 1999 haben sich dann neun Staaten bereit erklärt, an der thematischen Vergleichsstudie teilzunehmen: Dänemark, Finnland, Kanada, Norwegen, Portugal, Schweden, die Schweiz, Spanien und das Vereinigte Königreich.

Der eigentliche Prozess der vergleichenden Studie verlief in einem Fünf-Schritt-Verfahren. Auf der Grundlage einer zuvor gemeinsam vereinbarten Struktur zur Datenerhebung erarbeitete jedes der teilnehmenden Länder einen Hintergrundbericht, der einen Überblick über den weiteren Kontext des Landes, die jeweiligen Leitlinien der Politik des Erwachsenenlernens sowie Formen der Bereitstellung für das Lernen, Hauptthemen sowie Probleme erlaubte. Die Berichte wurden in der Regel von Ministerialbeamten erstellt und sind ein zentrales Ergebnis der Studie. Wie im Abschlußbericht betont wird, liegt in einigen teilnehmenden Staaten mit diesem Hintergrundbericht erstmalig ein konzises Dokument vor, in dem sämtliche wichtigen Informationen zum Erwachsenenlernen zusammengetragen wurden (vgl. ebd., S. 17). In einem zweiten Schritt besuchten zunächst Mitarbeiter des OECD Sekretariats die Länder und bereiteten den eigentlichen Besuch des multinationalen Expertenteams vor. Der Besuch des Teams wurde im Umfang von ein bis zwei Wochen durchgeführt und hatte zum Ziel, die im Hintergrundbericht aufgeworfenen Fragen mit Vertretern unterschiedlichster Interessengruppen näher zu diskutieren. Im Anschluss an den Besuch erarbeiteten die Expertenteams spezielle Länderdossiers (*country notes*), in denen die Beobachtungen und Analysen der länderspezifischen Politikaspekte zusammengetragen und mit quantitativen Daten aus etwa dem International Adult Literacy Survey ergänzt wurden. Die Länderdossiers sind demzufolge speziell auf die Bedürfnisse der teilnehmenden Staaten abgestimmte Dokumente, die den allgemeinen Kontext analysieren, Hauptthemen identifizieren und Vorschläge zur Verbesserung der politischen Orientierung und der Praxis machen. Sie stellen damit für die Diskurskontexte des jeweiligen Landes eine Art Diskussionsgrundlage dar, die nicht nur Fragen und Schwierigkeiten aufwirft, sondern sogar maßgeschneiderte Lösungsvorschläge bietet. Als solches kommen sie wohl dem eigentlichen Konzept der Länderberichte am nächsten.

Schließlich wurde auf der Grundlage der Länderdossiers ein vergleichender Abschlussbericht vorgelegt und veröffentlicht. In diesem Bericht wird bereits in der Einleitung auf eine unmittelbare Folge hingewiesen.

Bedingt durch die kooperative Anlage des gesamten Prozesses, sei generell Transparenz in Bezug auf Wissen um Erwachsenenlernen und auf entsprechende Daten erreicht worden. Dies beziehe sich vor allem auch auf die Dissemination von bestimmten erfolgreichen Modellen und Konzepten. Ein Effekt aus dem eigentlichen Prozess ist darüber hinaus die Initiierung von Kooperation sowohl auf inter- als auch auf intranationaler Ebene: „For instance, the project gave different government departments and ministries with responsibility for adult learning the opportunity to work together and exchange information and perspectives. It has also promoted collaboration and consultation between policy officials and other stakeholders in the field“ (ebd., S. 18). Folgt man dieser Darstellung, so scheint die thematische Studie der Anstoß eines intensiven Austauschprozesses gewesen zu sein, mit dem Ziel des voneinander Lernens.

Neben diesen ausgewiesenen Folgen soll jedoch noch auf einen weiteren Aspekt hingewiesen werden. Die thematische Studie argumentiert vor dem Hintergrund eines bestimmten Verständnisses von Weiterbildung. Dieses Verständnis ist wesentlich gekennzeichnet durch die Fokussierung auf die Humankapitaltheorie sowie eine utilitaristische Dimension: „Education and training contribute to human capital of individuals and make them more effective workers as well as better citizens in a knowledge society“ (ebd., S. 26).

Von diesem Grundverständnis aus werden in der Argumentation der Studie Problemfelder und -bereiche, wie etwa die Stärkung der Motivation für Erwachsenenlernen im fünften Kapitel oder die Verbesserung der Integration von Angebot und Nachfrage im siebten Kapitel identifiziert und in vergleichender Perspektive auch im Sinne des Ausweisens von Best-practice-Beispielen verhandelt. Damit werden zunächst Konvergenzen in Bezug auf die Problemlagen der teilnehmenden Staaten unterstellt und sodann unterschiedliche Lösungsangebote und -wege angedeutet.

Die Studie schließt mit dem achten Kapitel, überschrieben mit „*Desirable Features of Adult Learning Systems*“, in dem Konturen eines Weiterbildungssystems gezeichnet und entfaltet werden. In diesem Kapitel wird eine Norm für ein Weiterbildungssystem festgesetzt, an der sich die bestehenden Strukturen messen lassen.

Vor dem Hintergrund dieser Norm wird die Zieldimension einer Erwachsenenbildungspolitik wie folgt bestimmt: „[An Adult Education Policy, M. S.] must ensure high levels of participation while preserving equity among individuals and subgroups of population, with high-quality programmes that are efficiently resourced“ (ebd.). Anders als bei den Länderstudien, die, wie oben ausgeführt, eine Würdigung der idiosynkratischen Umstände der jeweiligen untersuchten Staaten vornahm und von dort aus maßgeschneiderte Empfehlungen aussprach, werden in den thematischen Studien Normen gesetzt, die einen allgemeingültigen Anspruch reklamieren. Diese Normen lassen sich in Beziehung zu nationalen bildungspolitischen Zusammenhängen setzen und erlauben Schlussfolgerungen und Empfehlungen im Blick auf die Erreichung der Norm. Auch wenn in der Publikation ausdrücklich der Vielfalt das Wort geredet wird, indem etwa betont wird, dass die unterschiedlichen Wege zur Lösung der Probleme in Form von unterschiedlich ausgestalteten Konzepten und bildungspolitischen Ansätzen anerkannt werden, so bleibt doch festzuhalten, dass die thematischen Studien eine deutliche qualitative Differenz im Vergleich zu den Länderstudien aufweisen.

### **3.4.2 „Bildung auf einen Blick“ – Die OECD Bildungsindikatoren**

Die Publikation „Bildung auf einen Blick“ (Education at a Glance) gehört seit den 1990er Jahren zu den wohl markantesten Aktivitäten der OECD. Der vom CERI regelmäßig erarbeitete und vorgelegte Bericht sucht auf Grundlage von verschiedenen Indikatoren die Wirkungsweisen der unterschiedlichen Bildungssysteme vergleichend darzustellen. Im Blickpunkt steht bei diesen Berichten die Mittel-Ertrags-Relation:

„Die OECD bemüht sich fortlaufend um die Entwicklung von Indikatoren, die als Informationsgrundlage bei der Festlegung der bildungspolitischen Inhalte dienen sowie eine Beurteilung der Bildungssysteme durch die Öffentlichkeit besser ermöglichen sollen. Hierzu wird die Funktionsweise der einzelnen Bildungssysteme verglichen, wobei besonderes Augenmerk auf die in die Bildung investierten Human- und Finanzressourcen sowie deren Erträge gelegt wird“ (OECD/CERI 1998, S. 5).

Auch wenn die Indikatoren erst seit 1992 regelmäßig zusammengetragen und veröffentlicht werden, so konnte die OECD doch auf eine lange Tradition und Erfahrung im Umgang und Sammeln von international vergleichenden Statistiken im Bildungsbereich zurückgreifen (vgl. Papadopoulos 1994, S. 126 f.; vgl. ausführlich zur Entwicklung des

Indikatorenprojektes auch Henry u. a. 2001, S. 85–90). Die Initiierung eines solchen Berichtsinstruments wurde nach Papadopoulos jedoch erst aufgrund einer bestimmten Interessenlage in den 1980er Jahren möglich. Er sieht als entscheidende Faktoren vor allem die aufkommende Qualitätsdiskussion innerhalb des Bildungsdiskurses und die damit verbundene Rechenschaftserwartung sowie einen generellen Trend des internationalen Vergleichs in einer sich vermehrt kompetitiv ausnehmenden Welt (vgl. Papadopoulos 1994, S. 190). So schien es nur folgerichtig, den jeweils nationalen Bemühungen um Daten- und Informationssammlung über das Bildungssystem einen internationalen Rahmen zu geben.

Unabhängig davon, ob man Papadopoulos Hinweis auf das Vorhandensein einer bestimmten Gemengelage zur erfolgreichen Initiierung des Projektes Folge leistet, ist festzuhalten, dass die Erstellung der Indikatorenberichte in Kongruenz mit den Kommunikués erfolgt. Im Kommunikué aus dem Jahre 1990 etwa formuliert das Leitziel 7 den Bedarf nach umfassenden Statistiken über das Bildungswesen, das Leitziel 10 hebt auf die Verbesserung der internationalen Dimension der Bildungspolitik und den Politikvergleich ab. Als solches erfüllt die OECD die gestellten Aufgaben.

Um einen knappen Einblick in den Aufbau zu geben, wird der Bericht aus dem Jahre 1998 zugrunde gelegt. Dabei lassen sich sechs Kapitel unterscheiden. Im ersten Kapitel werden mittels Indikatoren demographische, soziale und wirtschaftliche Bedingungen erfasst, in die Bildungssysteme eingebettet sind. Das zweite Kapitel konzentriert sich auf die jeweiligen Investitionen von Human- und Finanzressourcen anhand von Faktoren wie Bildungsausgaben je Schüler oder Bildungsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt. Kapitel 3 nimmt sodann Zugang zu Bildung, Beteiligung an Bildung und Bildungsfortschritt in den Blick. Ausgewiesene Indikatoren sind etwa Zugang zum und Beteiligung im tertiären Bildungsbereich oder Teilnahme und Abschluss im Sekundarbereich II. Das vierte Kapitel widmet sich dem Übergang von Schule ins Erwerbsleben und sucht dabei besonderes die Beteiligung junger Menschen am Erwerbsleben in Abhängigkeit von Bildungsabschlüssen zu beleuchten. Kapitel 5 untersucht das Lernumfeld und die Organisation der Schulen anhand von beispielsweise demographischen Daten über die Lehrerschaft, Schwerpunkten im Curriculum oder Entscheidungskompetenzen innerhalb der Schule. Das sechste Kapitel sucht schließlich die individuellen,

fiskalischen und gesellschaftlichen Erträge der Bildung zu ergründen. Als Indikator wird etwa die Erwerbsquote nach Bildungsabschlüssen herangezogen (vgl. OECD/CERI 1998).

Methodischen Schwierigkeiten lassen sich am Beispiel der Indikatoren für das lebenslange Lernen erörtern (als ausführliche Kritik vgl. u. a. Henry u. a. 2001, S. 93–96; zum methodischen Stand von vergleichender Erwachsenenbildungsforschung vgl. Reischmann u. a. 1999). Seit 1998 und in Einklang mit der bildungspolitischen Fokussierung auf „lebenslanges Lernen für Alle“ durch das Communiqué des Erziehungs- und Bildungsministertreffens aus dem Jahre 1996 sind Indikatoren aufgenommen worden, die Informationen für die Umsetzung des Konzeptes des lebenslangen Lernens bereitstellen. So wurden etwa im dritten Kapitel zu Bildungszugang und Bildungsbeteiligung nicht mehr nur wie bisher jüngere Menschen erfasst, sondern alle Altersgruppen aufgeführt. Die Beteiligung von Erwachsenen an Bildung und Weiterbildung in unterschiedlichen Bildungseinrichtungen ist explizit ausgewiesen. Dabei wird auf Finanzierung der Weiterbildung, auf Beteiligung nach Alter, Geschlecht, Bildungsstand und Beschäftigung ebenso eingegangen wie auf Gründe für Nichtbeteiligung (vgl. OECD/CERI 1998, S. 204–220). Des Weiteren wurde auch in Kapitel 6 der Indikator zum Verhältnis von Bildungsstand und Einkommen insofern erweitert, als das Verhältnis nicht mehr nur für eine bestimmte Altersgruppe ausgewiesen wird, sondern vielmehr das gesamte Lebensalter berücksichtigt wird (vgl. ebd., S. 351–359).

Greift man aus diesen neu hinzugekommenen Indikatoren den Aspekt der Weiterbildungsbeteiligung heraus und betrachtet nur den deutschen Kontext, so zeigen sich die Schwierigkeiten. Schon der Deutsche Bildungsrat beklagte im Jahre 1973, dass es keine verlässlichen Daten zu Weiterbildungsteilnahme, Kosten, Kapazitäten und Finanzierung gäbe (vgl. Wittpoth 1997). Auch wenn es mittlerweile etwa vom DIE entsprechende Initiativen zur Verbesserung der Situation gibt, so ist diese Klage auch heute noch gültig. Instrumente, wie das Berichtssystem Weiterbildung geben allenfalls eine näherungsweise Auskunft über das Feld. Die Gründe hierfür werden in der Tatsache gesucht, dass der Weiterbildungssektor plural und subsidiär verfasst ist und zudem über keine obligatorische curriculare Basis verfügt (vgl. Knoll 1999b, S. 221). Da sich die Weiterbildungssektoren in anderen Staaten ähnlich ausnehmen, ist davon auszugehen, dass sich die Datenlage ähnlich unzureichend

darstellt. Damit ist aber auch die Problematik der Vergleichbarkeit offensichtlich. Es bleibt anzumerken, dass in den Berichten selbst auch auf die Schwierigkeiten hingewiesen wird.

Dabei wird jedoch die grundsätzliche Frage nach Sinn und Folgen eines solchen notwendigerweise auf gravierende Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten stoßenden Projektes aufgeworfen. Ein erster Ansatzpunkt findet sich in der Verbesserung der Instrumente zur Erhebung von Bildungsdaten in den jeweiligen nationalen Zusammenhängen. Papadopoulos hat darauf hingewiesen, dass beim Beginn des Indikatorenprojektes Defizite in dieser Hinsicht sichtbar wurden (vgl. Papadopoulos 1994, S. 191). Mittlerweile gibt es Hinweise, dass etwa Dänemark, Frankreich und Island sich bei der Erhebung der Daten an den entwickelten Modellen orientieren (vgl. Henry u. a. 2001, S. 95). Somit kommt es neben einer Standardisierung auch zu einer qualitativen Verbesserung auf nationaler Ebene.

Des Weiteren, dies ist bereits oben deutlich gemacht worden, entspricht die OECD den Vorgaben der Erziehungs- und Bildungsminister, die Aktivität wird von den Bildungsministerien registriert und begrüßt. Lingard sieht in der Etablierung der Bildungsindikatoren die katalytische Funktion, die der OECD zugeschrieben wird, in idealtypischer Weise repräsentiert. Dabei ist die OECD insofern ein Katalysator, als sie nicht selbst neue Ideen generiert und verfolgt, sondern Trends und Ideen in den Mitgliedstaaten beobachtet und aufgreift. In diesem Fall greift die OECD das Anliegen der Effektivität und Effizienz der Bildungssysteme in den Mitgliedstaaten auf und initiiert das Indikatorenprojekt (vgl. Lingard 2000, S. 98). Die OECD übernimmt in diesem Zusammenhang die Funktion eines Wissensmediators, wobei anzumerken ist, dass ein solches Projekt ohnehin nur noch von entsprechend ausgestatteten Forschungsinstituten wie etwa dem CERI zu realisieren ist. Im Rahmen universitärer Forschung ist ein solches Projekt auch in einem Forschungsverbund verschiedener Universitäten kaum mehr zu leisten. Dass die Arbeit der OECD nicht nur von den Mitgliedstaaten gewünscht, sondern ausdrücklich begrüßt wird, zeigt die Wertschätzung, die dem Bericht „Bildung auf einen Blick“ aus dem Jahre 2003 von Seiten des Bildungsministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und der Kultusministerkonferenz (KMK) zu Teil wird. Dort heißt es in einer Mitteilung vom 16.09.2003, die wesentliche Ergebnisse des Berichtes referiert: „*Bildung auf einen Blick* hat sich in den

vergangenen Jahren zu einem international anerkannten Referenzwerk entwickelt, das sowohl inhaltlich als auch methodisch Maßstäbe setzt und dessen Bedeutung sich in den nächsten Jahren weiter steigern wird“ (vgl. BMBF/KMK 2003).

Des Weiteren ist auf die Indikatoren an sich hinzuweisen. Durch die Auswahl der Indikatoren können Mitgliedstaaten mit bestimmten bildungspolitischen Orientierungen und Richtlinien der OECD konfrontiert werden. Durch das Ausweisen von Indikatoren werden bestimmte Dimensionen eines Gegenstandes transparent gemacht. Selbst wenn beispielsweise in den jeweiligen Mitgliedsstaaten keine expliziten bildungspolitischen Konzepte und Strategien zur Umsetzung des lebenslangen Lernens bestehen, so werden sie doch durch die Aufführung der Daten auf diese Zusammenhänge hingewiesen und müssen sich in diesen speziellen Bereichen mit der Performanz der Bildungssysteme anderer Staaten messen bzw. messen lassen. Somit wird ein zumindest subtiler Druck erzeugt, diese Dimension überhaupt wahrzunehmen.

Hinsichtlich der Folgen argumentieren Henry u. a., dass von den Indikatoren auch eine normative Kraft bezüglich der Politikagenden ausgehe: „this undertaking [the indicator project, M. S.] not only provides relevant and comparative information to member countries but also helps shape their policy agendas and priorities“ (Henry u. a. 2001, S. 84). Dabei heben die Autoren vor allem auf die tabellarische Darstellung der Daten ab, verleite diese doch zu einem Vergleich der jeweils nationalen Daten zu anderen Ländern oder zum OECD Durchschnitt und damit auch, aller methodischen Schwierigkeiten zum Trotz, zu simplifizierenden Aussagen. Als Beispiele führen Henry u. a. Zeitungüberschriften an, die solche Vereinfachungen ohne Zweifel illustrieren, wie etwa „UK weak in nursery education‘, ‚UK spending better than many‘ [...], Ireland neglects primary education‘“ (ebd., S. 96). ebd.

Vor diesem Hintergrund sind Folgen des Berichtes in den Medien belegt. Schließt man an diesem Punkt an die Agenda-Setting-Theorie an, so kann man argumentieren, dass die Thematisierung in den Medien bzw. der entsprechende Rang des Themas auf der Medienagenda auch Auswirkungen auf die öffentliche Agenda und schließlich auch auf die politische Agenda haben wird. Dabei ist innerhalb der Agenda-Setting-Forschung umstritten, ob das Publikum nur auf Themen aufmerksam wird, die Wichtigkeit von

Themen für das Publikum beeinflusst wird oder gar die Agenda direkt übernommen wird (vgl. zur Agenda-Setting-Theorie u. a. Brosius 1994 und McCombs/Shaw 1993). Unbestritten ist aber auch, dass Themen, die überhaupt nicht in den Medien vertreten sind, auch gar keine Chance haben, sich auf öffentlichen oder gar politischen Agenden zu etablieren. Daher ist die Etablierung des Themas Bildung in den Medien, trotz der Einschränkungen im Blick auf öffentliche und politische Agenda, nicht gering zu schätzen.

### **3.4.3 Leistungsvergleichsstudien – Internationale Untersuchung von Grundqualifikationen Erwachsener**

Als weitere Aktivität des OECD Bildungsbereiches sollen Leistungsvergleichsstudien angeführt werden. Die Studien stellen innerhalb der OECD ebenfalls eine neuere Entwicklung dar, die Mitte der 1990er Jahre mit der „Internationalen Untersuchung von Grundqualifikationen Erwachsener“ (International Adult Literacy Survey, IALS) begründet und mit dem „Programme for International Student Assessment“ (PISA) Anfang 2000 fortgesetzt wurde.<sup>6</sup> Diese Aktivität wird hier in Abweichung von gängigen Kategorisierungen als eigener Typ ausgewiesen. Gruber kategorisiert die Leistungsvergleichsstudie PISA gemeinsam mit den Bildungsindikatoren, deren Leistung in der „vergleichenden Darstellung der Wirkungsweise der OECD-Bildungssysteme“ (Gruber 2002, S. 70) zu sehen ist. Auch innerhalb der OECD wird PISA als „Teil des Indikatorenprogramms der OECD [gesehen], dessen Ziel es ist, den OECD-Mitgliedstaaten vergleichende Daten über die Ressourcenausstattung, individuelle Nutzung sowie Funktions- und Leistungsfähigkeit ihrer Bildungssysteme zur Verfügung zu stellen“ (Deutsches PISA-Konsortium 2001, S. 15). Es ist aber an verschiedenen Stellen darauf aufmerksam gemacht worden, dass der Rückschluss von erhobenen Schülerleistungen auf die Leistungsfähigkeit der jeweiligen nationalen Bildungssysteme mehr als problematisch ist, da bei einer solchen linearen Zusammenhangsannahme viele andere Variablen, die auf die Schülerleistung Einfluss nehmen, außer Acht gelassen werden (vgl. Radtke 2003, S. 297). Auskünfte über die Leistungsfähigkeit der Bildungssysteme

6 Es ist darauf hinzuweisen, dass vergleichende Studien zu Lernresultaten auch von der seit 1958 bestehenden International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IAE) durchgeführt wurden. Also Beispiele sind etwa die Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) oder die derzeit oftmals gleichzeitig mit PISA diskutierte „Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung“ (IGLU) zu nennen, die im Rahmen der IAE unter dem Akronym PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) firmiert.

sind daher nicht zu erschließen. Damit ist eine wesentliche Differenz markiert, die eine gemeinsame Klassifizierung in Frage stellt.

Im Gegensatz zu den Bildungsindikatoren, die etwa Informationen über die staatlichen Beschulungsniveaus und die Bildungsabschlüsse liefern, werden mit den Leistungsmesstudien Fertigkeiten und Wissensbestände der Probanden erfasst und damit länderübergreifendes Wissen über den Bildungsstand erzeugt. Ohne Zweifel wird mit den Leistungsmesstudien eine Lücke geschlossen, die im Rahmen der Bildungsindikatoren besteht. In den Bildungsindikatoren werden Prozentsätze der Bevölkerung eines Landes ausgewiesen, die ein bestimmtes Niveau erreicht haben. Diese Niveaus werden auf der Grundlage der Internationalen Standard-Klassifikation des Bildungswesens (ISCED) bestimmt, wobei jedoch die inhaltliche Dimension, die konstitutiv für diese Niveaus ist zwischen den Ländern, stark variiert und solchermaßen auch starke Leistungsunterschiede innerhalb der ausgewiesenen Niveaus zu verzeichnen sind. „Deshalb liefern solche Statistiken nur indirekte und eher unzureichende Messungen der Fertigkeiten und Kompetenzen jeder Gruppe“ (OECD/Statistics Canada 1995, S. 28). Mit den Leistungsmesstudien ist es möglich, die Leistungsniveaus in unterschiedlichen Ländern miteinander zu vergleichen und zudem in Beziehung zu den vergebenen Bildungszertifikaten zu setzen. Doch auch wenn eine gewisse komplementäre Funktion zu konstatieren ist, so sind doch die markierten Differenzen so gravierend, dass eine Klassifikation der Leistungsmesstudien als eigenständigem Typ von OECD Aktivitäten angemessen scheint.

Im Folgenden soll die IALS im Vordergrund stehen, zum einen, weil sie als Vorläuferstudie von PISA im Blick auf das Literalitätskonzept begriffen werden kann, zum anderen, weil hier für die Erwachsenenbildung relevante Zusammenhänge untersucht werden.

Die Ergebnisse der Studie wurden in drei Bänden veröffentlicht, wobei in der ersten Veröffentlichung zunächst sieben Länder ausgewertet, im zweiten Band die Ergebnisse von zwölf Ländern analysiert und in der dritten Publikation schließlich auf Daten von 20 Ländern zurückgegriffen werden konnte (vgl. OECD/Statistics Canada 2000). Die Daten wurden in verschiedenen Zyklen zwischen 1994 und 1998 erhoben und basieren auf repräsentativen Stichproben der 16- bis 65-jährigen Bevölkerung der beteiligten Staaten.

Betrachtet man die Titel der Publikationen, so ist eine Akzentverschiebung ablesbar. Ist der erste Band noch mit „Literacy, Economy and Society“ überschrieben, so werden im zweiten Band „Literacy Skills for the Knowledge Society“ die Grundqualifikationen enger mit der Wissensgesellschaft in Verbindung gebracht und im dritten Band „Literacy in the Information Age“ sodann mit dem Informationszeitalter. Das Konzept der Wissens- bzw. der Informationsgesellschaft rückt aber auch, wie oben gezeigt, in den Kommunikés stärker in den Vordergrund, so dass man hier einen ersten Hinweis darauf erkennen könnte, dass den Vorgaben der Erziehungs- und Bildungsminister entsprochen wird. Mit Blick auf die im 1990er Kommuniké formulierten Leitlinien lassen sich jedoch weitere Argumente für eine solche Schlussfolgerung finden. Die IALS kommt dem festgelegten Leitziel vier bezüglich der Alphabetisierung und Postalphabetisierung nach, des Weiteren lassen sich aber auch Verbindungen zu Leitziel sieben, das die Verbesserung der empirischen Grundlage reklamiert, herstellen.

Als wesentliche Kennzeichen sollen im Folgenden drei Aspekte herausgestellt werden. Zunächst ist festzuhalten, dass die OECD im Rahmen der Leistungsmessstudien dezentral arbeitet, d. h., dass jeweils nationale Forschungsorganisationen bzw. Untersuchungsleiter, so genannte „*national study managers*“, für die Durchführung der Studie in einem betreffenden Land zuständig waren. Der Vorteil eines solchen Vorgehens ist sicherlich darin zu sehen, dass mit dem Vertrauen auf nationale Expertise Schwierigkeiten, die aus nationalen Besonderheiten, wie etwa mehreren Amtssprachen, resultieren, leichter vermeidbar sind.

Dies leitet zum zweiten Kennzeichen über. Jede Leistungsmessstudie setzt zunächst eine Verständigung über bestimmte Standards, die erreicht werden sollen, voraus. So werden von den Untersuchungsteams Normen geschaffen, vor deren Hintergrund die jeweils national ermittelten Ergebnisse gemessen werden. Für die IALS lässt sich diese Normensetzung wie folgt verdeutlichen. Die Studie beschreitet insofern neues Terrain, als es nicht mehr darum geht, Literalität als Fähigkeit zu verstehen, die Individuen entweder besitzen oder nicht. Somit wird auch kein Mindeststandard für Literalität definiert, weil dieser nicht geeignet wäre, „die vielschichtige Natur der Literalität bzw. die Komplexität des Problems von Grundqualifikationen zu erfassen“ (OECD/Statistics Canada 1995, S. 16). Literalität wird in der Studie vielmehr als eine Bedingung des Verhaltens

von Erwachsenen definiert, welche bezogen ist auf „die Verwendung von gedruckten und geschriebenen Informationen, um in der Gesellschaft zurechtzukommen, eigene Ziele zu erreichen und eigenes Wissen sowie die individuellen Möglichkeiten zu entwickeln“ (ebd.).

Des Weiteren differenziert die Studie Grundqualifikationen in drei Bereiche und greift dabei auf Vorläuferstudien aus Nordamerika zurück. Hier ist zunächst der Umgang mit Texten (*prose literacy*) zu nennen, der jene Fähigkeiten umfasst, die zum Gewinnen von Informationen aus Texten, d. h. aus Zeitungsartikeln, Gedichten oder Literatur benötigt werden. Als zweiter Bereich wird der Umgang mit schematischen Darstellungen (*document literacy*) ausgewiesen, der die Fertigkeiten zur Informationsgewinnung aus schematischen und graphischen Darstellungen, d. h. aus Gehaltsabrechnungen, Fahrplänen, Tabellen etc. einschließt. Schließlich bezeichnet der Bereich Umgang mit Zahlen (*quantitative literacy*) jene Fähigkeiten, die zur Durchführung arithmetischer Operationen gebraucht werden, wie etwa das Ermitteln eines Kontostandes oder eines Trinkgeldes (vgl. ebd., S. 17).

Zur Messung von Literalität wurde für jeden Bereich eine Skala von 0 bis 500 konzipiert, auf der Aufgaben mit unterschiedlichem Schwierigkeitsgrad angeordnet wurden. Solche Skala wurde nochmals in fünf Stufen unterteilt, wobei die Qualifikationsstufe 3 eine besondere Scheidemarke darstellt: „Level 3 is regarded by many experts as the minimum level of competence needed to cope adequately with the complex demands of everyday life and work“ (OECD/Statistics Canada 1997, S. 3).

Das dritte wesentliche Kennzeichen der Leistungsmessstudien ist die besondere Form der Darstellung der Befunde bzw. der gemessenen Leistungen. An dieser Stelle sollen nun nicht die differenzierten Befunde der IALS in ihrer Gesamtheit ausgebreitet werden. Vielmehr sollen anhand der Darstellung der Verbreitung der Grundqualifikationen aus dem Abschlußbericht aus dem Jahre 2000 einige typische Merkmale verdeutlicht und analysiert werden.

In Kapitel 2 des Abschlussberichtes wird die Verbreitung der Grundqualifikationen innerhalb der Bevölkerung der beteiligten Länder vergleichend dargestellt. Dabei ist es aufgrund der unterschiedlichen Ergebnisse bestimmter Staaten in den verschiedenen Domänen nicht möglich, auf

eine einzige Darstellung zurückzugreifen. Vielmehr werden die Ergebnisse nach den drei Domänen differenziert ausgewiesen. Wichtig ist jedoch, dass die vergleichende Darstellung der Ergebnisse in Form von Rankings erfolgt. Dabei orientiert sich das Ranking an dem Anteil der jeweiligen Bevölkerung eines Landes, die im Rahmen der fünf Qualifikationsstufen die Stufen drei, vier und fünf erzielt haben, d. h. also an jenem Anteil der Bevölkerung, der die vermeintlich minimalen Kompetenzen hat, um den komplexen Anforderungen des Arbeits- und Alltagslebens zu entsprechen. Dabei ist festzustellen, dass Schweden bei allen drei Domänen auf Platz eins liegt, während Chile sich bei allen drei Domänen auf dem letzten Platz findet. Für Deutschland ergeben sich unterschiedliche Ergebnisse und damit auch Rankingplätze bei den einzelnen Domänen. Während Deutschland beim Umgang mit Texten mit 51,4 Prozent der Bevölkerung auf den Stufen drei, vier und fünf im Vergleich zum Spitzenreiter Schweden mit 72,1 Prozent auf Platz elf liegt, kommt es beim Umgang mit schematischen Darstellungen mit 58,4 Prozent der Bevölkerung im Vergleich zu Schweden mit 74,9 Prozent auf Platz sieben. Die beste Platzierung, d. h. den Platz fünf, erreicht Deutschland bei der Domäne Umgang mit Zahlen mit 66,7 Prozent der Bevölkerung auf den Stufen drei, vier und fünf im Vergleich zum erneuten Spitzenreiter Schweden mit 74,8 Prozent (vgl. OECD/Statistics Canada 2000, S. 17 f. und S. 136 f.). Auch wenn der Bericht in der Schlussfolgerung zu Kapitel 2 salomonisch formuliert, dass trotz der erheblichen Unterschiede zwischen Staaten keines der untersuchten Länder frei von Literalitätsproblemen sei, so steckt doch gerade in diesen Differenzen und in dem Ranking eine besondere Dynamik. Denn im Unterschied zum Bericht „Bildung auf einen Blick“ ist der Vergleich mit anderen Staaten nunmehr explizit.

Gleichwohl zeigt ein Vergleich des IALS mit der jüngeren PISA-Studie, dass die Folgen aus den Leistungsvergleichsstudien kontingent sind. Die von PISA ausgehende Wirkung auf die nationale bildungspolitische Diskussion in Deutschland ist ungleich höher als die Wirkung des IALS. Selbst zentrale Akteure des erwachsenenbildungspolitischen Diskurses, wie etwa der Deutsche Volkshochschulverband (DVV), sind durch die PISA-Ergebnisse zu Konferenzen, Tagungen und sogar zu einer Resolution motiviert worden (vgl. DVV 2002). Solche aufgeregte Aktivität hat sich im Nachgang der Veröffentlichung des IALS, die Informationen über die eigentliche Zielgruppe dargelegt hat, beim Deutschen Volkshochschulverband nicht ergeben. Dabei sind die Befunde nicht minder spektakulär,

wenn etwa festgestellt werden kann, dass immerhin 48,6 Prozent der Bevölkerung in Deutschland zwischen 16 und 65 nicht in der Lage sind, eine oder mehrere Informationen aus einem Text ausfindig zu machen oder ein Drittel der Bevölkerung nicht in der Lage ist, eine einzige arithmetische Operation mit Zahlen, die zunächst aus einem Text oder Dokument zu identifizieren sind, durchzuführen.

Mit Blick auf mögliche bildungspolitische Folgen legt die Ergebnisdarstellung in Form eines Rankings eine Orientierung an jenen Staaten nahe, die vermeintlich besser abgeschnitten haben. So stellt Lehmann fest: „Countries which have an efficient system of education and a strong presence of literacy in everyday life can serve as a model for those in which the reality is distinctly different from the objectives proclaimed; thus, they can function as an effective stimulus to implement change“ (Lehmann 1999, S. 23).

Die weiteren mitgeteilten Befunde des Abschlussberichtes der IALS können in dieser Perspektive interpretiert werden, geben sie doch Anhaltspunkte für die Richtung einer angestoßenen Veränderung. Das Kapitel 3 des Berichtes unter der Überschrift „How Literacy is Developed and Sustained“ gibt Auskunft darüber, wie sich Grundqualifikationen entwickeln und wie sie aufrecht erhalten werden können. So werden Faktoren identifiziert, die die Ausprägung von Grundqualifikationen erklären. Dabei wird etwa deutlich, dass die Beteiligung an formaler Bildung maßgeblich die Ausprägung der Literalität determiniert und bei immerhin 17 von 20 untersuchten Staaten den stärksten Prädiktor darstellt. Des Weiteren haben aber auch Alter und Beruf bzw. berufliche Tätigkeit einen deutlichen Einfluss. Eher bescheideneren Einfluss haben nach der Studie Berufstätigkeit, Teilnahme an formaler Weiterbildung sowie informelles Lernen am Arbeitsplatz (vgl. OECD/Statistics Canada 2000, S. 58). Aus diesen Befunden kann abgeleitet werden kann, welche bildungspolitischen Maßnahmen zu ergreifen sind, um die Ausprägung der Grundqualifikationen zu steigern. Steht in Kapitel 3 das „Wie“ im Vordergrund, so rückt in Kapitel 4, überschrieben mit „Outcomes and Benefits of Literacy“, das „Warum“ in den Blickpunkt. Die hier präsentierten Befunde können als Argumentationshilfen oder als Legitimation für ein stärkeres Engagement der Bildungspolitik im Bereich der Grundqualifikationen gesehen werden. Dabei fokussiert der Abschlussbericht der IALS vor allem auf die Vorteile in den Bereichen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes. So

kann etwa gezeigt werden, dass verbesserte Grundqualifikationen einen positiven Einfluss auf die Fortbildung der Arbeitskräfte haben und somit die Wahrscheinlichkeit des beruflichen Aufstieges in so genannte „white collar jobs“, d. h. Tätigkeiten im Büroangestelltenverhältnis, begünstigt. Des Weiteren sind aber Wirkungen in Bezug auf den Arbeitsmarkt zu nennen. So konnte ein Zusammenhang zwischen Grundqualifikationen und verbesserter Beschäftigungsfähigkeit, verringerter Wahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit und höherem Verdienst gezeigt werden. Vor diesem Hintergrund steht dann die Schlussfolgerung: „Literacy skills are therefore a factor of importance in the move towards the knowledge economy“ (ebd., S. 84). Schließlich werden aber auch nicht-ökonomische Vorzüge von verbesserten Grundqualifikationen aufgezeigt. Als solche sind exemplarisch stärkere soziale Kohäsion, politische Partizipation von Frauen und verbesserte Gesundheit ausgewiesen, wobei betont wird, dass diese Aspekte keinesfalls ein umfassendes Bild der positiven Effekte auf die Lebensbedingungen und Lebensqualität darstellen (vgl. ebd.). Das Bemühen, die Vorzüge als Legitimation für ein stärkeres Engagement im Bereich der Grundqualifikationen herauszustellen, war indes schon in der zweiten Veröffentlichung der Ergebnisse der IALS erkennbar. Dort hieß es: „The net payoffs to investments in raising literacy, whether private or social, are probably beyond calculation, but they are clearly substantial and manifold“ (OECD/Statistics Canada 1997, S. 57).

Zusammenfassend bleibt mit Blick auf die Funktionsweise festzuhalten, dass mit den Leistungsvergleichsstudien eine Norm gesetzt wird, zu der die nationalen Zusammenhänge in Beziehung gesetzt werden. Die Folgen der von der OECD durchgeführten Leistungsvergleichsstudien sind jedoch kontingent. Obwohl man argumentieren könnte, dass sich mit der Darstellung der Ergebnisse in Form eines Rankings die Vergleichsperspektive expliziert und damit auch die Wahrscheinlichkeit von Folgen im Vergleich etwa zu „Bildung auf einen Blick“ steigt, lässt sich dies angesichts der zusammengetragenen Befundlage für die IALS nicht bestätigen. Die PISA-Untersuchungen jedoch liefern den gegenteiligen Befund.

#### **3.4.4 Zusammenfassende Betrachtung**

In einer abschließenden Diskussion sollen im Folgenden die erarbeiteten Befunde nochmals zusammengeführt werden. Mit Blick auf die zu Beginn der Analyse gestellte Frage nach möglichen Differenzen zwischen den Ausführungen der Erziehungs- und Bildungsminister in den Kommuni-

qués und den Aktivitäten der beiden ausführenden OECD-Programme ist festzuhalten, dass im Wesentlichen nur Kongruenzen auszumachen sind, dass sich die Programme also im ausgewiesenen Rahmen bewegen.

Hinsichtlich des Aktivitätenspektrums der OECD im Bereich der Bildung konnten für die 1990er Jahre sowohl Neuerungen als auch Modifikationen gängiger Praxis identifiziert werden. Dabei sind verschiedene Trends und Entwicklungen sichtbar geworden. Zunächst ist festzustellen, dass die OECD in ihren Aktivitäten stärker auf vergleichend angelegte Studien zugeht. Ging es bei den klassischen Länderstudien um eine Analyse des gesamten Bildungssystems durch Experten mit maßgeschneiderten Empfehlungen im Sinne der Politikberatung, so rückt mit dem Instrument der thematischen Studien der Vergleich mit der politischen Praxis in anderen Staaten in den Vordergrund, wobei vor allem die Ausweisung von Best-practice-Beispielen über die Funktion der Länderstudie hinaus geht. Auch wenn die OECD immer wieder die Berücksichtigung der jeweils nationalen Besonderheiten betont, so tritt doch eine harmonisierende und normative Dimension in Bezug auf die Problemidentifikation und, wie gezeigt werden konnte, auf Funktionen und Ziele stark in den Vordergrund.

Als weiterer Beleg für den Trend zum Vergleich kann die neu entstandene und regelmäßig durchgeführte Aktivität des Indikatorenprogramms gesehen werden. Dabei ist nochmals klarzustellen, dass es bereits vor den 1990er Jahren Ansätze zur Erhebung von Kenndaten gab und auch teilweise und für bestimmte Bildungssystemsegmente, zumeist im Rahmen von Konferenzen, Berichte erstellt und vorgelegt wurden (vgl. Schuster 1980). Von besonderer Bedeutung bei der vergleichenden Analyse im Rahmen des Indikatorenprogramms ist zum einen die Verstetigung im Sinne der regelmäßigen Erhebung von Daten aus verschiedenen Ländern und zum anderen die Harmonisierung der erhobenen Kategorien. In inhaltlicher Hinsicht kann dieses Projekt auch als Stärkung der Bemühungen um Effizienz und Effektivität interpretiert werden, denn die regelmäßige Bereitstellung von Daten zum Kosten-Nutzen-Verhältnis macht eine solche Dimension auch zu einem integralen Bestandteil bildungspolitischer Reflexion.

In ähnlicher Hinsicht sind auch die neu etablierten Leistungsvergleichsstudien zu interpretieren. Auch hier steht die vergleichende Dimension

im Vordergrund, auch hier werden über ermittelte Kompetenzniveaus Rückschlüsse auf Qualität, Effizienz und Effektivität der Bildungssysteme nahe gelegt. Eben jene Kategorien werden damit zu einem zentralen Fluchtpunkt der Bildungspolitik erhoben. Sowohl „Bildung auf einen Blick“ als auch Leistungsvergleichsstudien können als Beleg dafür genommen werden, dass die OECD dazu beiträgt, Diskussionen um und Bezugnahme auf Bildung zunehmend mit einer Kultur der Indikatoren und Zahlen zu verschränken.

Abschließend sollen die Befunde zur Frage nach den Folgen der OECD Aktivitäten in Mitgliedsstaaten oder auch Nichtmitgliedstaaten diskutiert werden. Dabei ist vorab nochmals darauf hinzuweisen, dass die OECD über keine supranationalen Kompetenzen verfügt. Istance sieht hierin gerade die Stärke der OECD: „The OECD's lack of legislative teeth means that there is little by way of binding protocol or convention which leaves its marks. That lack of power has, paradoxically perhaps, been a source of strength, for it has permitted it to develop into a semi-autonomous educational 'think tank', unimaginable had the results of its analyses been binding to country policies“ (Istance 1996, S. 95).

Istance beantwortet im Jahre 1996 die Frage, ob die Arbeit der OECD in den Staaten Auswirkungen habe, eher vorsichtig mit einem Verweis auf die Nachfrage von Seiten der Regierungen, weiterhin Aktivitäten zu unterstützen und zu finanzieren sowie auf das Bemühen von neuen und potentiellen Mitgliedsstaaten aus dem ehemaligen Ostblock in die Aktivitäten eingebunden zu werden. Solches Interesse und solche Nachfrage gäbe es nicht, wenn die Arbeit der Organisation nur geringfügig geschätzt werde. Des Weiteren verweist Istance, wiederum sehr defensiv, auf bescheidene Erfolge: „Even the more modest role of reflecting rather than generating new currents should not be under-estimated; the synthesis and rationalisation of broad movements, cross-national and policy-oriented, for audiences in many different countries is itself an achievement“ (ebd.).

Legt man die Befunde der oben angestellten Analyse zu Folgen aus den OECD Aktivitäten zugrunde, so kann man über Istances Argumentation hinausgehen. Neben der von Istance auch gesehenen legitimatorischen Funktion, die OECD Analysen für jeweils nationalstaatliche Politik erfüllen kann, sind Mechanismen erkennbar geworden, die die Reichweite

der OECD Aktivitäten erhöhen können. Im Zentrum steht dabei sicherlich die explizierte Strategie, über „*peer pressure*“ auf Politikveränderungen in Mitgliedstaaten hinzuwirken. Wie in der Analyse gezeigt, ist die Peer-pressure-Strategie im Bildungsbereich auf operativer Ebene mit der Einführung einer weiteren Begutachtung nach Abschluss einer Länderstudie, mit der Ausweisung von vergleichenden Daten bei den Bildungsindikatoren sowie mit der Rankingdarstellung bei den Leistungsmessstudien zu kennzeichnen. Dass dabei nicht notwendigerweise nationale bildungspolitische Folgen auftreten, ist ebenfalls gezeigt worden. Es ist jedoch für die 1990er Jahre ein Wandel hin zu potentiell folgenreicheren Aktivitäten der OECD im Bereich Bildung zu konstatieren.

## **4 Die Europäische Union (EU)**

---

### **4.1 Entwicklung, strukturelle Bedingungen und allgemeine Aufgaben**

---

Seit dem 01. Mai 2004 gehören der EU insgesamt 25 Mitgliedstaaten an, so dass die Gemeinschaft mit einer Bevölkerung von etwa 453 Mio. weltweit zu einer der größten Regionalorganisationen avanciert ist.

Der Beitritt von immerhin acht ehemaligen Warschauer Pakt Staaten zur EU markiert einmal mehr die Beendigung des Kalten Krieges und ist somit als historische Wegmarke zu sehen. Aber bereits die Gründung der EU kann als historisches Ereignis gesehen werden und kennzeichnet ebenfalls die Beendigung einer historischen Phase, in der der europäische Kontinent immer wieder Ausgangspunkt kriegerischer Auseinandersetzungen war.

Über die Vertragswerke zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahre 1951 sowie zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und zur Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) im Jahre 1957 entwickelten sich die Europäischen Gemeinschaften zu einer supranational verfassten Organisation, die sich auf die ökonomische Dimension fokussierte und der folgerichtig keine bildungspolitische Kompetenz zuwuchs. Hinweise auf Bildungspolitik finden sich lediglich in unmittelbarem Zusammenhang von Wirtschaftspolitik, so etwa in Zusammenhängen der Arbeits- und Beschäftigungspolitik, Berufsumstrukturierungsmaßnahmen oder Arbeitsmarktkrisen (Knoll 1996, S. 193).

Hinsichtlich der Bildung und Bildungspolitik stellt das Vertragswerk zur Europäischen Union, bekannt unter dem Titel „Der Vertrag von Maastricht“ eine bedeutende Zäsur dar. In diesem Vertragswerk, das einen Mantelvertrag darstellt und die Verträge der Europäischen Gemeinschaften zusammenführt und teilweise ergänzt, wird der Union erstmalig eine explizite Kompetenz im Bereich der Bildung zugewiesen. Mit den Artikeln 126 zur allgemeinen Bildung, 127 zur beruflichen Weiterbildung und 129 zur Kultur besteht nunmehr für die Union die Möglichkeit, eigene

Impulse zu setzen. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf der Förderung und der Entwicklung bestimmter Ziele. Zudem kann dies nur unter dem Vorbehalt des Subsidiaritätsprinzips geschehen, das einerseits explizit in Artikel 3b, andererseits aber auch in den oben angeführten Artikeln selbst festgeschrieben ist. Dort heißt es, dass Maßnahmen zur Erreichung der formulierten Ziele nur „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ zu erfolgen haben (vgl. Vertrag von Maastricht 1998, S. 204 f.). Mit dem Vertrag von Amsterdam aus dem Jahre 1997 finden sich keine Änderungen im Bereich der bildungspolitischen Kompetenzen, die angeführten Artikel sind unverändert als Artikel 149, 150 und 151 aufgenommen, das Subsidiaritätsprinzip nunmehr als Artikel 5 (vgl. Vertrag von Amsterdam 1999).

Mit den dynamischen Veränderungen der Gestalt der EU und der Aufgabenbereiche haben sich auch ihre Ziele modifiziert oder erweitert. Im EU-Vertrag werden in Artikel 2 die Ziele der EU festgelegt. Neben der Behauptung einer gemeinsamen Identität auf internationaler Ebene, der Einführung einer Unionsbürgerschaft, der Sicherung und Entwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie der Wahrung des gemeinsamen Besitzstandes steht vor allem die wirtschaftliche und soziale Dimension im Vordergrund. So heißt es:

„Die Union setzt sich folgende Ziele:

- die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie die Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung, insbesondere durch Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen, durch Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und durch Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, die auf längere Sicht auch eine einheitliche Währung nach Maßgabe dieses Vertrages umfasst“ (ebd., S. 20).

Hervorzuheben sind aus diesem Zitat zwei Aspekte. Zum einen versteht sich die Union als Wirtschafts- und Sozialunion, wobei die Dominanz der wirtschaftlichen Dimension nach wie vor zu erkennen ist. Zum anderen wird durch den Verweis auf die ausgewogene Entwicklung deutlich, dass die Union innerhalb ihrer Grenzen auf die Schaffung gleicher oder zumindest ähnlicher Lebensbedingungen abzielt, um so den Zusammenhalt innerhalb der Union zu stärken. Diese Zieldimension ist zentrale Grundlage für die Strukturpolitik der EU.

Zur Identifikation von Kriterien für die Mitgliedschaft in der EU ist der Prozess des Beitritts der zehn neuen Mitgliedstaaten näher zu betrachten. Gab es bis dato im Rahmen der verschiedenen Beitritte unterschiedliche Praktiken und Erwägungsgründe, so wurden im Vorfeld der Beitrittsverhandlungen auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen im Jahr 1993 zu erfüllende Kriterien festgelegt. In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes heißt es hierzu:

„Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben; sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die Mitgliedschaft setzt außerdem voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können“ (Europäischer Rat Kopenhagen 1993, S. 13).

Betrachtet man diese Kriterien, so wird ein Doppeltes deutlich. Einerseits erlauben sie aufgrund ihrer Vagheit einen gewissen Spielraum für politisch motivierte Entscheidungen, denn die Ausführungen bleiben Konkretisierungen und exakte Festlegungen schuldig, wann beispielsweise die Achtung und der Schutz von Minderheiten verwirklicht sind. Andererseits zeigt sich, dass nicht nur ökonomische Kriterien die Grundlage der Beitrittserwägungen darstellen. So wird auch in der Bewertung der Erweiterungspolitik die These vertreten, dass die EU ihre Bereitschaft zur Erweiterung auf „politisch-moralische und zunehmend auch stabilitätspolitische Motive“ (Lippert 2003, S. 7) stützte.

Die Finanzierung der EU wird durch den Beitritt der neuen Mitgliedstaaten ebenfalls eine Neuordnung erfahren. Die letzte Finanzvereinbarung der EU ist bis zum Jahre 2006 festgeschrieben. In der Union der 25 trägt Deutschland mit 21,1 Prozent nach wie vor den größten Anteil aller Mitgliedstaaten, gefolgt von Frankreich mit 16,4 Prozent, Italien mit 13,6 Prozent und dem Vereinigten Königreich mit 13,1 Prozent (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2005, S. 22). Gemäß dem Gesamthaushaltsplan für das Jahr 2003 bewegt sich das Haushaltsvolumen in den Jahren von 2000 bis 2006 im Bereich von 100 Mrd. Euro (vgl. Europäische Kommission 2003b, S. 7). Für das Jahr 2003 sind dem im Haushalt unter der Rubrik Interne Politikbereiche ausgewiesenen Aspekt Allgemeine und Berufliche Bildung und Jugend 562,68 Mio. Euro zugewiesen (vgl. ebd.,

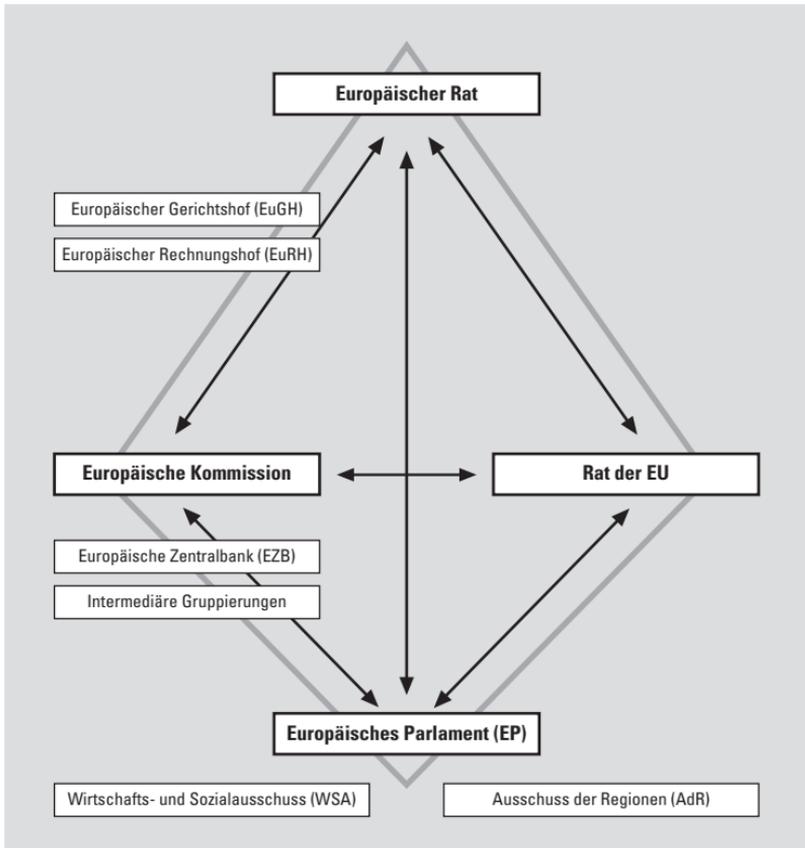
S. 15). Ferner hinzuzusehen sind Mittel, die über die Rubrik Strukturmaßnahmen, etwa über den Strukturfonds, in Bildungsaktivitäten fließen können. Die finanzielle Ausstattung des Bildungsbereiches der EU liegt weit über der anderer Organisationen, ist sie doch beispielsweise mehr als doppelt so hoch wie der Gesamthaushalt der OECD.

Mit Blick auf die organisatorische Ordnung der EU sollen im Folgenden vier zentrale Organe näher dargestellt werden. Hierzu gilt es erneut den EU-Vertrag heranzuziehen, sind doch hier die Organe der EU sowie deren Funktion näher bestimmt. Dabei wird unzweifelhaft deutlich, dass der Europäische Rat, d. h. das mindestens zweimal jährlich stattfindende Treffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und des Präsidenten der Kommission, eine zentrale Stellung innerhalb der EU einnimmt. So heißt es in Artikel 4 des EU Vertrages: „Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für die Entwicklung fest“ (Vertrag von Amsterdam 1999, S. 21).

Während der Europäische Rat folglich über die Rahmenkompetenz verfügt, ist der ihm untergeordnete Rat der Europäischen Union, auch Ministerrat genannt, mit den jeweils die Ressorts betreffenden Fragen und Problemen beschäftigt. Gemeinsam mit dem Parlament ist der Rat zentrales Entscheidungsorgan. Das Parlament besteht seit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten aus 732 Mitgliedern. Obwohl in der Öffentlichkeit als eher machtlos und mit wenig Kompetenzen ausgestattet wahrgenommen, verfügt das Parlament durchaus über zentrale Befugnisse. So ist es etwa mit Gesetzgebungsfunktion, Wahlfunktion in Bezug auf die Kommission, Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive sowie mit wesentlichen Kompetenzen im Haushaltsverfahren ausgestattet (vgl. Wessels 1999, S. 339 f.). Als weiteres Organ ist die Kommission zu nennen, die mit einer Dreifach-Funktion ausgestattet ist: Sie ist an der Legislative insofern beteiligt, als sie über Initiativrecht verfügt und dem Rat sowie dem Europäischen Parlament Gesetzesakte vorschlägt, die diese wiederum beschließen. Im Bereich der Exekutive werden von der Kommission verbindliche Durchführungsbeschlüsse getroffen. Schließlich wacht sie als sogenannte „Hüterin der Verträge“ über die Anwendung des Vertragsrechtes und leitet bei Verstößen entsprechende Schritte ein (vgl. ebd., S. 336.) Generell kann mit Blick auf die Organe und Institutionen festgehalten werden, dass sie in einer komplexen Konfiguration

zusammengehalten werden, die durch die ständigen dynamischen Entwicklungen und Kompetenzzuwächse der EU immer wieder überformt worden ist. Die Verflechtungen sind daher auch kaum mehr modellhaft darzustellen. Eine Möglichkeit der Darstellung soll im Folgenden angeführt werden, um einerseits die weiteren, nicht en detail diskutierten Organe und Institutionen anzuführen und andererseits das Beziehungs- und Verflechtungsgefüge anzudeuten.

**Übersicht 1: Organe und Einrichtungen der Europäischen Union**



Quelle: nach Wessels 1999, S. 335

## 4.2 Strukturelle Bedingungen des Bildungsbereiches

---

Die strukturellen Bedingungen des Bildungsbereiches lassen sich in Analogie zu den allgemeinen Ausführungen zu Organen und Funktionsweisen der EU charakterisieren. Neben die erwähnten Organe treten jedoch noch weitere Einrichtungen, welche die strukturellen Zusammenhänge des Bildungsbereiches prägen.

Einen wesentlichen Pol innerhalb der Struktur macht der Europäische Rat aus, sofern er sich bei seinen Treffen mit Fragen der Bildungspolitik beschäftigt. In jedem Fall ist jedoch der Rat der Europäischen Union (Ministerrat) in der Formation „Bildung, Jugend und Kultur“ zu nennen. Wesentliches Charakteristikum des Rates ist seine doppelte Funktion: „Als Organ der EG/EU verfügt es über eine allgemeine Entscheidungsgewalt, seine politische Funktion liegt aber insbesondere darin, die Interessen der Mitgliedstaaten zu vertreten“ (Wessels 1999, S. 343). Die Entscheidungsregeln des Rates weisen unterschiedliche Möglichkeiten auf und werden in den jeweiligen Vertragsartikeln geregelt. Die für den Bildungsbereich relevanten Artikel 149 und 150 weisen dabei Abstimmungsentscheidungen mit qualifizierter Mehrheit aus, wobei der Rat gemäß Artikel 149 für die allgemeine Bildung Empfehlungen, gemäß Artikel 151 für die berufliche Bildung Maßnahmen erlassen kann (vgl. Vertrag von Amsterdam 1999, S. 134–136).

Als zweiter zentraler Pol des Bildungsbereiches in der EU ist die Kommission und hier im Besonderen die zuständige Generaldirektion bzw. die zuständigen Generaldirektionen zu nennen. Nach dem Stand Mai 2004 gibt es eine Direktion, die ausschließlich dem Bereich Bildung und Kultur gewidmet ist. Die Zuschnitte der Generaldirektionen unterliegen jedoch Veränderungen mit der Einsetzung neuer Kommissionen.

In Analogie zu den oben bereits ausgeführten Aufgaben der Kommission nimmt sie auch im Bildungsbereich die Funktion der Legislative, Exekutive und Hüterin wahr. Dabei steht ohne Zweifel der Bereich der Exekutive insofern in Zentrum, als mit dem Vertrag von Amsterdam zumeist die Dimensionen der Förderung und der Entwicklung im Bildungsbereich in den Vordergrund gestellt worden sind. An dieser Stelle soll auf zwei Schwerpunkte der Arbeit aufmerksam gemacht werden. Zum einen entwickelt die Generaldirektion die in ihrem Kompetenzbereich liegenden

Felder, indem sie Vorschläge macht und Diskussionsprozesse anstößt. Wesentliche Instrumente hierzu sind beispielsweise Weißbücher, die in der Regel Vorschläge für bestimmte Politikbereiche umfassen und ein Tätigkeitsspektrum der Union erkennbar machen. Zum anderen zeichnet die Generaldirektion verantwortlich für die Vielzahl der Programme der EU, von denen hier nur stellvertretend Sokrates und Leonardo genannt werden sollen. Bei den Programmen steht der Aspekt der Förderung im Vordergrund.

Das Europäische Parlament verfügt über einen Ausschuss für Kultur, Jugend, Bildung, Medien und Sport, in dem Fragen, die den Bildungsbereich betreffen, beraten werden. Sodann ist das Parlament an den Entscheidungsprozessen über den Vertrag von Amsterdam insofern beteiligt, als die entsprechenden Artikel auf ein Verfahren nach Artikel 251 verweisen. Gemäß Artikel 251 verläuft das Verfahren zur Annahme eines Rechtsaktes wie folgt: Die Kommission nimmt ihr Vorschlagsrecht wahr und unterbreitet Rat und Parlament einen Entwurf. Das Parlament übermittelt dem Rat seine Stellungnahme und der Rat erlässt den Rechtsakt, sofern keine Differenzen mehr auszumachen sind. Bei unüberbrückbaren Differenzen zwischen Rat und Parlament ist des Weiteren die Einsetzung eines Vermittlungsausschusses vorgesehen (vgl. ebd., S. 179–181). Somit ist festzuhalten, dass das Parlament im Bildungsbereich über ein Mitentscheidungsrecht verfügt und einen gewichtigen Baustein im Bildungsbereich der EU darstellt.

Diese eher ausführliche und differenzierte Darstellung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der EU qua Vertrag von Amsterdam in Bezug auf Bildung im Vergleich zu anderen Politikbereichen nur begrenzte Kompetenzen zur Verfügung stehen.

Als weitere Institutionen, die den Bildungsbereich in unterschiedlicher Weise prägen, sind noch das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, CEDEFOP), EURYDICE und das Europäische Hochschulinstitut in Florenz zu nennen.

Das CEDEFOP wurde im Jahre 1975 zunächst in Berlin errichtet, mittlerweile hat es seinen Sitz in Thessaloniki. In Einklang mit den damaligen Kompetenzen im Bereich der Bildung durch den EWG-Vertrag wurde

das Zentrum als wesentliche Referenzinstanz für Fragen der beruflichen Bildung eingerichtet. Mit mittlerweile etwa 100 Mitarbeitern ausgestattet stehen auch heute noch Informationen und Analysen zu den Berufsbildungssystemen im Zentrum der Arbeit (vgl. CEDEFOP 2003a; ausführlich zu Entwicklung und Arbeitsschwerpunkten vgl. Knoll 1996, S. 208 ff.)

Das europäische Bildungsinformationsnetz EURYDICE wurde im Jahre 1980, also in einer Phase als die europäische Dimension der Bildung und Erwachsenenbildung kaum entfaltet war, von Kommission und Mitgliedstaaten eingerichtet. Mit der Einrichtung der Großprogramme im Jahre 1995 wurde EURYDICE zu einem festen Bestandteil des Sokrates-Programms und wird als Aktion sechs der insgesamt acht ausgewiesenen Aktionen geführt, überschrieben mit „Beobachtung von Bildungssystemen und -politiken: Innovation“ (Europäische Kommission o.J., S. 9). Somit ist das Bildungsinformationsnetz eine Einrichtung der EU, deren Finanzierung über eine Programmaktivität gesichert wird. EURYDICE arbeitet dezentral über in den Mitgliedstaaten eingerichtete nationale Informationsstellen, wobei die Aktivitäten von einer europäischen Informationsstelle mit Sitz in Brüssel koordiniert werden. In der Selbstbeschreibung heißt es: „EURYDICE ist ein dynamisches und interdependentes Netz, an dessen Arbeiten alle Informationsstellen mitwirken“ (Europäische Kommission 2003a, S. 5). Dabei sind neben Mitgliedstaaten auch nationale Informationsstellen in assoziierten Staaten und in den EFTA-Staaten eingerichtet, so dass insgesamt Daten für 31 Staaten bereitgestellt werden. EURYDICE bietet „nationale Beschreibungen der Bildungssysteme, vergleichende Analysen zu spezifischen Themen, Indikatoren und Statistiken“ (ebd.).

Mit dem Hochschulinstitut in Florenz ist schließlich eine letzte Institution des Bildungsbereiches der EU anzuführen, die bereits im Jahre 1972 noch von der Gemeinschaft der sechs Gründungsstaaten etabliert wurde, mit dem Ziel, „die Entwicklung des kulturellen und wissenschaftlichen Erbes Europas in seiner Einheit und Mannigfaltigkeit forschend zu analysieren“ (vgl. Europäisches Hochschulinstitut 1997, S. 1.; dazu auch Knoll 1996, S. 207 f.). Das Hochschulinstitut ist die einzige Bildungseinrichtung, die von den Mitgliedstaaten gemeinsam getragen wird und nimmt eine begrenzte Zahl postgradualer Studierender auf, die in den Abteilungen Geschichte und Kulturgeschichte, Wirtschaftswissenschaften, Rechtswissenschaften sowie Politologie und Gesellschaftswissenschaften ihren Abschluss anstreben können (vgl. Europäisches Hochschulinstitut 1997,

S. 7). Im weiteren Verlauf der Ausführungen soll diese Einrichtung vernachlässigt werden.

### **4.3 Weiterbildungspolitische Orientierungen und Positionen in den 1990er Jahren**

---

Angesichts der komplexen strukturellen Bedingungen im Bildungsbereich sind mit Blick auf die Auswahl und den Stellenwert der zugrunde liegenden Dokumente für die Analyse der erwachsenenbildungspolitischen Empfehlungen und Orientierungen einige Vorbemerkungen zu machen. Die oben ausgeführte Rahmenkompetenz des Europäischen Rates legt nahe, ausschließlich jene Dokumente in die Analyse einzubeziehen, die nach den Gipfeln die entsprechenden Entscheidungen bekannt machen, d. h. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Da aber grobe Richtlinien vom Europäischen Rat vorgegeben werden und die weitere Ausgestaltung oftmals an andere Organe und zumeist die Kommission delegiert wird, würde eine solche Auswahl die konkreten Orientierungen ausklammern. Somit stehen nur die Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom Europäischen Rat in Lissabon im Jahre 2000 explizit im Blickpunkt der Analyse.

Als weitere Dokumente, aus denen die Orientierungen detaillierter ersichtlich werden, sind zwei Weißbücher und zwei Mitteilungen in die Analyse einbezogen worden. Weißbücher sind amtliche, von der Kommission ausgearbeitete Dokumente, die Vorschläge für ein gemeinschaftliches Vorgehen zu bestimmten Fragen, oftmals im Rahmen eines Gesamtkonzeptes enthalten. Sofern das Weißbuch vom Rat gebilligt wird, kann es in ein Aktionsprogramm münden. In den Weißbüchern kommen demzufolge wesentliche Politikorientierungen zum Ausdruck, die dann auch realisiert werden. Damit sind Relevanz und Reichweite bestimmt.

Mit den Mitteilungen sind Dokumente erfasst, die ebenfalls von der Kommission erstellt werden und in der Regel an unterschiedliche Organe der EU zur Beratung gerichtet sind. Sie haben vorbereitenden Charakter, lassen ebenfalls Politikorientierungen in detaillierter Weise erkennen. Hinzu kommt, dass die hier analysierten Mitteilungen mittlerweile per Entschließung des Rates zum lebensbegleitenden Lernen angenommen worden sind (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002b). Damit ist ein letzter Aspekt angedeutet. Obwohl unterschiedliche Organe für die hier angeführten Dokumente verantwortlich zeichnen, kann vor dem

Hintergrund der Verflechtung der Organe in dem Entscheidungsprozess davon ausgegangen werden, dass die Orientierungen der EU als Organisation in diesen zum Ausdruck kommen.

### **4.3.1 Das Weißbuch zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung**

Das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ ist ein zentrales Dokument der Kommission, weil es einen Politikwandel markiert (vgl. Hingel 2001, S. 8). Das unter der von Jacques Delors geführten Kommission veröffentlichte Dokument gilt als Ausweis für ein aktiveres Verständnis von Sozialpolitik innerhalb der Union. Stand zuvor mit der Erreichung des gemeinsamen Binnenmarktes ein ausschließlich ökonomischer Aspekt als Fluchtpunkt der politischen Anstrengungen im Zentrum, so kommt in dieser Phase die Überzeugung zum Ausdruck, dass soziale Kohäsion innerhalb der EU ebenso wichtig sei. Im Gefolge dieses aktiveren Verständnisses rückt auch die Bildungspolitik in den Vordergrund (vgl. Dale/Robertson 2002, S. 25). Ausgangspunkt der Überlegungen innerhalb des Dokumentes ist die hohe Arbeitslosigkeit innerhalb der Europäischen Union EU. So heißt es im ersten Kapitel: „The one and only reason is unemployment. We are aware of its scale, and of its consequences too“ (CEC 1993, S. 9).

Im Anschluss an das Treffen des Europäischen Rates in Kopenhagen im Juni 1993 war die Kommission aufgefordert worden, einen mittelfristigen Plan für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung vorzulegen. Dies geschah mit dem Weißbuch noch im selben Jahr, wobei von vornherein darauf hingewiesen wurde, dass kein Allheilmittel zu erwarten sei, das die Probleme aller Mitgliedstaaten lösen könne. Dazu seien die jeweiligen nationalen Situationen zu unterschiedlich (vgl. ebd.).

Im Rahmen der Gesamtanalyse wird zunächst herausgestellt, dass trotz einer erfolgreichen Politik der letzten Jahre, an deren Spitze die Realisierung des Binnenmarktes steht, die Konsequenzen aus der Weltrezession nicht abgefedert werden konnten. Obwohl sich die Union gewaltig verändert hat, sind die Veränderungen in der Welt noch schneller vonstatten gegangen (vgl. ebd., S. 10). Solche Veränderungen werden wie folgt charakterisiert:

Auf globaler Ebene sind Mitbewerber auf dem Markt, die erfolgreich ihre Kompetenz im Bereich des Umgangs mit neuesten technischen

Innovationen unter Beweis gestellt haben. In ökonomischer Hinsicht ist es nicht gelungen, die neuen konsumwilligen osteuropäischen Märkte zu erschließen. Im demographischen Bereich sind eine zunehmende alternde Bevölkerung sowie gravierende Veränderungen in den Familienstrukturen festzustellen. Im technischen Bereich verursacht die neue industrielle Revolution massive Veränderungen bezüglich Technologien, Arbeit und erwarteten Fertigkeiten. Darüber hinaus wird die Wirtschaft zunehmend wissensbasiert, so dass Information zum zentralen Gut avanciert. Schließlich ist in finanzieller Hinsicht zu berücksichtigen, dass die gegenseitige Abhängigkeit der Märkte durch den freien Kapitalverkehr eine zentrale Konstante für Wirtschaft und Finanzwesen darstellt (vgl. ebd., S. 11).

Auffällig in dieser Analyse der Ausgangslage und auch der weiteren Diskussion ist die Konzentration auf die ökonomische Dimension der Globalisierung und die wissensbasierte Wirtschaft und Gesellschaft. Die Globalisierung der Wirtschaft und der Märkte anerkennend, sieht sich die EU mit der Vollendung des Binnenmarktes in gewisser Hinsicht gut gerüstet, glaubt sich aber im Vergleich mit den USA und Japan deutlich im Hintertreffen (vgl. ebd., S. 57). Dabei werden nicht regionale Äquivalente wie die NAFTA als Mitbewerber im globalen Wettbewerb gesehen, sondern vielmehr die jeweils führenden nationalen Ökonomien dieser Zusammenschlüsse. Auch im Zusammenhang der Überlegungen zur Informationsgesellschaft oder wissensbasierten Gesellschaft sieht sich die Union in unmittelbarem Wettbewerb mit den USA und Japan. Die Entwicklung zur Informationsgesellschaft wird zunächst im Zusammenhang der so genannten Triade (USA, Japan, EU) diskutiert, zugleich aber als globales Phänomen betrachtet, das gerade für diejenigen Staaten, die den Übergang erfolgreich absolvieren, große Vorteile bedeutet und Potentiale eröffnet (vgl. ebd., S. 95).

Vor dem Hintergrund der so beschriebenen Ausgangssituation wird das Ziel zukünftiger Maßnahmen der EU wie folgt definiert: „In order to reverse the course which our societies, dedevilled by unemployment, are taking, the European Union should aim to create 15 million jobs by the end of the century“ (ebd., S. 11). Hierzu wird als zentrale Komponente eine Veränderung der Beschäftigungspolitik angemahnt, welche die Weichen stellen soll für eine Wirtschaft, die gesund, offen, dezentralisiert und wettbewerbsfähig ist und auf Solidarität basiert.

Um die Lücke im globalen Wettbewerb zu schließen und sogleich in maximale Gewinne für die Beschäftigung umzumünzen, schlägt die Union vier übergeordnete Ziele vor, die von privater wie öffentlicher Seite gleichermaßen angestrebt werden sollen:

- „Helping European firms to adapt to the new globalized and interdependent competitive situation.
- Exploiting the competitive advantages associated with the gradual shift to a knowledge-based economy.
- Promote a sustainable development of industry.
- Reducing the time-lag between the pace of change in supply and the corresponding adjustments in demand“ (ebd., S. 58).

In diesem Kontext avanciert das lebenslange Lernen zu einem wesentlichen Eckpunkt der Strategie: „Lifelong education is therefore the overall objective to which the national educational communities can make their own contributions“ (ebd., S. 17). In dieser Zielformulierung wird kein Zweifel daran gelassen, dass die zentrale Kompetenz bezogen auf lebenslanges Lernen und damit auf Bildungsfragen bei den Mitgliedstaaten liegt, das Prinzip der kulturellen Subsidiarität wird uneingeschränkt anerkannt.

Die Erwartungen, die speziell an Bildung geknüpft werden, sind nicht eben gering. Insbesondere der beruflichen Bildung wird im Prozess des gesellschaftlichen Wandels eine Katalysatorenfunktion zugewiesen: „Education and training are expected to solve the problems of the competitiveness of business, the employment crisis and the tragedy of exclusion and marginality – in a word, they are expected to help society to overcome its present difficulties and to control the profound changes which it is currently undergoing“ (ebd., S. 117). Gleichwohl wird eingeräumt, dass es zusätzlich einer Verschränkung mit Maßnahmen in anderen Politikbereichen bedarf, um den Wandel der Gesellschaft letztlich erfolgreich zu bewältigen. Unzweifelhaft ist aber dabei die zentrale Rolle, die Bildung im Zusammenhang der Wettbewerbsfähigkeit und der sozialen Kohäsion der EU zugewiesen wird.

Beim Problemaufriss wird auf das vermeintlich geringe Bildungsniveau der Arbeitskräfte in der EU verwiesen. Die Absolventenzahl in der Union mit Abschlüssen auf dem Sekundarstufenniveau sei mit 42 Prozent im Vergleich zu den USA mit 75 Prozent und Japan mit 90 Prozent sehr niedrig (vgl. ebd., S. 118). Entsprechend sei auch die Teilnahme an Hochschulausbildung

geringer als in den beiden genannten Staaten. Kritisch ist beim Anführen solcher Daten sicherlich anzumerken, dass keine qualitativen Parameter mit in den Vergleich einbezogen werden. Mit solchen Zahlen ist noch keine Aussage über das Leistungsniveau der Absolventen gemacht.

Zentrale Maßnahmen sehen entsprechend die Entwicklung der Humannressourcen vor, ein Prozess, der das gesamte Leben umfassen soll, angefangen von der Grundschuleraziehung und dann weiter fortlaufend. Angesichts der Tatsache, dass im Jahr 1995 schon 80 Prozent der Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt sind, die im Jahre 2000 zur Verfügung stehen werden, ist hierbei der beruflichen Weiterbildung besonderes Augenmerk zu widmen. „All measures must therefore necessarily be based on the concept of developing, generalizing and systematizing lifelong learning and continuing training“ (ebd., S. 120). Ein wesentlicher Aspekt in diesem Strategieentwurf ist auch die enge Verknüpfung mit dem privaten Sektor. Um den Bedürfnissen der Wirtschaft und den jeweils lokalen Bedingungen besser gerecht zu werden, wird angeregt, Vertreter der Wirtschaft enger in die Weiterbildungsstrukturen einzubeziehen und so Planungen von Unternehmen und dem Weiterbildungssektor enger zu verzahnen (vgl. ebd., S. 118).

Zusammenfassend lässt sich damit sagen, dass Bildung im Gefolge der neuen Debatte um soziale Kohäsion innerhalb der EU zu einem zentralen Thema geworden ist. Dabei ist das Grundverständnis utilitaristisch und an den Humankapitaltheorien orientiert: „social provision within the EU is conceptualized as a social and public investment in current and future workers that will potentially secure social cohesion and social stability“ (vgl. Dale/Robertson 2002, S. 24 f.).

#### **4.3.2 Das Weißbuch zur kognitiven Gesellschaft**

Deutlichere Konturen und eindeutiger Akzente ergeben sich für das lebenslange Lernen aus dem 1995 veröffentlichten Weißbuch zur kognitiven Gesellschaft, wobei nachzuweisen ist, dass wesentliche Aspekte aus dem Weißbuch zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung fortgeschrieben und weiterentwickelt werden.

Das Weißbuch geht von drei wesentlichen Herausforderungen aus, denen sich die EU zu stellen hat. Da ist zunächst die Informationsgesellschaft mit ihren neuen Anforderungen an Arbeit und die Organisation von

Produktionsprozessen. Eine solche Transformation der Gesellschaft stand bereits im oben genannten Weißbuch im Blickpunkt. Die Veränderung fordert von den Beschäftigten eine Anpassungsfähigkeit nicht nur an technische Innovationen, sondern auch an den Wandel der Arbeitswelt generell (vgl. Europäische Kommission 1995, S. 5 f).

Sodann wird die ökonomische Globalisierung als wesentlicher Faktor der Veränderung gesehen. Nachdem zunächst nur Wirtschaft, Technologie und Handel hiervon betroffen wurden, entsteht nunmehr auch ein globaler Arbeitskräftemarkt. Um hier in einem den globalen Prozessen geöffneten Europa weiter bestehen zu können und einem weiteren Auseinanderdriften der Gesellschaft Einhalt zu gebieten, bedarf es besonderer Anstrengung im Bereich der Verbesserung des Niveaus der beruflichen Bildung (vgl. ebd., S. 6).

Schließlich erzeugen auch die Neuerungen durch wissenschaftlichen und technischen Fortschritt große Unsicherheit. Im Weißbuch wird von einem Paradox gesprochen: Auf der einen Seite bringen ständig wachsendes Wissen und technische Innovationen große Vorteile, auf der anderen Seite führen sie aber auch zu Unsicherheiten und Irritationen in der Bevölkerung Europas (vgl. ebd.). Aus dieser Analyse der Ausgangslage wird deutlich, dass die ökonomische Perspektive wiederum dominiert, Aspekte der sozialen Kohäsion in Abhängigkeit von den ökonomischen Entwicklungen verstanden werden und somit nachrangig sind.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, konzentriert sich die Kommission auf zwei wesentliche Ansätze. Zum einen steht die Stärkung und Erweiterung einer breiten Wissensbasis im Sinne der Allgemeinbildung im Blickpunkt. Das Weißbuch konstatiert, dass die Zukunft für die Individuen hinsichtlich technischer Innovationen in Form von neuen Produkten und Maschinen, hinsichtlich veränderter sozialer Situation und auch veränderter geographischer und kultureller Kontexte äußerst komplexe Aufgaben stellen wird. Um sich in einer ständig verändernden Welt zurechtzufinden, bedarf es der Fähigkeit zu analysieren, wie Faktoren zusammenhängen, funktionieren und diese Welt prägen, aber auch der Kompetenz, sich selbst in diesem Gefüge zu verorten und die Richtung für das eigene Leben zu bestimmen (vgl. ebd., S. 26). Dabei gilt es vor allem, die Spaltung der Gesellschaft in Wissende, d. h. jene, die diese Fähigkeit besitzen und Nicht-Wissende, d. h. jene, die diese Fähigkeit

nicht besitzen, zu vermeiden. Solche Fähigkeiten können durch die Vermittlung einer breiten Wissensbasis erworben werden, wobei konkret drei Aspekte in den Vordergrund rücken.

Da ist zunächst die Fähigkeit, Bedeutungen von Dingen erfassen zu können und sie zugleich auch kritische analysieren zu können. Diese Fähigkeit wird als Fundament für den Fortbestand der Europäischen Kultur gesehen: „A broad knowledge base enables people to find their way in the information society, that is to say to be able to interpret in a critical way the images and information they receive from a variety of sources“ (ebd., S. 28).

Sodann wird die Fähigkeit zum Verstehen und zur Kreativität genannt. Hierbei wird besonders auf eine praxisbezogene Wissensbasis abgehoben, die in der automatisierten und urbanisierten Gesellschaft eher vernachlässigt scheint (vgl. ebd., S. 29).

Schließlich sind auch noch Urteilsfähigkeit und Entscheidungsvermögen zu nennen, wobei insbesondere auf die Bedeutung historischen Wissens als Bezugsgröße für aktuelle Entscheidungen hingewiesen wird. Schulen sollten vor allem auf die Entwicklung von Kritikfähigkeit von Schülern und Schülerinnen abzielen (vgl. ebd., S. 30).

Zum anderen steht als Antwort auf die drei oben genannten Herausforderungen die besondere Förderung der Beschäftigungsfähigkeit im Blickpunkt. Das Wissen für eine Beschäftigungsfähigkeit setzt sich aus Sicht der Kommission aus Grundlagenkenntnissen oder Allgemeinbildung, Fachwissen sowie sozialen Kompetenzen zusammen. Dieses Wissen wird nicht nur im formalen Bildungswesen, sondern auch in Familien, am Arbeitsplatz und durch verschiedenste Netzwerke erworben (vgl. ebd.) Damit ist nicht nur formales Lernen, sondern auch informelles Lernen von Bedeutung. Analog dazu weist die Kommission zwei Wege zur Erlangung der Beschäftigungsfähigkeit aus. Zum einen ist dies der klassische Weg über die Zertifizierungen der Bildungseinrichtungen. Wenngleich dieser Weg nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird, so äußert die Kommission doch leichte Kritik. Gerade die Tatsache, dass solche formalen Qualifikationen oftmals einzige Entscheidungsgrundlage für die Einstellung darstellen, wird bemängelt: „It could be considered that society ‚locks out‘ in this way much talent which is frequently unconventional but innovatory

and that it therefore produces an elite which is not truly representative of the available human resource potential" (ebd., S. 33).

Um eben jenes Potential zu aktivieren, schlägt die Kommission einen zweiten Weg vor, der die Akkreditierung von nicht im Bildungssystem erworbenen Fertigkeiten vorsieht. Ein solcher Vorschlag betrifft vor allem spezielle Kenntnisse wie etwa im Bereich Fremdsprachen, Computer, Buchhaltung etc. Es soll dabei jedoch ausdrücklich nicht zu einer Entwertung des ersten Weges kommen (vgl. ebd., S. 34).

Betrachtet man die im zweiten Teil des Weißbuches ausgeführten Aktionsleitlinien hin zu einer Lerngesellschaft, so wird deutlich, dass sich die Gewichtung der zunächst als gleichwertig präsentierten Lösungsansätze klar zugunsten der Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit verschiebt. Der Aspekt der Stärkung einer breiten Wissensbasis findet in den Aktionsleitlinien kaum noch Beachtung. Die fünf Zielvorgaben stellen sich wie folgt dar:

1. Förderung der Aneignung neuer Kenntnisse:

Im Zuge der Informationsgesellschaft stellt der ständige Erwerb von neuem Wissen und neuen Kenntnissen ein wesentliches Grundprinzip dar. Aufgaben stellen sich demzufolge im Bereich der Identifizierung von neuen Wissensbereichen, der Entwicklung entsprechender Validierungsverfahren sowie flexibler Formen der Anerkennung. So können dann auch positive Effekte im Bereich der Mobilität erzielt werden (vgl. ebd., S. 54).

2. Annäherung von Schulen und Unternehmen:

Mit dieser Aktionsleitlinie greift das Weißbuch einen Aspekt auf, der eindeutig der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit zugeschrieben werden kann. Des Weiteren wird hier ein Aspekt aus dem Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ aufgenommen, in dem ebenfalls die Verknüpfung von Schulen und privatem Sektor eingefordert wird. Die Annäherung soll erreicht werden durch die Öffnung der Schulen für die Arbeitswelt, ein stärkeres Mitspracherecht von Unternehmen bei der Berufsbildung und schließlich eine verstärkte Kooperation von Bildungseinrichtungen und Unternehmen (vgl. ebd., S. 57).

3. Bekämpfung der Ausgrenzung:

Die dritte Zielvorgabe richtet sich vor allem gegen die Marginalisierung in der Gesellschaft. Dieser soll zum einen durch den Ausbau von Insti-

tutionen zu nachholender Bildung („*second chance schools*“) und zum anderen durch den Ausbau des Freiwilligendienstes entgegengewirkt werden (vgl. ebd., S. 62 f.).

4. Beherrschen von drei Gemeinschaftssprachen:

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Binnenmarktes sieht die Kommission die Notwendigkeit des Beherrschens von drei Sprachen der EU, d. h. neben der Muttersprache sollte jeder Bürger der EU in zwei weiteren Mitgliedssprachen kommunizieren können. Solches Ziel richtet sich vor allem auf die Steigerung der Mobilität und damit auch auf die Beschäftigungsproblematik: „This is of dual significance for working life because it constitutes a major element in a person’s general cultural development and is an advantage when it comes to obtaining a job, either inside one’s home country or when taking up the option of mobility available within the Union“ (ebd., S. 67 f.).

5. Gleichbehandlung von materiellen Investitionen und Investitionen in das Humankapital:

Die letzte Aktionsleitlinie steht im Kontext der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie der Beschäftigungssituation: „investment in skills is a prime factor in competitiveness and employability“ (Europäische Kommission 1995, S. 70). Gleichzeitig wird mit diesem Aspekt eine Forderung aus dem Weißbuch zum Wachstum wieder aufgenommen und konkretisiert. Hieß es dort, die Investitionen in das Humankapital seien zu steigern, so ist mit der Gleichbehandlung, d. h. mit Abschreibungsfähigkeit von Bildungs- und Berufsbildungsausgaben ein weiterer Schritt in diese Richtung getan.

Abschließend kann festgehalten werden, dass das Weißbuch im Blick auf die Aktionsleitlinien die Akzentsetzung auf die berufliche Weiterbildung als strategisches Mittel zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit und zur wirtschaftlichen Entwicklung der EU fortsetzt. Auch wenn Gestalt und Bedeutung von allgemeiner und beruflicher Bildung näher erläutert werden, bleibt doch unmissverständlich die Priorität der ökonomischen Dimension erkennbar.

Das Ziel des Weißbuches, die Grundlinien für eine so genannte kognitive Gesellschaft oder eine *learning society* vorzugeben, ist jedoch nur unzureichend erfüllt: „there is little evidence that the Union has an agenda for the learning society beyond a somewhat conventional picture of lifelong learning supplemented by technology“ (Field 1997, S. 92).

### **4.3.3 Der Europäische Rat in Lissabon 2000**

Vom 23. bis 24. März 2000 fand in Lissabon eine Sondersitzung des Europäischen Rates statt, deren ausgewiesenes Ziel es war, eine neue strategische Orientierung vorzugeben, welche die Bereiche Beschäftigungs-, Wirtschafts- und Sozialpolitik angesichts der neuen Herausforderungen definiert. Als solches wurde auf diesem Gipfel ein neues strategisches Ziel für die kommende zehn Jahre festgelegt und in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes mitgeteilt (vgl. *Europäischer Rat Lissabon 2000*, S. 2). Es darf also davon ausgegangen werden, dass mit diesem Dokument die wesentlichen Politikorientierungen der EU für die mittelfristige Zukunft ablesbar sind.

Die neuen Herausforderungen werden in diesem Dokument durch zwei Eckpunkte bestimmt, zum einen die Globalisierung, zum anderen die Aufgaben, welche die wissensbasierte Wirtschaft stellt. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, muss die Union in der Konsequenz die europäische Wirtschaft in umfassender Weise umgestalten und reformieren (vgl. *ebd.*, S. 1).

Das ambitionierte Ziel, dass die nächste Dekade europäischer Politik bestimmen soll, wird wie folgt definiert: „Die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (*ebd.*, S. 2).

In diesem Zusammenhang fallen zwei Aspekte besonders auf. Mit dem Verweis auf Globalisierung und die wissensbasierte Wirtschaft werden zwar Argumente aufgegriffen, die auch in den vorangegangenen Dokumenten schon herangezogen wurde. Die Radikalität hingegen, mit der sie in diesem Dokument den Rahmen definieren und auch die Zielperspektive dominieren, ist neu. Dies wird unterstrichen durch die entwickelte Strategie zur Erreichung des formulierten Zieles. Bezeichnenderweise als „globale Strategie“ ausgewiesen, wird sie durch drei Punkte gekennzeichnet: Zunächst soll der Übergang in die wissensbasierte Wirtschaft und Gesellschaft durch Politikveränderungen für die Informationsgesellschaft, Forschung und Entwicklung sowie durch verstärkte Strukturreformprozesse vorbereitet werden. Sodann soll das zugrunde liegende Gesellschaftsmodell modernisiert und schließlich

sollen durch einen *policy-mix* gute wirtschaftliche Perspektiven erzeugt werden (vgl. ebd.).

Damit ist auch die zweite Beobachtung angedeutet. In den vorangegangenen Dokumenten standen Ziele im Vordergrund, die sich vor allem auf die Innenperspektive der Union konzentriert haben. Diese stehen auch jetzt mit Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätzen und sozialem Zusammenhalt im Blickpunkt, werden indes ergänzt um eine Außenperspektive, die die führende Rolle der EU in der Welt reklamiert.

Es sind vor allem die Bezugspunkte der wissensbasierten Wirtschaft und der Modernisierung des Gesellschaftsmodells, die als Wegmarken für Äußerungen zur Bildungspolitik fungieren. Hinsichtlich des Lebens in der Informationsgesellschaft müssen einerseits günstige Kommunikationsstrukturen und Dienstleistungen angeboten, andererseits müssen aber auch die Bürger selbst auf die neuen Herausforderungen vorbereitet werden: „Jedem Bürger müssen die Fähigkeiten vermittelt werden, die für das Leben und die Arbeit in dieser neuen Informationsgesellschaft erforderlich sind“ (ebd., S. 3). Dazu werden Maßnahmen vorgesehen, die sich – neben der Beseitigung von Hindernissen beim elektronischen Geschäftsverkehr, der Bereitstellung von kostengünstigem Internetzugang und der Sicherstellung von elektronischem Zugang zu öffentlichen Einrichtungen für den Bereich Bildung – wesentlich auf die Schule konzentrieren. Hierzu gehört das Ziel, bis Ende 2001 alle Schulen der Union mit Internet und multimedialen Materialien ausgestattet sowie die entsprechenden Lehrer für den Unterricht in diesen Bereichen bis Ende 2002 ausgebildet zu haben (vgl. ebd., S. 4). Jedoch finden abgesehen von der Aus- und Fortbildung von Lehrern noch keine unmittelbaren Informationen über die Maßnahmen, die im Bereich der Erwachsenen- und Weiterbildung ergriffen werden sollen.

Deutlich konkreter werden die Ausführungen im Zusammenhang mit der Modernisierung des Gesellschaftsmodells. Hier werden Koordinaten für Bildung und Ausbildung in der Wissensgesellschaft bestimmt. Zentrale Punkte des neuen Entwurfes sind der Aufbau neuer Lernzentren, die Förderung von Grundfertigkeiten im Bereich der Informationstechnologie sowie eine übersichtliche Gestaltung der Befähigungsnachweise. Der entsprechende Maßnahmenkatalog umfasst sechs Punkte:

- Steigerung der Investitionen in das Humankapital,
- Halbierung der Zahl der 18- bis 24-Jährigen, die nicht mehr als einen Abschluss der Sekundarstufe I erwerben,
- Weiterentwicklung von Schulen und Ausbildungszentren zu Mehrzwecklernzentren,
- Festlegung von Grundfertigkeiten, die im Rahmen des lebenslangen Lernens vermittelt werden sollen,
- Bestimmung der Mittel zur Förderung von Mobilität bei Schülern, Studenten und Lehrern bzw. die Beseitigung von Hindernissen der Mobilität von Lehrern sowie
- Entwicklung von europäisch einheitlichen Lebensläufen, die die Beurteilung von erworbenen Kenntnissen erleichtern (vgl. ebd., S. 9).

Die Verabschiedung von konkreten Zielen für den Bereich Bildung durch den Europäischen Rat ist ein absolutes Novum. Zudem fordert der Europäische Rat den Ministerrat auf, Überlegungen über die künftigen Ziele der Bildungssysteme anzustellen. Auch dies ist in der Geschichte der EU ohne Beispiel:

*„However, the Lisbon conclusions became of paramount importance for education in Europe due to the invitation of the Education Council made in par. 27. [...] When Heads of State therefore invite the Ministers of Education ‚to reflect on the concrete objectives of education systems‘ and to concentrate on ‚common concerns and priorities‘, they invite Ministers to reflect on how education and training can fulfil its role in the new European strategic objective“ (Hingel 2001, S. 12).*

Damit ist auf eine Kontinuität in Bezug auf das Bildungsverständnis der EU verwiesen. Es dominiert, wie auch in den vorangegangenen Dokumenten, eine instrumentelle Sichtweise auf Bildung. Anzumerken bleibt noch, dass in den Schlussfolgerungen von Lissabon auch die Anwendung der offenen Koordinierungsmethode auf den Bereich Bildung beschlossen worden ist.

In summa soll nochmals betont werden, dass mit diesem Dokument eine Richtungsweisung für die Bildungspolitik der EU vorgenommen worden ist. Standen zuvor vor allen Dingen die Verabschiedung von allgemeinen Rahmenplänen im Blickpunkt, deren Ausgestaltung und Differenzierung den Mitgliedstaaten entsprechend ihrer nationalen Besonderheiten und Bedürfnissen überlassen wurden, so sind jetzt Signale erkennbar für auf

europäischer Ebene abgestimmte detaillierte Pläne sowie konkrete und gemeinsame Handlungsperspektiven (vgl. Livingston 2003, S. 588 f.).

#### **4.3.4 Die Post-Lissabon Dokumente: Das „Memorandum über lebenslanges Lernen“ und die Mitteilung „Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen“**

Als weitere Dokumente sollen das im Jahre 2000 veröffentlichte „Memorandum über lebenslanges Lernen“ sowie die 2001 veröffentlichte Mitteilung „Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen“ untersucht werden. Anknüpfend an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Lissabon, in denen unter anderem verdeutlicht wurde, dass die wissensorientierte Wirtschaft und Gesellschaft unbedingt einer Orientierung zum lebenslangen Lernen bedarf, legt die Kommission ein Dokument vor, um „eine europaweite Diskussion über eine umfassende Strategie zur Implementierung lebenslangen Lernens auf individueller und institutioneller Ebene in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens in Gang zu setzen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000, S. 3). Hieraus kann auch das Eingeständnis abgelesen werden, dass bisherige Versuche in dieser Richtung nicht als erfolgreich betrachtet werden. Hintergrund für diese besondere Anstrengung ist zum einen eine ökonomische Argumentationsfigur, die betont, dass die neue wissensbasierte Wirtschaft und Gesellschaft den Erwerb von Wissen und aktuellen Informationen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit zur Notwendigkeit macht (vgl. ebd., S. 5). Daneben tritt als zweite Argumentationsfigur die Herausforderung für den Einzelnen in ständig komplexer werdenden sozialen und politischen Zusammenhängen. Hierbei kommt Bildung die Funktion zu, Orientierung zu ermöglichen sowie mit der Vielfalt in der Gesellschaft umzugehen (vgl. ebd., S. 6). Aus diesen beiden Punkten leiten sich die Ziele ab, die mit dem lebenslangen Lernen verknüpft werden: „Förderung der aktiven Staatsbürgerschaft und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit“ (vgl. ebd.). Beide Ziele stehen jedoch in unmittelbarer Beziehung zueinander. Die aktive Staatsbürgerschaft zielt auf eine Partizipation am sozialen und wirtschaftlichen Leben ab, wobei im Wesentlichen die Inklusion in die Gesellschaft und ein entsprechendes Mitspracherecht von Bedeutung sind. Wichtige Grundvoraussetzung hierfür ist die Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Damit ist auch die Verbindung zur Beschäftigungsfähigkeit hergestellt. Darüber hinaus leistet Beschäftigungsfähigkeit aber auch

einen wichtigen Beitrag für die Wettbewerbsfähigkeit Europas und die Nutzung der Potentiale der sogenannten neuen Wirtschaft (vgl. ebd.).

Das lebenslange Lernen wird im Memorandum als lebensumspannender Prozess begriffen. Solchermaßen steht das Konzept also nicht nur als Äquivalent für Erwachsenenbildung, sondern umfasst alle Bildungssektoren. Hinzu tritt eine explizite Anerkennung von anderen Lern-tätigkeiten jenseits des traditionellen formalen Lernens, das in der Regel in Institutionen stattfindet und auf Abschlüsse und Qualifikationen abzielt. Als solche sind einmal das nonformale Lernen, d. h. das nicht abschlussbezogene Lernen in Einrichtungen der Zivilgesellschaft wie etwa Gewerkschaften, Kirchen, Jugendorganisationen etc., sowie das informelle Lernen, d. h. das Lernen als Begleiterscheinung des Lebens, zu nennen (vgl. ebd., S. 9). Wie im Weißbuch zur kognitiven Gesellschaft bereits angedeutet, geht es im Memorandum zum lebenslangen Lernen auch darum, diesen eher nicht traditionellen Bereich zu stärken, in dem die Bedeutung unterstrichen und die Komplementarität aller drei Lern-tätigkeiten gewürdigt sowie besonderes Augenmerk auf die Anerkennung gelegt wird (vgl. ebd., S. 12). Dieses Verständnis schließt an das Konzept der UNESCO an, in dem die Erwachsenenbildung in die Bereiche *formal*, *nonformal* sowie *informal adult education* unterteilt wurde.

Vor diesem Hintergrund kann der im Memorandum vorgelegte Entwurf zum lebenslangen Lernen auch als maximalistische Dimension des lebenslangen Lernens bezeichnet werden. Copley hat die maximalistische Position wie folgt beschrieben: „The maximalist position, by contrast, sees lifelong education as involving a fundamental transformation of society, so that the whole society becomes a learning resource for each individual, and is aware of its educational responsibility“ (vgl. Copley 1979, S. 105).

Zur Konkretisierung der Strategie des lebenslangen Lernens und gleichzeitig als Struktur für die Diskussion offeriert das Memorandum sechs Grundbotschaften, die im Folgenden näher analysiert werden sollen.

- Die erste Grundbotschaft hebt auf den Zugang zu Basisqualifikationen für alle Bürger und Bürgerinnen Europas ab sowie auf eine inhaltliche Konturierung dieser Qualifikationen. Diese Botschaft orientiert sich an dem Ziel, die wirtschaftliche und soziale Teilhabe an der Gesellschaft zu gewährleisten. Dem-

entsprechend werden grundlegende Qualifikationen definiert „als Kompetenzen, die Voraussetzung sind für eine aktive Teilhabe an der wissensbasierten Gesellschaft und Wirtschaft – am Arbeitsmarkt und am Arbeitsplatz, in realen und virtuellen Gemeinschaften und in der Demokratie“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000, S. 13).

- Die zweite Grundbotschaft nimmt die Überlegung zur Steigerung von Investitionen in Humanressourcen aus dem Weißbuch zur kognitiven Gesellschaft wieder auf. In den Ausführungen sind keine wesentlichen Neuerungen vorzufinden (vgl. ebd., S. 14).
- Innovationen im Bereich der Lehr- und Lernmethoden stellen die dritte Grundbotschaft dar, wobei vor allem auf die Informations- und Kommunikationstechnologien gestützten Lerntechniken besonders hervorgehoben werden. Veränderungen in Inhalt und Planung bringen auch eine Veränderung des Berufsbildes der Lehrenden: „Lehrer und Ausbilder werden zu Beratern, Mentoren und Vermittlern“ (ebd., S. 17). Solches Programm liegt indes in der Erwachsenenbildung schon länger vor. Hier wird vom Erwachsenenbildner als „*facilitator*“ gesprochen.
- Botschaft vier zur Bewertung des Lernens knüpft an die Aufwertung des nicht-formalen und informellen an. Im Blickpunkt steht vor allem die Verbesserung des Zertifizierungswesens in den beiden Lernbereichen (vgl. ebd., S. 18).
- Die fünfte Botschaft wendet sich einem Umdenken in Berufsberatung und Berufsorientierung zu. Wesentliche Forderungen sind hierbei eine Verlagerung der Ausgangsperspektive und eine stärkere Orientierung am Bedarf der Nutzer und weniger an den Angeboten. Die Berater nehmen hierbei die Rolle eines „Mittlers“ (in der englischen Version „*broker*“) ein (vgl. ebd., S. 20).
- Schließlich sieht die sechste Botschaft vor, den Lernenden das Lernen vor allem räumlich näher zu bringen. Dieser Aspekt sieht eine Mobilisierung von vorhanden lokalen und regionalen Institutionen für das lebenslange Lernen vor, weist aber auch auf die Erschließung von neuen Lernorten wie etwa Gemeindezentren, Bahnhöfen, Einkaufszentren etc. hin. Darüber hinaus werden auch die Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien angesprochen (vgl. ebd., S. 22 f).

Dieser durch die Botschaften gekennzeichnete Rahmen wurde in einem breiten Konsultationsprozess aufgegriffen, in dessen Verlauf insgesamt 3.000 Einzelbeiträge eingingen und ca. 12.000 Personen an Sitzungen und Konferenzen teilnahmen. Aufgerufen waren Mitgliedstaaten, Staaten des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) sowie die Beitrittsstaaten (vgl. Europäische Kommission 2001, S. 8).

Die Ergebnisse des Konsultationsprozesses wurden dann von der Kommission in der Mitteilung „Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen“ vorgelegt. Dabei kann die Mitteilung als Beitrag oder Wegmarke zur Realisierung eines europäischen Raumes des lebenslangen Lernens verstanden werden. Folgende Aspekte sind von besonderer Bedeutung.

Zunächst bestätigt das Dokument das bereits im Memorandum aufgezeigte breite Verständnis von lebenslangem Lernen. Dies wird definiert als „alles Lernen während des gesamten Lebens, das der Verbesserung von Wissen, Qualifikationen und Kompetenzen dient und im Rahmen einer persönlichen, bürgergesellschaftlichen, sozialen, bzw. beschäftigungsbezogenen Perspektive erfolgt“ (ebd., S. 9).

Sodann werden sechs Bausteine vorgestellt, die Orientierungshilfen bei der Konzipierung von Strategien für das lebenslange Lernen darstellen sollen. Dabei stehen zunächst Partnerschaften im Blickpunkt, wobei sich diese sowohl auf das Regierungshandeln auf den unterschiedlichen Ebenen beziehen als auch auf Akteure jenseits der Regierungen wie Bildungseinrichtungen, Unternehmen, Arbeitsverwaltungen, Forschungseinrichtungen usw.

Weiterhin wird das Sammeln von Erkenntnissen über die Lernnachfrage vor allem auf lokaler Ebene angeführt. Dabei stehen vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Wissensgesellschaft Bedarfe von Arbeitgebern ebenso im Blick wie Bedarfe von Lernern.

Mit dem Aspekt der angemessenen Mittelausstattung wird auf die generelle Steigerung der Investitionen in Bildung verwiesen, aber auch auf die Prüfung des effektiven Einsatzes bereits bestehender Ressourcen. Ferner wird die Verbesserung des Zugangs zu Bildungsangeboten angeführt, wobei es um verbesserte Bekanntmachung der bestehenden Angebote,

die Beseitigung bestehender Schwellen sowie und die Neukonzeption von Angeboten geht.

Die Schaffung einer Lernkultur nimmt Aspekte der Steigerung der Motivation und der Bildungsbeteiligung in den Blick. Dabei wird auf die Verbesserung des Images von Lernen und die Unterstützung von Maßnahmen zur Erreichung von Menschen, die eher bildungsunwillig sind, verwiesen.

Schließlich ist das Streben nach einem Höchstmaß an Qualität ausgewiesen, wobei zum einen die Einführung von Mechanismen zur Qualitätssicherung angesprochen wird, zum anderen die Definition von Kriterien und Indikatoren, die eine Bewertung der Strategien selbst erlauben (vgl. ebd., S. 11–15).

Die daran anschließend ausgeführten Aktionsvorschläge beziehen sich auf diese Bausteine und zeigen Ansatzpunkte sowohl für das lebenslange Lernen in europäischer Dimension als auch in nationaler, regionaler und lokaler Dimension auf. Dabei werden konkrete Absichten und Initiativen der Kommission ebenso wie Aufträge und Bitten an die beteiligten Akteure ausgewiesen (vgl. ebd., S. 15–26).

Schließlich finden sich im Dokument auch Hinweise darauf, wie die Implementierung des lebenslangen Lernens vor dem Hintergrund bestehender Strukturen und durch neue Instrumente wie Indikatoren realisierbar ist. Ein erster Bericht über Indikatoren zur Qualität des lebenslangen Lernens ist im Jahre 2002 vorgelegt worden (vgl. Europäische Kommission 2002a).

Damit ist einmal mehr gezeigt, dass lebenslanges Lernen Fluchtpunkt der bildungspolitischen Anstrengungen der EU bleibt. Dies kommt nicht zuletzt auch in der Entschließung des Rates zum lebensbegleitenden Lernen aus dem Jahre 2002 zum Ausdruck, in der betont wird, dass lebensbegleitendes Lernen das Leitprinzip für allgemeine und berufliche Bildung sei (vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002b, S. 2).

#### **4.3.5 *Zwischenzusammenfassung***

Die Bildungspolitik der EU steht unter dem Vorbehalt der geographisch-kulturellen Subsidiarität und dem Ausschluss jeglicher Harmonisierung

von Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Somit ist sie wesentlich zu kennzeichnen durch eine Spannung zwischen Einheit und Vielfalt.

Die Analyse der bildungspolitischen Dokumente konnte in verschiedenen Hinsichten Entwicklungen aufzeigen, die nicht zuletzt in diesem Spannungsverhältnis zu sehen sind. Mit dem Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ aus dem Jahre 1993, das als Ausweis eines aktiveren Verständnisses von Sozialpolitik innerhalb der Union gewertet werden kann, rückte der Bereich Bildung auf die politische Agenda der EU. Das Weißbuch veränderte jedoch nicht die gängige Praxis der Zusammenarbeit in Bildungsfragen und respektierte damit das Subsidiaritätsgebot. Das 1993er Dokument und auch die folgenden weisen bildungspolitische Rahmenbedingungen aus, deren detaillierte Ausgestaltung den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der besonderen nationalen und lokalen Bedingungen und Gegebenheiten überlassen wird. Mit der Tagung des Europäischen Rates in Lissabon wurde die Stellung von Bildung auf der politischen Agenda gesteigert, so dass Bildung nunmehr zu einem prioritären Thema europäischer Politik avanciert ist. Zudem wurden aber auch die Formen der Zusammenarbeit insofern geändert, als nunmehr eine detaillierte Planung gemeinsamer Aktionen auf europäischer Ebene erfolgt (vgl. Livingston 2003, S. 589). Damit schlägt die EU einen Weg ein, der deutlich in Richtung Harmonisierung geht und zugleich in gewisser Weise vom Prinzip der Subsidiarität abrückt.

Hinsichtlich der inhaltlichen Dimension ist ebenfalls eine Entwicklung sichtbar geworden. Unzweifelhaft ist, dass das lebenslange Lernen, ähnlich wie bei der OECD, im Zentrum der Bildungspolitik der EU steht. Zu Beginn der 1990er Jahre wurde das lebenslange Lernen in einer ökonomischen Dimension gedacht, d. h. beispielsweise im Sinne der Qualifikation von Arbeitnehmern. Dabei wurde die Richtung wesentlich vom europäischen Binnenmarkt und der Beschäftigungsproblematik bestimmt. Als richtungweisende Elemente sind im Verlauf der Entwicklung die globale Wettbewerbssituation und die Wissensökonomie hinzugetreten. Zudem konnte mit dem Memorandum für lebenslanges Lernen gezeigt werden, dass eine weitere Dimension berücksichtigt wurde. Mit dem Verweis auf aktive Staatsbürgerschaft wird deutlich, dass lebenslanges Lernen nunmehr auch in einer politischen und sozialen Dimension verstanden wird. Dies kommt in der Tatsache zum Ausdruck, dass insbesondere die

Bemühungen um marginalisierte Gruppen verstärkt werden sollen. Trotz dieser Entwicklung ist festzuhalten, dass die ökonomische Dimension in Bezug auf das lebenslange Lernen nach wie vor dominiert. Damit ist auf ein weiteres Charakteristikum verwiesen. Das Grundverständnis von lebenslangem Lernen ist, ebenso wie bei der OECD, instrumentell und utilitaristisch insofern, als davon ausgegangen wird, dass sich mit Bildung Probleme der Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit oder des sozialen Zusammenhalts lösen lassen.

#### **4.4 Aktivitäten und Handlungsstrategien**

---

Nach der Analyse der Dokumente sollen im Folgenden Aktivitäten der EU in den Blick genommen werden. Dabei sind vor allem jene Aktivitäten berücksichtigt worden, die seit den 1990er Jahren neu entstanden bzw. modifiziert worden sind. Die Analyse bezieht sich, soweit möglich, auf Beispiele aus dem Bereich der Weiterbildung.

##### ***4.4.1 Die Methode der offenen Koordinierung und das Benchmarking als neue Steuerungsformen im Bildungsbereich***

Neben der zentraleren Stellung, die die EU der Bildungspolitik seit dem Europäischen Gipfel von Lissabon einräumt, hat der Gipfel eine weitere Veränderung hinsichtlich der Steuerung der Bildungspolitik hervorgebracht.

Der Rat beschloss die Anwendung des offenen Koordinierungsverfahrens „als ein Mittel für die Verbreitung der bewährten Praktiken und die Herstellung einer größeren Konvergenz“ (Europäischer Rat von Lissabon 2000, S. 12). Dieses Koordinierungsverfahren kommt nunmehr auch im Bildungsbereich zur Anwendung. Wesentliches Kennzeichen der Methode der offenen Koordinierung ist ein vierschrittiges Vorgehen, das wie folgt gekennzeichnet werden kann:

1. Bestimmung von Leitlinien sowie dezidierter Zeitpläne zur Verwirklichung festgelegter Ziele,
2. Bestimmung von Indikatoren und Bezugsmaßstäben als Grundlage zum Vergleich auch mit den Besten der Welt,
3. Umsetzung der Leitlinien auf nationaler und regionaler Politikenebene mittels konkreter Zielvorgaben und dem Erlass entsprechender Maßnahmen,

4. Prozess der Überwachung, Bewertung und Prüfung auch mit dem Ziel, voneinander zu lernen (vgl. ebd.).

Das so charakterisierte Verfahren ist nicht als etablierte und bewährte Methode implementiert worden, sondern ist Produkt der dynamischen Entwicklung der Union. So lässt sich zeigen, dass die Methode im Bereich der Beschäftigungspolitik entstanden ist, wobei die einzelnen Elemente, die nunmehr als Bestandteile der Methode identifiziert werden können, im Zusammenhang der Initiativen zur Europäischen Beschäftigungsstrategie in den 1990er Jahren entwickelt wurden (vgl. Bauer/Knöll 2003). Die Kennzeichnung der Methode als neues offenes Koordinierungsverfahren erfolgte schließlich auf dem Gipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs in Lissabon. Für den Bereich der Beschäftigungspolitik ist noch hinzuzufügen, dass die einzelnen Schritte des Verfahrens im Amsterdamer Vertrag in Artikel 128 festgeschrieben sind (vgl. Vertrag von Amsterdam 1999, S. 124). Nach Lissabon wird die dort bezeichnete Methode der offenen Koordinierung aber auch auf Bereiche angewendet, bei denen die vertragliche Basis nicht gewährleistet ist.

Die Vorzüge des offenen Koordinierungsverfahrens als politisches Steuerungsinstrument liegen gerade im wesentlich vom Prinzip der Subsidiarität dominierten Bildungsbereich auf der Hand. Nachdem die Ziele auf Gemeinschaftsebene festgelegt worden sind, eröffnet das Verfahren ein Maß an Flexibilität insofern, als die Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Mitteln und Tempi zur Erreichung der Ziele vorgehen können und somit das Grundprinzip der kulturellen Subsidiarität gewahrt bleibt. Dennoch sind die Mitgliedstaaten den gemeinsam festgelegten Bezugsmaßstäben verpflichtet und müssen die entsprechenden Daten für das Vergleichsmonitoring liefern. „Da diese Messzahlen zuvor verbindlich festgelegt werden, ist es genau diese Vergleichsübung, das so genannte Benchmarking, das die einzelnen Regierungen motiviert, innerhalb einer gewissen Bandbreite in die gleiche Richtung zu gehen bzw. auf ‚ein gemeinsames Ziel‘ hinarbeiten“ (Bauer/Knöll 2003, S. 35). Somit können Konvergenzen innerhalb der Mitgliedstaaten der EU durch eine quasi-zentrale Steuerung hergestellt werden, ohne dass die EU dabei über supranationale Kompetenzen wie in den Bereichen Wirtschafts- oder Landwirtschaftspolitik verfügte.

Jedoch lassen sich an dieser Stelle auch Schwierigkeiten ausmachen. Für die am Zustandekommen Beteiligten, d. h. die nationalen Regierungen, ist kein demokratisches oder legitimatorisches Problem erkennbar, sie sind Teil des Entscheidungsprozesses. Für die nicht am Zustandekommen Beteiligten, wie etwa das Europäische Parlament oder im Falle der Bundesrepublik die Länder oder entsprechende Interessengruppen, haben die Ziele zentralistischen Charakter und werden als europäische Vorgaben wahrgenommen (vgl. ebd., S. 36).

Der Aufforderung des Europäischen Rates zur Erarbeitung eines Berichtes zu zukünftigen Zielen der Bildungssysteme folgend, legte der Ministerrat im Frühjahr 2001 das Dokument „*The Concrete Future Objectives of Education and Training Systems*“ (vgl. Council of the European Union 2001) vor, in dem folgende drei strategische Ziele definiert werden:

- Verbesserung der Qualität und Effektivität der Bildungssysteme in der EU,
- Erleichterung und Unterstützung des Zugangs zu Bildung für Alle,
- Öffnung der Bildungssysteme gegenüber der Welt.

Auf dieser Grundlage sind sodann 13 Teilziele definiert worden, die die strategischen Ziele konkretisieren (vgl. Übersicht 2).

Auf dem Stockholmer Gipfel 2001 wurde dann die Erarbeitung eines detaillierten Arbeitsprogramms beschlossen, welches auf dem Gipfel im Frühjahr 2002 in Barcelona vorgelegt wurde. Mittlerweile im Amtsblatt EG veröffentlicht, weist das Arbeitsprogramm den Teilzielen insgesamt 42 Kernpunkte zu, „in denen das breite Spektrum der Bereiche zum Ausdruck kommt, die mit der allgemeinen und beruflichen Bildung zusammenhängen“ (vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002a, S. 5). Das Arbeitsprogramm weist zudem auch aus, wie der Fortschritt hin zur Erreichung der Ziele beobachtet und begleitet werden soll. Dabei bezieht es sich auf Instrumente wie Indikatoren und Bezugsmaßstäbe sowie Vergleiche von bewährten Verfahren, periodische Beobachtungen und Peer Review als Grundlage für Lernprozesse der Beteiligten. „Es wird ein umfassendes Monitoring der Verwirklichung der Ziele sichergestellt, wobei in jedem Einzelfall die relevantesten verfügbaren quantitativen und/oder qualitativen Instrumente genutzt werden“ (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002a, S. 6).

**Übersicht 2: Strategische und konkrete Ziele für die Bildungssysteme**

<b>Strategisches Ziel 1: Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in der EU</b>
<b>Teilziele</b>
1.1. Verbesserung der allgemeinen und beruflichen Bildung von Lehrkräften und Ausbildern 1.2. Entwicklung der Grundfertigkeiten für die Wissensgesellschaft 1.3. Zugang zu den Informations- und Kommunikationstechnologien für Alle 1.4. Förderung des Interesses an wissenschaftlichen und technischen Studien 1.5. Bestmögliche Nutzung der Ressourcen
<b>Strategisches Ziel 2: Leichter Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung für alle</b>
<b>Teilziele</b>
2.1. Ein offenes Lernumfeld 2.2. Lernen muss attraktiver werden 2.3. Förderung von aktivem Bürgersinn, Chancengleichheit und gesellschaftlichem Zusammenhalt
<b>Strategisches Ziel 3: Öffnung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung gegenüber der Welt</b>
<b>Teilziele</b>
3.1. Engere Kontakte zur Arbeitswelt und zur Forschung sowie zur Gesellschaft im weiteren Sinne 3.2. Entwicklung des Unternehmergeistes 3.3. Förderung des Fremdspracherwerbs 3.4. Intensivierung von Mobilität und Austausch 3.5. Stärkung der europäischen Zusammenarbeit

Quelle: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002a, S. 1

**Übersicht 3: Modell für das Follow-up der quantitativen Umsetzung der Ziele im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode**

	Derzeitiger Stand			Fortschritte		Benchmarks (soweit möglich)/ Referenzkriterien	
	EU Durchschnitt	Durchschnitt der drei EU Länder mit den besten Leistungen	USA und Japan	2004	2010	für 2004	für 2010
Indikator							

Quelle: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002a, S. 19

In Bezug auf die Indikatoren wurde ein Modell vorgeschlagen, das die Beobachtung strukturiert (vgl. Übersicht 3). Die Bestimmung bzw. Feinjustierung der Indikatoren sowie der anderen Instrumente ist noch im Fluss. Im Zwischenbericht für die Sitzung des Europäischen Rates im Frühjahr 2004 sind 29 Indikatoren und fünf Benchmarks ausgewiesen, die mittlerweile festgelegt sind (vgl. Commission of the European Union 2004). Als Benchmarks werden ausgewiesen:

- „By 2010, an EU average rate of no more than 10 % early school leavers should be achieved.
- The total number of graduates in mathematics, science and technology in the European Union should increase by at least 15 % by 2010 while at the same time the level of gender imbalance should decrease.
- By 2010, at least 85 % of 22 year olds in the European Union should have completed upper secondary education.
- By 2010, the percentage of low-achieving 15 year olds in reading literacy in the European Union should have decreased by at least 20 % compared to the year 2000.
- By 2010, the European Union average level of participation in Lifelong Learning should be at least 12.5 % of the adult working age population (25–64 age group)” (ebd., S. 14).

Wie auch aus dem Modell deutlich wird, sind diese Bezugsmaßstäbe nicht als Ziele für einzelne Mitgliedstaaten gedacht, sondern vielmehr für die gesamte Union. Folgerichtig wird auch im Dokument formuliert: „National governments are invited to consider, on the basis of these benchmarks, how, and to which degree, they can contribute, so that Europe (EU-25), in 2010, has reached the set targets” (ebd., S. 14). Damit wird deutlich, dass es hier auch um die Erzeugung einer gemeinsamen bildungspolitischen Dimension geht. Darüber hinaus wird auch dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen, wobei vor dem Hintergrund der im Subsidiaritätsprinzip angelegten Spannung zwischen Einheit und Vielfalt das Pendel nun deutlich stärker in Richtung Einheit auszu-schlagen scheint.

Um die Struktur zu verdeutlichen, soll exemplarisch die Beziehung der strategischen Ziele zu den Zielen, den Kernpunkten und den ebenfalls ausgewiesenen Indikatoren aufgezeigt werden. Das erste Teilziel des strategischen Ziels 2 „Leichter Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung für alle“ ist überschrieben mit „Ein offenes Lernumfeld“. Als Kernpunkte werden hierzu ausgewiesen:

- „1. Durch Informationen und Beratung über die ganze Palette der verfügbaren Lernmöglichkeiten den Zugang zum lebenslangen Lernen weiter öffnen.
2. Allgemeine und berufliche Bildung so vermitteln, dass Erwachsene effektiv daran teilnehmen können und ihre Teilnahme am Lernprozess mit anderen Pflichten und Tätigkeiten vereinbaren können.
3. Gewährleisten, dass das Lernen allen zugänglich ist, damit die Herausforderungen der Wissensgesellschaft besser gemeistert werden können.
4. Die Flexibilität bei den Bildungswegen für alle verstärken.
5. Netze zwischen den Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung auf verschiedenen Ebenen im Zusammenhang mit dem lebensbegleitenden Lernen fördern“ (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002a, S. 11).

Der Fortschrittsindikator wird genauer definiert als „Teilnahme von 25- bis 64-Jährigen an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen in den vier Wochen vor der Erhebung“ und die zugrunde liegenden Zahlen sind der Arbeitskräfteerhebung der Eurostat, d. h. der in der EU zuständigen Einrichtung für Statistik, entnommen. Zugleich hat der Rat für diesen Indikator noch das Benchmark von 12,5 Prozent für das Jahr 2010 festgelegt. Überträgt man die im Zwischenbericht (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2004, S. 17 f.) verwendeten Daten in das Modell, kommt man zu folgendem Ergebnis:

Dabei lässt sich aus der Darstellung im Zwischenbericht schon auf Schwierigkeiten hinweisen, die jenseits der grundsätzlichen Frage liegen, ob das Teilziel der Herstellung eines offeneren Lernumfeldes in diesem Indikator angemessen abgebildet wird. Ein zentrales Problem

**Übersicht 4: Anwendung des Modells auf Indikator „Teilnahme von 25- bis 64-Jährigen an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen in den vier Wochen vor der Erhebung“**

	Derzeitiger Stand			Fortschritte		Benchmarks (soweit möglich)/ Referenzkriterien	
	EU Durchschnitt (24)	Durchschnitt der drei EU Länder mit den besten Leistungen	USA und Japan	2004	2010	für 2004	für 2010
Teilnahme an Maßnahmen des lebenslangen Lernens	7,9%	>20%	-				12,5%

liegt in den Daten. Für Malta etwa liegen keine Daten vor, für Frankreich beziehen sich die Daten auf die zum Zeitpunkt der Erhebung laufenden Maßnahmen.

Unabhängig davon lassen sich jedoch auch Folgen diskutieren. Auch wenn eine empirisch fundierte Aussage angesichts des frühen Zeitpunktes und der noch anstehenden Veränderungen und Entwicklungen in Bezug auf die Indikatoren nicht möglich ist, so scheint es dennoch begründet anzunehmen, dass die europäische Initiative nicht folgenlos für die nationalen bildungspolitischen Zusammenhänge sein wird. Über die Indikatoren und insbesondere die Ausweisung der Performanz nach Staaten werden zunächst Vergleiche von einzelnen Aspekten der nationalen Bildungssysteme möglich und zugleich Gesprächsgrundlagen über Strategien zur Verbesserung in diesem Bereich hergestellt. Über die Initiierung eines Prozesses des Voneinander Lernens hinaus ist es, vor dem Hintergrund der Tatsache, dass es um den „gemeinsamen europäischen Bildungsraum“ geht, denkbar, dass sich der Druck zur Veränderung auf bestimmte Staaten erhöht. Zumindest ist eine Grundlage geschaffen, solchen Druck von außen auszuüben. Zudem wäre auch zu beobachten, inwiefern die Indikatoren und der angelegte Vergleich auch zu Diskussion und Druck zur Veränderung innerhalb der Staaten führen.

Mit Blick auf die ausgewiesenen Benchmarks wird diese Entwicklung noch weiter gesteigert. Hier beobachten bzw. bewerten Rat und Kommission die Fortschritte auf dem Weg zur Erreichung des Zieles, wobei die Erwartungshaltung bereits in einem Dokument zur Entwicklung dieses Prozesses zum Ausdruck kommen: „Jedoch ist es offensichtlich, dass Mitgliedstaaten mit niedrigen Leistungswerten weitaus größere Anstrengungen unternehmen werden müssen als andere, damit die gemeinsamen europäischen Benchmarks erreicht werden können. Es ist ebenfalls klar, dass Mitgliedstaaten, die bereits ein hohes Niveau in einem bestimmten Bereich erzielt haben, erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um weitere Verbesserungen zu erzielen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002, S. 8 f.). Damit ist auf eine weitere Folge verwiesen. Die Bestätigung, die sich unter Umständen für nationalstaatliche Bildungspolitik ergibt, kann auch zu fehlender kritischer Reflexion und Veränderungsbereitschaft und somit mittel- und langfristig zu kontraproduktiven Effekten führen.

Mit der offenen Koordinierungsmethode verfügt die EU nunmehr über ein Instrument, das auch in sensiblen Politikbereichen wie der Bildungspolitik Koordinierung im Sinne der Harmonisierung von Zielen erlaubt, ohne dabei die Souveränität der Mitgliedstaaten wesentlich zu begrenzen.

#### **4.4.2 Zwischen Struktur-, Sozial- und Bildungspolitik – der Europäische Sozialfonds als Instrument**

Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist als Instrument oder Aktivität der EU in der Struktur- bzw. Sozialpolitik verankert, reicht jedoch funktional auch in bildungspolitische Zusammenhänge hinein und soll vor diesem Hintergrund auch hier behandelt werden. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass der Europäische Sozialfonds in seiner mehr als 40-jährigen Geschichte unterschiedliche Funktionen versehen hat. In den 1960er Jahren zunächst zur Finanzierung nationaler Mobilitätsprogramme eingesetzt, avancierte er in den 1970er und 1980er Jahren angesichts ökonomischer Krisen in der Europäischen Gemeinschaft und steigender Arbeitslosigkeit zu einem aktiven Instrument der Arbeitsmarktpolitik. Erst in den späten 1980er Jahren fand eine zunehmende Eingliederung des ESF in die strukturpolitischen Maßnahmen der EU statt (vgl. Wissler/Petzold 1996). Zunächst soll die derzeitige formelle Verankerung verdeutlicht und analysiert werden.

Ein wesentliches Anliegen der EU ist der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt, verankert in Titel XVII des EU Vertrages. Dort heißt es in Artikel 158:

„Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern“ (Vertrag von Amsterdam 1999, S. 142).

Zur Erreichung dieses Ziel stellt die EU mit den so genannten Strukturfonds entsprechende Instrumente zur Verfügung. Zu den Strukturfonds werden qua Artikel 159 des Amsterdamer Vertrages der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung (EAGFL-A), der Europäische Regionalfonds (ERDF) und der Europäische Sozialfonds (ESF) gezählt.

Der Europäische Sozialfonds hat indes eine weitere Verankerung innerhalb des EU-Vertrages über den Titel XI „Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend“. In Artikel 146 heißt es:

„Um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Binnenmarkt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen, wird nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen ein Europäischer Sozialfonds errichtet, dessen Ziel es ist, innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern sowie die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung zu erleichtern“ (ebd., S. 133).

An diesem Zitat werden zum einen die Verbindungen der Ziele der Sozialpolitik mit denen der Strukturpolitik erkennbar. Als Verbindungspunkt fungiert hier der Aspekt der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im Sinne der „Hebung der Lebenshaltung“.

Zum anderen werden aber auch die Überschneidungen zur Bildungspolitik deutlich, wenn in diesem Zusammenhang besonders auf berufliche Bildung und Umschulung abgehoben wird.

Deutlicher wird die Verbindung des Sozialfonds mit und damit auch die Bedeutung für den Bildungsbereich jedoch in der politischen Ausgestaltung des Sozialfonds. Dazu sind die Vergabemodalitäten des Sozialfonds zu untersuchen. Die oben ausgeführte doppelte Verankerung hat insofern Konsequenzen, als zwei Vergabelogiken wirksam werden. Als Teilinstrument der Strukturpolitik unterliegt der ESF zunächst der dort festgelegten Zielorientierung. Mit der Verordnung Nr. 1260/1999 des Rates wurden drei Ziele ausgegeben:

- „1. Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand, nachstehend ‚Ziel 1‘ genannt;
2. Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen, nachstehend ‚Ziel 2‘ genannt;
3. Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme, nachstehend ‚Ziel 3‘ genannt. Dieses Ziel dient als finanzielle Unterstützung für außerhalb der unter das Ziel 1 fallenden Regionen und als politischer Bezugsrahmen für alle auf nationaler Ebene zugunsten der Humanressourcen durchgeführten Aktionen, unbeschadet der regionalen Besonderheiten“ (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999a, S. 7).

Folglich sind Ziel-3-Regionen sämtliche Regionen der EU, die nicht nach Ziel 1 förderungsfähig sind. Ziel-1- und Ziel-2-Regionen werden durch

Kriterien näher bestimmt. Unter Ziel 1 finden sich Regionen, deren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt unter 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts liegen, während Ziel 2 Gebiete „mit einem sozioökonomischen Wandel in den Sektoren Industrie und Dienstleistungen, die ländlichen Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, Problemgebiete in den Städten sowie die von der Fischerei abhängigen Krisengebiete“ (ebd., S. 8) umfasst. Wichtig ist dabei noch darauf hinzuweisen, dass der ESF in allen drei Zieldimensionen aktiv und somit potentiell als Instrument in Regionen der gesamten EU wirksam wird.

Aus der Verortung in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik unterliegt der Sozialfonds einer Prioritätenlogik, die inhaltlich bestimmt wird. So legt die Verordnung Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 12. Juli 1999 folgende Anwendungsbereiche fest:

- Entwicklung und Förderung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit Blick auf die Bekämpfung und Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit sowie die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, Jugendlichen und Berufsrückkehrern in den Arbeitsmarkt,
- Förderung der Chancengleichheit beim Zugang zum Arbeitsmarkt, mit besonderer Berücksichtigung der sozial Ausgegrenzten,
- Förderung und Verbesserung der beruflichen und der allgemeinen Bildung sowie der Beratung im Rahmen einer Politik des lebensbegleitenden Lernens,
- Förderung von qualifizierten und anpassungsfähigen Arbeitskräften, Entwicklung des Unternehmergeistes sowie Qualifizierung und Stärkung des Arbeitskräftepotentials in Forschung, Wissenschaft und Technologie,
- Besondere Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zum Arbeitsmarkt, Förderung ihrer Karrieremöglichkeiten und ihres Zugangs zu neuen Beschäftigungsformen (vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999b, S. 3).

An dieser inhaltlichen und programmatischen Konturierung wird nunmehr die Kongruenz mit bildungspolitischen Aspekten und damit auch die Bedeutung des Sozialfonds als bildungspolitischem Instrument deutlich. Am offensichtlichsten ist diese Kongruenz in dem Verweis auf berufliche und allgemeine Bildung und das lebensbegleitende Lernen, ist doch

gerade letztgenanntes Konzept, wie oben gezeigt, zum Fluchtpunkt der Bildungsanstrengungen der EU avanciert. Aber auch im Blick auf die Debatten um die Konzentration auf bestimmte Zielgruppen wie etwa sozial Ausgegrenzte sowie um die Förderung der Anpassungsfähigkeit von Beschäftigten lassen sich Parallelen erkennen. Insbesondere das Konzept der Beschäftigungsfähigkeit stellt den Integrationspunkt der beiden politischen Diskurse dar (vgl. dazu ausführlich Schemmann 2004a, S. 116).

Das Budget des ESF für den Zeitraum von 2000 bis 2006 beträgt 62,5 Mrd. Euro. Hinzuzusehen ist darüber hinaus, dass die über den ESF finanzierten Projekte in der Regel einer Kofinanzierung durch nationale öffentliche Mittel, also in Deutschland durch Bund, die Länder oder die Kommunen, bedürfen, so dass davon ausgegangen werden muss, dass die tatsächlich aufgewandten Mittel weitaus höher liegen.

An dieser Stelle sollen mit Blick auf das Aufzeigen von möglichen Folgen nicht im Detail einzelne, im Rahmen des ESF durchgeführte Projekte angeführt und analysiert werden, da mit der finanziellen Ausstattung und den Rahmenbedingungen die entscheidenden Faktoren benannt sind.

Für die Regionen der EU sind die Mittel aus dem ESF von hoher Attraktivität. Um die finanziellen Mittel zu erhalten, müssen sich die Antragsteller den politischen Vorgaben und Zielen des ESF und damit der EU verpflichten. Auf diese Weise werden politische Prioritäten und Akzente von der europäischen Ebene auf die regionale und lokale Ebene transferiert. Hinzu kommt, dass die Bedingung der Kofinanzierung weitere national verwaltete Mittel bindet und damit auch nationale politische Handlungsspielräume beeinflusst werden. Die politische Prioritätensetzung reicht somit in nationale oder regionale Politikspären hinein.

Es kann demzufolge ein Prozess der Harmonisierung insofern konstatiert werden, als supranational festgelegten Politikorientierungen in verschiedenen Regionen der EU und der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung verholten wird. Dies ist jedoch deutlich abzugrenzen von einer Harmonisierung, die gleiche Modelle, Ansätze, Konzepte und Umsetzungspraxis vorsieht. Insofern wird auch den Prinzipien des Amsterdamer Vertrages nach wie vor Rechnung getragen.

#### **4.4.3 Spezifische Programme für den Bildungsbereich am Beispiel der Erwachsenenbildung im Programm Sokrates**

Die spezifischen Programme für den Bildungsbereich können auf eine lange Geschichte zurückblicken. Obwohl im Kompetenzrahmen des EWG-Vertrages eigentlich nur auf den Bereich der beruflichen Bildung zurückgeworfen, gab es bereits ab Mitte der 1970er Jahre Fördermaßnahmen, die in den Schul- und Hochschulbereich hineinreichten, zumeist mit dem Ziel, das Fremdsprachenlernen in besonderer Weise zu unterstützen (vgl. European Commission 2004, S. 7). Vor dem Hintergrund des Kompetenzzuwachses im Bereich der Bildung durch den Vertrag von Maastricht wurde jedoch die bis dahin entwickelte und bestehende Programmstruktur systematisiert und modifiziert. Solche Neuordnung ergab zunächst im Jahre 1995 die Bündelung der unterschiedlichen Programme in die Großprogramme Sokrates, das sich auf den Bereich der allgemeinen Bildung bezieht, und Leonardo, das sich insbesondere auf den Bereich der beruflichen Bildung fokussiert. Im Anschluss an die erste Phase der Großprojekte sind im Jahre 2000 für weitere sieben Jahre, d. h. bis zum Ende des Jahres 2006, Mittel zur Verfügung gestellt worden, um die Programme Sokrates und Leonardo weiterzuführen. Dabei sind für Leonardo II 1.150 Mio. Euro als Gesamtbudget zur Verfügung gestellt worden, der Finanzrahmen für Sokrates II beläuft sich auf 1.850 Mio. Euro.

An dieser Stelle sollen nicht die Programme in ihrer Breite, ihren Förderschwerpunkten und entsprechenden Folgen analysiert werden. Vielmehr sollen am Beispiel der Möglichkeiten der Förderung der Erwachsenenbildung im Kontext des Sokrates-Programms einige Aspekte veranschaulicht sowie der veränderte Stellenwert der Erwachsenenbildung markiert werden.

Die erste Phase des Großprojektes Sokrates sah keine explizit ausgewiesene und entsprechend finanziell unterfütterte Dimension für die Erwachsenenbildung vor. Der Bereich der „Förderung der Europäischen Dimension in der Erwachsenenbildung“ wurde unter dem dritten Aktionsbereich, überschrieben mit „bereichsübergreifende Aktionen“, gefasst. Dort wurde das Ziel aufgeführt unter „sonstige Maßnahmen“ neben LINGUA, EURYDICE und ARION, dem Besuchsprogramm für Lehrer und Mitarbeiter der Bildungsbehörden (vgl. Wisser/Petzold 1996, S. 45–48). In der Laufzeit des Programms von 1995 bis 2000 lag der Haushalt für

Projekte zur Erwachsenenbildung bei 25,5 Mio. ECU, mit denen 186 Projekte gefördert wurden (vgl. Krug 2000, S. 180).

Im Rahmen des Beschlusses Nr. 253/2000/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Durchführung der zweiten Phase von Sokrates wurde als Aktion 3 unter dem Titel Grundtvig eigens ein Programm für Erwachsenenbildung und andere Bildungswege eingerichtet (vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2000, S. 3). Dabei werden für Grundtvig für den Zeitraum 2000 bis 2006 129 Mio. Euro bereitgestellt, was sieben Prozent des Gesamthaushalts von Sokrates II entspricht (vgl. Krug 2000, S. 180). Diese Entwicklung bedeutet eine deutliche Stärkung der Erwachsenenbildung im Bereich der Bildungsförderung der EU und korrespondiert mit dem Verständnis der EU von lebenslangem Lernen als einem Konzept, welches das gesamte Bildungssystem einschließt.

Zur weiteren Analyse ist zunächst die Gestalt der Aktion 3 Grundtvig näher zu betrachten. Als Fluchtpunkt dient der Kommission, das lebenslange Lernen im Verständnis der EU sowohl auf europäischer Ebene als auch in den teilnehmenden Staaten zu etablieren. Dieses Ziel kommt auch in den Parametern zur Auswahl von Anträgen zum Ausdruck. Begünstigende Faktoren sind demnach etwa die Kooperation verschiedener Partner, d. h. Hochschulen, Verbände, Weiterbildungseinrichtungen und Organisationen aus dem formellen und informellen Bereich, die geographische Ausgewogenheit und das Vorhandensein einer „echten“ europäischen Dimension (vgl. ebd., S. 179).

Insgesamt werden vier verschiedene Schwerpunkte für Aktivitäten ausgewiesen:

1. Kooperationsprojekte:

Hierbei geht es um die Förderung der Kooperation von Institutionen und Organisationen der Erwachsenenbildung mit dem Ziel, ein Projekt oder eine Maßnahme zu entwickeln und zu verwirklichen. Als Beispiele für solche Projekte sind etwa Regelungen zur Anerkennung von informell erworbenen Kompetenzen oder die Entwicklung von hochwertigen Lehr-/Lernprodukten zu nennen (vgl. Europäische Kommission 2002b, S. 6). Entscheidende Dimension ist folglich die gemeinsame Arbeit der europäischen Partner an der Realisierung eines Bildungsprojektes.

2. Lernpartnerschaften:

Lernpartnerschaften konzentrieren sich ebenfalls auf die Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen zu einem bestimmten Thema, jedoch eher mit dem Ziel des Austausches von Erfahrungen und der Verständigung über Verfahrensweisen. In gewisser Weise können Lernpartnerschaften als Sprungbrett für Kooperationsprojekte gesehen werden, weil sich aus ihnen Ideen für ein konkretes Projekt ergeben können.

3. Mobilitätsstipendien:

Die Mobilitätsstipendien richten sich an alle im weitesten Sinne mit Erwachsenenbildung befassten Personengruppen, d. h. nicht nur Lehrkräfte, sondern auch Verwaltungspersonal, Berater, Tutoren, Mentoren usw. Sie eröffnen die Möglichkeit eines Arbeitsaufenthaltes von ein bis vier Wochen in einem anderen europäischen Land.

4. Grundtvig-Netzwerke:

Unter dieser Tätigkeit werden Netzwerke gefördert mit dem Ziel, eine Reflexionsgrundlage für Fragen der Erwachsenenbildung herzustellen und neue Verfahren und Ideen aus dem Bereich der Erwachsenenbildung zu verbreiten. Somit werden thematische Netze als Foren der Debatte zu zentralen Fragen von Projektnetzen zur Dissemination von Ergebnissen und Produkten unterschieden (vgl. ebd.).

Betrachtet man die Mittelvergabe nach Aktionsschwerpunkten, so ergibt sich seit Einführung der zweiten Phase von Sokrates ein deutliches Übergewicht zugunsten der ersten beiden Aktivitäten. Für das Jahr 2003 ist festzustellen, dass die Kooperationsprojekte mit 41 Prozent und die Lernpartnerschaften mit 46,4 Prozent des Grundtvig-Budgets die stärkste Förderung erfahren. Einzelstipendien mit 5,2 Prozent und die Grundtvig-Netze mit 7,3 Prozent des Budgets machen nur einen verhältnismäßig geringen Anteil aus (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004a, S. 6). Im Zentrum stehen also jene Programmteile, die zunächst von den beteiligten Akteuren bzw. Institutionen eine Verständigung über gemeinsame Themenschwerpunkte oder Problemlagen voraussetzen, um dann gemeinsam an diesen zu arbeiten.

Im Fall der Kooperationsprojekte schließt die Arbeit dann auch die konkrete Entwicklung von Lösungen oder Instrumenten ein, die im günstigsten

Fall auch in den jeweils nationalen Kontexten der beteiligten Institutionen bestehen und angewendet werden können. Bei Lernpartnerschaften bezieht sich die Arbeit auf die Diskussion von und Auseinandersetzung mit unterschiedlichen, in nationalen Kontexten verankerten Lösungen oder Verfahrensweisen. Ziel ist dabei zumindest die Reflexion, unter Umständen sogar die Identifikation einer Best-practice-Verfahrensweise.

Damit ist die Funktionsweise der Programme dargelegt. Die EU stellt finanzielle Mittel bereit, die für die Bildungseinrichtungen angesichts gespannter Haushaltslagen von hoher Attraktivität sind. Die Institutionen finden sich in den Projekten zur gemeinsamen Arbeit zusammen mit den oben angedeuteten Folgen, die zumindest als Europäisierung und im Falle der Erzeugung von Bildungsprodukten auch als Harmonisierung bezeichnet werden können. Die zentrale Frage nach dem Stellenwert, der Reichweite bzw. der Nachhaltigkeit der so erzielten Ergebnisse in den unmittelbaren Projektkontexten, aber auch darüber hinaus, ist damit jedoch noch nicht beantwortet.

Diese Perspektive auf die Folgen der Programme ist ein Thema, das die erste Phase der Großprogramme kritisch begleitet hat. Ein Kritikpunkt während dieser ersten Phase und zugespitzt formuliert beim Übergang in die zweite Phase, war die fehlende Evaluierung der Projekte und die fehlende kritische Debatte über die Ergebnisse der Programme (vgl. Rubenson 2000, S. 13; vgl. dazu auch Krug 2000, S. 181).

Für die erste Programmphase sind auch Auswertungen vorgenommen worden, so das selbst durch Sokrates geförderte Projekt „Monitoring of Projects: Evaluation as Dialogue“ (MOPED) vom DIE für die Aktionen im Bereich Erwachsenenbildung sowie vom Wissenschaftlichen Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung an der Universität Gesamthochschule Kassel für das gesamte Großprogramm. Und so liegen auch Befunde über erfolgreiche Projekte vor, deren Ergebnisse nachhaltig waren. Paradebeispiel ist etwa die Zeitschrift „Lifelong Learning in Europe“ (LLinE), die zunächst im Rahmen von Sokrates unter dem Projekttitel „Adult and Continuing Education Quarterly ‚Lifelong Learning in Europe‘“ gefördert wurde und mittlerweile, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Übernahme der weiteren Finanzierung durch die finnische Regierung, als eines der wenigen europäischen Foren der erwachsenenpädagogischen Reflexion Bestand hat (vgl. Nuissl 1999b, S. 41 ; vgl. auch Nuissl 1999a).

Die Evaluation der Aktion Erwachsenenbildung ist jedoch selektiv und unsystematisch. So wird etwa im Abschlußbericht von MOPED eingeräumt: „Bei der Darstellung der Projektergebnisse konzentrieren wir uns hier auf diejenigen Projekte, von denen wir meinen, dass sie in dem jeweiligen Feld [...] eine besonders auffällige und wichtige Rolle gespielt haben. [...] Uns kam es jedoch vor allem auf den exemplarischen Nachweis guter Praxis und guter Projektergebnisse an, um beispielhaft zu verdeutlichen, wohin die europäische Erwachsenenbildung sich entwickelt, sich entwickeln kann und entwickeln sollte“ (Nuissl 1999b, S. 21 f.). Eine umfassende Evaluation, welche die Grundlage einer Gesamteinschätzung darstellen kann, muss aber eben alle Projekte in gleicher Weise in den Blick nehmen. Hinzu kommt, dass die Ergebnisse der Auswertungen bei der Implementation der zweiten Phase von Sokrates nicht berücksichtigt wurden. Vor diesem Hintergrund ist hier nach wie vor ein Defizit zu konstatieren.

Im Rahmen der zweiten Phase von Sokrates nimmt der Aspekt der Evaluierung einen großen Stellenwert im Programm selbst ein. So heißt es in Artikel 14, Absatz 2 des Beschlusses über die Durchführung: „Dieses Programm unterliegt einer regelmäßigen Evaluierung, die von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten unternommen wird. Ziel ist die Evaluierung der Relevanz, der Effektivität und der Auswirkungen der durchgeführten Aktionen im Verhältnis zu den Zielen gemäß Artikel 2. Dabei werden auch die Auswirkungen dieses Programms insgesamt geprüft“ (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2000, S. 5).

Der ebenfalls in Artikel 14 eingeforderte Zwischenbericht über Ergebnisse des Programms wartet jedoch eher mit allgemeinen Aussagen zu operativen Fragen der Mittelvergabe und entsprechender Verwaltungsprinzipien auf. Hinzu kommt eine Analyse der quantitativen Nachfrage nach den einzelnen Aktionen. So wird etwa die starke Nachfrage nach Lernpartnerschaften besonders herausgehoben (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004b, S. 25). Damit sind jedoch keine Aussagen über die Folgen der tatsächlich durchgeführten Programme gemacht.

Schließlich ist noch hinzuzufügen, dass die Vorlage eines Planes zur Evaluierung der Ergebnisse bei Antrag eines Projektes zu den zentralen Parametern bei der Auswahl von Projekten zählt (vgl. Krug 2000, S. 179). Aussagen über Art und Standard der Evaluierung sind nicht gemacht, so

dass die Ergebnisse solcher Evaluierung zumal in vergleichender Perspektive über wenig Aussagekraft verfügen. Es bleibt somit festzuhalten, dass die Evaluierung und mögliche Hinweise auf die Folgen der durchgeführten Projekte zu den Schwachpunkten des Sokratesprogramms gehören. Aussagen darüber, inwieweit die Arbeitsprozesse innerhalb der Projekte oder deren Ergebnisse etwa nachhaltige Folgen für die Weiterbildung haben, lassen sich in der Breite kaum machen.

Mit der Auflage der zweiten Phase von Sokrates ist eine weitere Weichenstellung gemacht worden, die im weiteren Umfeld der Diskussion von Folgen der Projekte zu berücksichtigen ist. Wurden in der ersten Phase von Sokrates noch sämtliche Projekte, also auch die im Rahmen der „Förderung der Europäischen Dimension in der Erwachsenenbildung“ bei der Kommission beantragt, begutachtet und angenommen bzw. abgelehnt, so differenziert Sokrates II bei dem Aktionsschwerpunkt 3 in zentrale und dezentrale Projekte. Demzufolge werden die Aktionen 1 und 4 nach wie vor von der Kommission verwaltet, während sich für die Aktionen 2 und 3 jeweils in den teilnehmenden Staaten eingerichtete Nationale Agenturen federführend verantwortlich zeichnen. In Deutschland ist die Nationale Agentur Bildung für Europa beim Bundesinstitut für Berufsbildung (NA beim BIBB) in Bonn für Grundtvig 2 und die Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) in Köln für Grundtvig 3 zuständig (vgl. Nationale Agentur Bildung für Europa beim Bundesinstitut für Berufsbildung 2003). Diese Stärkung von nationalen Agenturen bei der Entscheidung über Projekte verspricht eine Verbesserung der Komplementarität hinsichtlich anderer europäischer Förderungsprogramme wie Leonardo oder ESF, da national eher ein Zusammenhang und eine Übersicht hergestellt werden kann, als zentral in Brüssel. Zudem ist aber auch eine verbesserte Abstimmung zwischen europäischen und nationalen bzw. regionalen Interessen und Aktivitäten in Bezug auf die Weiterbildung möglich. Europäische und nationale bzw. regionale Dimensionen der Weiterbildung stehen so nicht mehr nur nebeneinander, sondern können engeren Bezug zueinander finden.

#### ***4.4.4 Spezifische Aktionen – Europäisches Jahr des lebensbegleitenden Lernens 1996***

Neben den bereits genannten, für bestimmte Zeiträume institutionalisierten Initiativen und Aktionen gibt es innerhalb der EU Möglichkeiten und Handlungsspielräume, um spezifische Aktionen durchzuführen,

die zumeist kurzfristig als Programme aufgelegt werden. Eine mögliche Aktivität im Rahmen dieser spezifischen Aktionen sind so genannte „Europäische Jahre“, die zumeist auf Initiative des Europäischen Parlamentes und des Rates zurückgehen und einen besonderen Aspekt, ein Thema oder eine Zielgruppe im Rahmen der Bildungspolitik in den Vordergrund stellen. So war etwa das Jahr 2001 das Europäische Jahr der Sprachen, das Jahr 2003 das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen und das Jahr 2004 das Europäische Jahr der Erziehung durch Sport. In diesem Zusammenhang soll jedoch das Jahr 1996 als Europäisches Jahr des lebensbegleitenden Lernens im Blickpunkt stehen, da es eine besondere thematische Nähe aufweist und zudem als abgeschlossene Initiative eine Analyse der Folgen ermöglicht.

Mit dem Beschluss Nr. 2493/95/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 1995 wurde das Jahr 1996 zum Europäischen Jahr des lebensbegleitenden Lernens erklärt (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union, 26.10.1995, S. 45–48). Vor dem Eindruck der Ausführungen zur allgemeinen und beruflichen Bildung des Weißbuchs „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und der Anregung im Weißbuch folgend, hoffte die EU mit einer solchen Initiative ein Signal zu setzen, „die grundlegenden Anforderungen und langfristigen Ziele der allgemeinen und beruflichen Bildung in der Gemeinschaft klarer zu machen“ (ebd., S. 45). Als explizites Ziel wird in Artikel 1, Absatz 2 des Beschlusses festgehalten:

„Während des Europäischen Jahres werden Aktionen zur Information, zur Sensibilisierung und zur Werbung für Möglichkeiten des lebensbegleitenden Lernens durchgeführt. Ziel ist die Förderung der persönlichen Entwicklung und der Eigeninitiative der Bürger, ihrer Eingliederung in das Berufsleben und in die Gesellschaft, ihrer Mitwirkung am demokratischen Entscheidungsprozeß sowie ihrer Fähigkeit, sich an den wirtschaftlichen, technologischen und sozialen Wandel anzupassen“ (ebd., S. 45–48).

In Artikel 6 des Beschlusses wurde der finanzielle Rahmen für dieses Programm mit acht Mio. ECU festgelegt. Durch entsprechende Kofinanzierung der Teilnehmerstaaten wurde das Gesamtbudget jedoch mehr als verdreifacht, so dass insgesamt 34 Mio. ECU zur Verfügung standen. Diese Tatsache kann ohne Zweifel als deutliches Interesse der Mitgliedstaaten an einer solchen Initiative gewertet werden und liefert ein erstes Indiz dafür, dass die EU-Initiative in den Mitgliedstaaten nicht folgenlos geblieben ist.

Betrachtet man das Spektrum der Aktivitäten, so ist zunächst festzuhalten, dass gemäß Artikel 5 des Beschlusses zum Europäischen Jahr des lebensbegleitenden Lernens einzelstaatliche Stellen einzurichten waren, an die entsprechende Projektanträge gerichtet wurden. Insgesamt gingen mehr als 2.000 Projektvorhaben ein, von denen die Kommission 454 einzelstaatliche Vorhaben auswählte. Weiterhin wurden 88 europäische Projekte durchgeführt sowie zehn Medienprojekte. Was die Veranstaltungsform angeht, so ist festzuhalten, dass 70 Prozent der Veranstaltungen als Konferenz, Seminar oder Workshop zu einem der Themen durchgeführt wurden.

Beworben wurde die Initiative durch eine allgemeine Broschüre, vier Exemplare des Magazins „Kontakt 96“ sowie ein Kompendium, das die wichtigsten Themen sowie eine Adressenliste der Projektträger auswies. Während diese genannten Aktivitäten nur in Englisch, Französisch und Deutsch zur Verfügung standen, wurden weitere Broschüren, Poster und Fahnen in allen Gemeinschaftssprachen bereitgehalten. Die Kommission räumt in ihrem Abschlussbericht selbstkritisch ein, dass die Tatsache, „dass das Kompendium und die vier Mitteilungsblätter ‚Kontakt 96‘ nur in drei Sprachen und der Schritt-für-Schritt-Leitfaden nur auf Englisch vorlagen, ihre verbreitete Nutzung und damit ihre Wirksamkeit einschränkte“ (zit. n. Europäisches Parlament 2000, S. 16.).

Laut Auskunft der Kommission ist die Initiative auf beachtliches mediales Interesse gestoßen, wobei vor allem über Veranstaltungen im Kontext des Europäischen Jahres berichtet wurde. Ebenfalls im Kontext des Europäischen Jahres wurde eine gesonderte Meinungsumfrage im Rahmen des „Eurobarometer“ bei Jugendlichen und Erwachsenen angestoßen, um Einstellungen und Ansichten zum lebenslangen Lernen sichtbar zu machen (vgl. *Europeans and their Attitudes to Education and Training. Special Eurobarometer Report 1997*; vgl. dazu auch CEDEFOP 2003b).

In der Stellungnahme des entsprechenden Ausschusses des Europäischen Parlamentes zum Bericht der Kommission wird die Initiative als Erfolg gewürdigt, wobei es das besondere Verdienst der Initiative gewesen sei, „dass sie die Debatte über die Fachkreise für allgemeine und berufliche Bildung hinaus einer breiteren Öffentlichkeit nahegebracht und ihr politisches Profil geschärft hat“ (Europäisches Parlament 2000, S. 13).

Noch deutlicher lassen sich die Folgen sichtbar machen, wenn man den deutschen Zusammenhang näher betrachtet. Insgesamt gingen aus Deutschland 157 Anträge ein, 59 Vorhaben wurden von der Kommission ausgewählt und mit insgesamt 1,4 Mio. DM gefördert (vgl. Krug 1997, S. 52). Die Aktivität hat demnach also auch in Deutschland eine breite Resonanz in lokalen und regionalen Kontexten gefunden.

Darüber hinaus hat aber das BMBF anlässlich des Europäischen Jahres des lebensbegleitenden Lernens zum einen zwei Expertenkonferenzen ausgerichtet, die sich mit der Entwicklung des lebenslangen Lernens und den Folgen für das Bildungswesen befassten und zum anderen ein Gutachten zum lebenslangen Lernen veröffentlicht (vgl. Dohmen 1996). Die deutsche Bildungspolitik hat demzufolge den thematischen Impuls der EU aufgenommen, Stellung zum Konzept des lebenslangen Lernens bezogen und damit das Konzept auch als politische Aufgabe akzeptiert. Ein entscheidendes Kennzeichen der Aktivität ist folglich, dass die nationalen Akteure gezwungen werden, sich zu dem von der EU exponierten bildungspolitischen Konzept oder Aspekt zu verhalten. In dem angeführten Beispiel ist dies eine zustimmende und aufnehmende Haltung, eine ablehnende ist gleichsam denkbar, wenn auch unwahrscheinlich.

Unterstrichen wird dieser Befund durch die Tatsache, dass auch die Kultusministerkonferenz, ein weiterer wesentlicher Akteur der Bildungspolitik, in diesem Kontext Stellung zum lebenslangen Lernen bezogen hat: „Insgesamt kann festgestellt werden, dass die KMK sich der Konzeption des lebensbegleitenden Lernens nicht nur für punktuelle Ansätze in dem entsprechenden Europäischen Jahr verpflichtet fühlt, sondern diese als ständige Herausforderung für Gegenwart und Zukunft betrachtet und diese Position durch das Europäische Jahr verstärkt wurde“ (Krug 1997, S. 53).

#### **4.4.5 Formen der Bildungsberichterstattung – Schlüsselzahlen zum Bildungswesen**

Es gibt eine Vielzahl von Aktivitäten im Blick auf die Berichterstattung über Bildung und Bildungssysteme innerhalb der EU. Dabei ist jedoch zu differenzieren zwischen der Berichterstattung über den Bereich der beruflichen Bildung und Weiterbildung und der über die allgemeine Bildung. In Analogie zur Entwicklung der Kompetenz der EU im Bereich Bildung kann die Berichterstattung über berufliche Bildung auf eine

längere Tradition zurückgreifen und findet auch im CEDEFOP bereits Mitte der 1970er Jahre eine institutionelle Verankerung. Die Aufgaben des CEDEFOP gehen mittlerweile weit über die Berichterstattung hinaus, die dennoch das eigentliche Kerngeschäft darstellt (vgl. zu den Aktivitäten CEDEFOP 2003a; vgl. dazu auch Knoll 1996, S. 209 f.). Die dabei angebotenen Dienstleistungen reichen von Arbeiten in der Tradition der Länderstudien über die mitgliedstaatlichen Berufsbildungssysteme (vgl. dazu beispielsweise CEDEFOP 2000) über die Europäische Zeitschrift „Berufsbildung“, in der unter anderem auch über Trends und Entwicklungen in den Berufsbildungssystemen berichtet wird, bis hin zu den „Schlüsselzahlen zur Berufsbildung in der Europäischen Union“ (vgl. Europäische Kommission 1997a), einem Instrument, das nach ausgewählten Indikatoren Daten über die jeweiligen Systeme liefert.

Für den Bereich der allgemeinen Bildung wird die Bildungsberichterstattung wesentlich von EURYDICE getragen. So liegen, verantwortet von den jeweils nationalen Stellen des Netzwerkes, Länderstudien aller mittlerweile an Sokrates teilnehmenden Staaten vor, die die jeweiligen Bildungssysteme in ihrer Gesamtheit beschreiben und darstellen. Maßgeblich von EURYDICE verantwortet werden darüber hinaus seit 1994 „Schlüsselzahlen zum Bildungswesen in Europa“ in einem 2-Jahres-Rhythmus herausgegeben. Damit kann als Befund festgehalten werden, dass auch in der EU in den 1990er Jahren ein Instrument bzw. mit Blick auf die Schlüsselzahlen für die Berufsbildung zwei Instrumente etabliert wurden, die mittels ausgewählter Indikatoren Daten über die Bildungssysteme erheben und darstellen. Im Vorwort der Ausgabe aus dem Jahre 1997 werden die Intention sowie die Adressaten näher bestimmt:

„Mit der regelmäßigen Veröffentlichung von quantitativen wie qualitativen Informationen zu Strukturen und den Veränderungen in unseren Bildungssystemen, möchte die Kommission Entscheidungsträgern aus Politik und Bildungswesen eine vergleichende Übersicht über die aktuellen Entwicklungen in diesem Bereich in Europa an die Hand geben. Gleichzeitig soll diese Veröffentlichung auch dazu beitragen, Austausch und gegenseitiges Verständnis innerhalb der Union zu fördern“ (Europäische Kommission 1997b, S. ii).

Im Vorwort des Berichts zum Jahre 1999 werden als Adressaten alle Bürger Europas ausgewiesen, dennoch ist vor dem Hintergrund der Anlage und der Detailvielfalt von einer interessierten Teilöffentlichkeit als Rezipienten, d. h. den im Zitat ausgewiesenen „Bildungsexperten“ auszugehen. Das Ziel des Berichtes ist es, neben dem Herstellen einer

Transparenz über die Vielfalt der Strukturen vor allem den Wandel innerhalb der europäischen Bildungssysteme zu dokumentieren, um somit die Entwicklungen und Anstrengungen innerhalb der Bildungsbereiche in Europa ansichtig zu machen. Hieraus spricht zunächst eine neutral informierende und auf Verständigung abzielende Grundhaltung.

Beschränkten sich die ersten Ausgaben zunächst auf die Mitgliedstaaten, so erweiterte die EU mit dem Bericht aus dem Jahre 1997 die erfassten Staaten um die drei EFTA-/EWR-Staaten sowie sechs mittel- und osteuropäische Staaten, im Bericht von 1999 sind 29 europäische Staaten angeführt (Europäische Kommission 2000, S. v). Der charakteristische Aufbau des Berichtes sieht zunächst die ersten beiden Kapiteln „Kontext“ und „Strukturen und Bildungseinrichtungen“ vor, denen sodann systematisch Daten zu den Segmenten des Bildungssystems folgen. In der 1997er Ausgabe schließen dann Kapitel zu Lehrern und zur sonderpädagogischen Förderung an, die im Bericht zum Jahr 1999 noch um die Kapitel Fremdsprachen und Informations- und Kommunikationstechnologien ergänzt werden. Gerade an diesen Veränderungen lassen sich jedoch Brüche zu der vermeintlich neutralen und informierenden Grundhaltung ausmachen, die im Vorwort suggeriert wird.

Mit den Kapiteln zu Fremdsprachen und Informations- und Kommunikationstechnologien werden zwei wichtige bildungspolitische Bezugspunkte der EU in exponierter Stellung in den Bericht zum Jahre 1999 aufgenommen. In diesem Befund kommt einerseits zum Ausdruck, dass eine Kongruenz zwischen bildungspolitischen Empfehlungen und Instrumenten feststellbar ist. Andererseits wird hier aber auch ein Prozess angebahnt, der bereits im Kontext der Untersuchung der OECD-Publikation „Bildung auf einen Blick“ analysiert worden ist. Die Ausweisung von Daten zu einem bestimmten bildungspolitischen Aspekt akzentuiert diesen Zusammenhang in besonderer Weise und bleibt für die nationalen Zusammenhänge nicht folgenlos. Ein weiteres Beispiel für ein solches Phänomen ist im Zusammenhang des lebenslangen Lernens zu finden. Der Bericht zum Jahre 1997, also im Nachgang des Weißbuchs, das dem lebenslangen Lernen eine herausragende Stellung einräumte, und des Europäischen Jahres des lebensbegleitenden Lernens weist im ersten Kapitel Daten zu Einstellungen zum lebenslangen Lernen nach Alter und Bildungsabschluss auf (vgl. Europäische Kommission 1997b, S. 13). Das lebenslange Lernen wird hier in eine prominente Stellung gesetzt.

Wesentlicher Faktor im Blick auf die Folgen für die nationalen Kontexte ist jedoch der Peer-pressure-Effekt. Die Wirkung dieses Effektes ist in den Schlüsselzahlen insofern angelegt, als die Daten zu einem Indikator für jedes Land gemeinsam ausgewiesen werden und somit den Vergleich unmittelbar nahelegen. Hinzu kommt, dass seit 1997 auch noch ein EU-Mittelwert ausgewiesen wird. Gerade durch die Einführung des EU-Mittelwertes wird eine europäische Norm suggeriert, an der sich die Mitgliedstaaten zu messen haben (vgl. Sedel 2004, S. 143). Die Folgen der Schlüsselzahlen sind also nicht nur in dem oben ausgewiesenen Zusammenhang zu finden.

Abschließend gilt es jedoch diese Ergebnisse angesichts der oben dargestellten Anwendung der offenen Koordinierungsmethode im Bildungsbereich einzuordnen. Zumindest mit Blick auf die Mitgliedstaaten der EU sind die von den Schlüsselzahlen ausgehenden Folgen eher zu vernachlässigen. Als Aktivität der EU stehen die Schlüsselzahlen im Schatten des Prozesses, der durch die Anwendung der offenen Koordinierungsmethode begonnen worden ist und haben in diesem Kontext allenfalls noch die Funktion eines Referenzwerkes, etwa beim Festlegen von Bezugsmaßstäben. Dies stellt sich jedoch für jene Staaten, die in den Schlüsselzahlen erfasst sind und zudem eine Aufnahme in die EU als Zieldimension verfolgen, gewiss anders dar.

#### ***4.4.6 Aktivitäten in Verbindung mit der EU***

Neben diesen zumindest für einen mittelfristigen Zeitrahmen gesicherten Aktivitäten sind auch punktuelle oder sporadische Aktivitäten der EU zu sehen, die sodann eine eigene Dynamik entfalten und von Bedeutung für die nationalen Zusammenhänge im Sinne einer Harmonisierung sind. Als Beispiel sind hier die EU-Interventionen im Rahmen der Entwicklung von europa- bzw. mittlerweile sogar weltweit anerkannten Computerzertifikaten anzuführen. Im Zuge der Bemühungen um die Verbesserung von Fähigkeiten im Umgang mit Computern in Unternehmen setzte die Kommission Mitte der 1990er Jahre die Task Force „Council of European Professional Informatics Societies“ (CEPIS) ein. Diese Task Force identifizierte ein in Finnland bestehendes Konzept eines „Computer-Führerscheins“, das als Grundlage für die Entwicklung des „Europäischen Computerführerscheins“ (European Computer Driving License, ECDL) genommen wurde. Im Jahre 1997 wurde sodann in Irland die Gesellschaft European

Computer Driving License Foundation Ltd (ECDL-F) eingerichtet, die nunmehr als Lizenzgeber für die Produkte in den jeweiligen Staaten fungiert. Mittlerweile werden laut Selbstdarstellung ECDL Produkte in 135 Staaten der Erde angeboten (vgl. [www.ecdl.com](http://www.ecdl.com)). Dies kann als Beleg dafür angesehen werden, dass punktuelle Interventionen der EU Eigendynamiken entwickeln und auch ohne weiteres offizielles Mitwirken der EU nicht folgenlos bleiben. Darüber hinaus lässt sich eine weitere Dimension an diesem Beispiel erläutern. Der DVV tritt nicht als Lizenznehmer des ECDL auf und hat sich solchermaßen nicht der Standardisierung angeschlossen. Vielmehr hat er seinerseits ein Produkt entwickelt, das derzeit unter dem Sammelbegriff Xpert als „European Computer Passport“ angeboten wird. Ohne eine detaillierte Analyse der unterschiedlichen Konzepte vorzunehmen – eine zentrale Differenz besteht in der stärkeren Betonung von „*social skills*“ im Rahmen des Xpert Produktes – ist für diesen Zusammenhang die Ausrichtung und der Geltungsbereich von Bedeutung. Denn auch dem DVV-Produkt unterliegt eine europäische Dimension insofern, als standardisierte Prüfungen in unterschiedlichen europäischen Ländern als anerkannte Nachweise der Kompetenz gelten. Insbesondere das Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes e. V. (IIZ/DVV) arbeitet in seinen Projektzusammenhängen in Ost- und Mitteleuropa intensiv mit dem Xpert Produkt (vgl. [www.xpert-online.info](http://www.xpert-online.info)). Sichtbar wird folglich eine Tendenz der Europäisierung bzw. Harmonisierung, einerseits angestoßen durch die EU, andererseits aber auch in Reaktion auf eine Initiative der EU. In beiden Fällen bleibt die Entwicklung nicht folgenlos für nationale Bildungseinrichtungen, aber auch für Unternehmen.

Jenseits der EU-Aktivitäten, wohl aber als Folge der Bemühungen um eine europäische Dimension der Bildung und nicht zuletzt der Existenz der EU selbst, ist eine Struktur der „*institutional and discursive thickness*“ (Dale/Robertson 2002, S. 27) mit in die Betrachtung einzubeziehen. Hierzu zählen etwa Verbände, Vereinigungen, Forschungsverbände, Forschungsgesellschaften, Tagungen, Kongresse und europäische Zeitschriften, die nicht systematisch auf die Aktivitäten der EU zurückzuführen sind. Zur Illustration dieser Dichte sollen einige ausgewählte Beispiele dienen. So lassen sich etwa im Bereich der Bildungsforschung und der Bildungspraxis Verbände und Netzwerke ausmachen.

Hinsichtlich der Erwachsenenbildungspraxis hat sich mit der „European Association for the Education of Adults“ eine Nichtregierungsorganisation auf europäischer Ebene gegründet, der mittlerweile 100 Organisationen angehören, die sich mit dem Lernen Erwachsener befassen. So sind etwa der DVV oder das National Institute of Adult Continuing Education (NIACE) dort organisiert. Die Ziele dieser Organisation liegen zwischen Lobbyarbeit bei europäischen und internationalen Organisationen und der Förderung der internationalen Kooperation zwischen den Einrichtungen (vgl. [www.eaea.org](http://www.eaea.org)).

Seit 1992 besteht im Bereich der Erwachsenenbildungswissenschaft die „European Society for Research on the Education of Adults“ (ESREA), in der sich zumeist europäische Forscher nach thematischen Netzwerken gegliedert zusammenfinden. Die Gründung von ESREA zielte darauf ab, ein europäisches Forum zur Kooperation zwischen Wissenschaftlern und zur Entwicklung gemeinsamer Forschungsvorhaben zu etablieren. Hintergrund ist dabei auch die Veränderung der organisatorischen Infrastruktur auf europäischer Ebene: „The creation of ESREA is opportune in that research on the education of adults is undergoing rapid and significant change throughout Europe“ (Hake 1993, S. 192). Die Ergebnisse der Arbeit in den Netzwerken werden zumeist in Form von Sammelbänden dokumentiert (vgl. z. B. Bron/Malewski 1995; Bron u. a. 1998; Bron/Field 2001; Schemmann/Bron 2001).

Seit 1994 besteht die „European Educational Research Association“ (EERA), die als Dachverband der jeweils nationalen Verbände und Gesellschaften für Erziehungswissenschaft charakterisiert werden kann. Die Gesellschaft wurde gegründet, um

- die Kooperation der Bildungswissenschaftler untereinander zu fördern,
- den Austausch zwischen Wissenschaft und inter- bzw. supranationalen Organisationen zu fördern,
- die Kommunikation zwischen den jeweils nationalen Gesellschaften für Erziehungswissenschaft zu fördern und
- Befunde und Ergebnisse der erziehungswissenschaftlichen Forschung zu verbreiten (vgl. [www.triangle.co.uk/eeerj/abouteera.htm](http://www.triangle.co.uk/eeerj/abouteera.htm)).

Die Bezugnahme zur europäischen Dimension der Erziehungswissenschaften einerseits und zur EU andererseits ist aus diesen Zielvorgaben eindeutig abzulesen. Die EERA hat nicht zuletzt vor dem Hintergrund des letztgenannten Zieles eine Zeitschrift etabliert, die vierteljährlich erscheint und ausschließlich als Online-Medium zur Verfügung steht (vgl. [www.triangle.co.uk/EERJ](http://www.triangle.co.uk/EERJ)). Darüber hinaus gibt es noch eine Vielzahl von Periodika mit einem europäischen Fokus aus den unterschiedlichen teildisziplinären Zusammenhängen der Erziehungswissenschaft, wie etwa das „European Journal of Education“ oder das „European Journal for Education Law and Policy“.

Die hier nur angedeutete strukturelle Dichte darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Aufzeigen der Folgen für die nationalen Politikzusammenhänge problematisch ist. Um hier zu klaren Aussagen zu kommen, bedürfte es einer Kombination aus Politikanalyse und Rezeptionsforschung. Zum jetzigen Zeitpunkt ist man eher auf unspezifische Aussagen zu den Folgen zurückgeworfen: „Most of this work is independent of the EU, but it does have some role in shaping national education policies in ways influenced by the existence of, and to some degree the agendas of, the EU“ (Dale/Robertson 2002, S. 27). Solche Aussage lässt sich jedoch machen, denn dass diese Struktur folgenlos bleibt, ist eher unwahrscheinlich.

#### **4.4.7 Zusammenfassende Betrachtung**

Wie aus der vorangegangenen Analyse deutlich geworden ist, verfügt die EU über eine Vielzahl an Instrumenten und Aktivitäten im bildungspolitischen Bereich, die sich an ihre Konzepte und Empfehlungen koppeln. Es ist deutlich geworden, dass die über den Haushalt abgesicherten EU-Aktivitäten in den Bildungsbereichen der Mitgliedstaaten auf Makro-, Meso- und Mikroebene abzielen und dort folgenreich sind.

Auf der Makroebene, d. h. der bildungspolitischen Ebene konnte mit der offenen Koordinierungsmethode ein Instrument identifiziert werden, das als Vehikel für eine europäische Bildungspolitik begriffen werden kann, dessen Folgen zum jetzigen Zeitpunkt jedoch allenfalls erahnt werden können. Vor dem Hintergrund dieses Instrumentes ist die zunehmend vergleichende und indikatorisierte Form der Bildungsberichterstattung eher nachrangig zu sehen, wenngleich auch sie, wie gezeigt, gewisse Folgen nach sich zieht.

Der ESF hat vor dem Hintergrund der vorgeschriebenen Kofinanzierung unmittelbare Folgen für die mitgliedstaatliche Politikebene, gilt es doch, sich in den nationalen Zusammenhängen zumindest für einen bestimmten Zeitraum an die europäischen Politikprioritäten zu binden. Zudem ist im Zusammenhang des ESF deutlich geworden, dass die EU über Veränderungen der sektoralen Zuschneidung den zunächst formal begrenzten Handlungsspielraum im Bereich Bildungspolitik erweitern kann. Der ESF, eigentlich ein Instrument der Struktur- bzw. Sozial- und Beschäftigungspolitik, entfaltet durch thematische Zuschnitte eine Dynamik im Bildungsbereich.

Schließlich steht mit den speziellen Aktionen ein Instrument zur Verfügung, das es erlaubt, kurzfristige bildungspolitische Akzente zu setzen und bestimmte Themen in den Vordergrund zu bringen. Dieses Instrument entfaltet seine Kraft auch im Blick auf die Mesoebene, d. h. die Ebene der Bildungsinstitutionen. Von größerer Bedeutung auf dieser Ebene sind jedoch ohne Zweifel die Bildungsprogramme, die vor allem über die finanziellen Anreize die Bildungseinrichtungen dazu bewegen, bestimmte thematische Richtungen zu verfolgen. In einem ähnlichen Zusammenhang ist auch die Forschungsförderung zu sehen, die hier nicht ausführlich verhandelt worden ist. Auch hier wird bestimmten Vorgaben über finanzielle Ressourcen Geltung verschafft, wobei die erzeugten Produkte, d. h. das Wissen dann wiederum ihre Kraft entfalten und für die jeweils nationalen Kontexte nicht folgenlos bleiben (vgl. dazu Agalianos u. a. 2003).

Auf der Mikroebene, d. h. auf der Ebene des Individuums bzw. Lerner sind Teile der Programme zu sehen. So eröffnet etwa Grundtvig 3 der Personengruppe der Erwachsenenbildner im weitesten Sinne die Möglichkeit eines Arbeitsaufenthaltes in einem anderen europäischen Land. Im Rahmen von Erasmus steht die Mobilität von Studierenden aber auch von Lehrenden im Blickpunkt. Seit März 2003 bietet „Portal on Learning Opportunities Throughout the European Space“ (PLOTEUS) den Lernern ferner die Möglichkeit, sich europaweit über Lernangebote, finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten, Unterbringungsmöglichkeiten aber auch die Strukturen der jeweiligen Bildungssysteme zu informieren (vgl. [www.plotheus.net](http://www.plotheus.net)) Im Zentrum steht auch hier die Förderung der Mobilität der Lerner. Im gleichen Kontext sind die EU-Bemühungen um einheitliche Lebenslaufmuster, einheitliche Zeugnis erläuterungen und die Vergleichbarkeit von Qualifikationen zu sehen.

Hinsichtlich der Entwicklung der von der EU verantworteten Aktivitäten in den 1990er Jahren ist abschließend ein zentraler Befund herauszustellen. Neben die zuvor schon bestehenden Aktivitäten, die zumeist auf dem Prinzip der finanziellen Anreizschaffung zur Ausbildung einer europäischen Dimension der Bildung basierten, tritt nunmehr ein weiterer Aktivitätenstrang mit dem Ziel einer größeren Koordination der nationalen Bildungspolitiken und damit einer Harmonisierung der Ziele der Bildungssysteme. Als Mittel rücken hierbei insbesondere Indikatoren und Bezugsmaßstäbe in den Vordergrund: „They [the means] center on benchmarking and performance indicators as a means of bringing together different national goals and aspirations for education in a more coherent way at the European level“ (Dale/Robertson 2002, S. 28).

## **5 Die Weltbankgruppe**

---

### **5.1 Entwicklung, strukturelle Bedingungen und allgemeine Aufgaben**

---

Die Weltbankgruppe besteht aus fünf, eng miteinander verbundenen Institutionen. Dabei bildet die 1945 gegründete „Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) den Nukleus. Zusammen mit der 1960 gegründeten Internationalen Entwicklungsorganisation (International Development Association, IDA) bildet sie, nach Bezeichnung der Weltbankgruppe, die „Weltbank“ (vgl. World Bank 2002a, S. 8). In der Literatur findet sich jedoch häufig die Verwendung des Begriffes Weltbank als Synonym für die IBRD. Als weitere Institutionen der Weltbankgruppe sind die 1956 gegründete Internationale Finanz-Corporation (International Finance Corporation, IFC), die Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA), die 1988 gegründet wurde, sowie das 1966 gegründete Internationale Zentrum für die Beilegung von Investitionsschwierigkeiten (International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID) zu nennen (vgl. ebd., S. 9).

Im Folgenden wird die IBRD im Zentrum der Ausführungen stehen, ist sie doch die zentrale Institution der Weltbankgruppe, nicht zuletzt auch im Hinblick auf bildungspolitische Fragen und Aktivitäten im Bildungsbereich. Die IBRD jedoch ist die älteste Institution der Weltbankgruppe. Die Gründung der IBRD sowie des IWF wurden auf der Konferenz von Bretton Woods in New Hampshire, USA, im Jahre 1944 beschlossen, bei der insgesamt 44 Regierungen vertreten waren. Sie geht zurück auf Pläne des amerikanischen Finanzministeriums für eine Neuordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen nach dem zweiten Weltkrieg, die vor allem zum Ziel hatte, größtmögliche Kooperation zu garantieren und dabei auch Integration zu ermöglichen (vgl. Andersen 2006, S. 557). Dabei wurden im Rahmen der Konferenz in Bretton Woods auch die Aufgaben der IBRD insofern festgelegt, als sie sich vor allem der Gewährung von Kredithilfen für Wiederaufbau und wirtschaftliche Entwicklung annehmen sollte. Vor dem Hintergrund des sich entwickelnden Ost-West-Konfliktes übernahmen jedoch die USA die finanzielle

Unterstützung des Wiederaufbaus in Europa im Rahmen des Marshall-Plans. So blieb der IBRD die Aufgabe, langfristige Projekte durch Kredite in Entwicklungsländern zu finanzieren (vgl. ebd., S. 558).

In der Gründungsübereinkunft der Bank werden die Ziele und das Aufgabenspektrum markiert. Artikel 1 verweist dabei zum einen auf den Wiederaufbau und zum anderen auf die Entwicklung von Gebieten:

„The purposes of the Bank are:

(i) To assist in the reconstruction and development of territories of members by facilitating the investment of capital for productive purposes, including the restoration of economies destroyed or disrupted by war, the reconversion of productive facilities to peacetime needs and the encouragement of the development of productive facilities and resources in less developed countries“ (IBRD 1989, Article 1).

Darüber hinaus ist es Aufgabe der Bank, den internationalen Handel zu fördern und die produktiven Kräfte der Mitglieder durch Investitionen zu stärken, so dass Produktivität, Lebensstandard und Arbeitsbedingungen in den Ländern sich verbessern (vgl. ebd.). Damit wird eine doppelte Ziel-dimension deutlich, geht es, wie auch bereits in dem oben angeführten Zitat erkennbar, zum einen um die Entwicklung bzw. die Förderung von einzelnen Staaten, zum anderen um die Förderung des internationalen Handels. Dabei ist davon auszugehen, dass im günstigsten Fall alle am internationalen Handel Beteiligten profitieren.

Neben diesen eher allgemeinen Zielen hat sich die Bank gemeinsam mit der internationalen Entwicklungsgemeinschaft seit 1990 den so genannten „Millennium Development Goals“ (MDG) der Vereinten Nationen verpflichtet und orientiert die eigenen Programme wesentlich an diesen Zielen (vgl. World Bank 2002a, S. 12). Die acht Millennium Entwicklungsziele lauten:

„Goal 1: Eradicate extreme poverty and hunger

Goal 2: Achieve universal primary education

Goal 3: Promote gender equity and empower women

Goal 4: Reduce child mortality

Goal 5: Improve maternal health

Goal 6: Combat HIV/AIDS, malaria, and other diseases

Goal 7: Ensure environmental sustainability

Goal 8: Develop a global partnership for development“ (vgl. ebd., S. 12 f.).

Im Jahre 2002 gehören der IBRD 183 Mitgliedstaaten an, wobei die Mitgliedschaft in der IBRD an eine Mitgliedschaft im IWF gebunden ist (vgl. IBRD 1989, Article 6, Section 3). Als zentrale Organe der IBRD sind der Gouverneursrat, die Exekutivdirektoren, der Präsident sowie der international zusammengesetzte Mitarbeiterstab zu nennen. Dabei ist der Gouverneursrat, der einmal jährlich tagt, insofern oberstes Organ, als er Grundsatzfragen der Finanzierung, der Mitgliedschaft sowie der Kooperation debattiert und Grundsatzentscheidungen trifft. Jedes Mitgliedsland entsendet in der Regel den Finanzminister oder einen Stellvertreter als Gouverneur in den Rat, für die Bundesrepublik ist jedoch der jeweilige Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit als Repräsentant vorgesehen. Gemäß der Gründungsübereinkunft sind die Gouverneure mit unterschiedlich gewichteten Stimmrechten ausgestattet. In Artikel 5, Absatz 3 der IBRD „*Articles of Agreement*“ ist festgelegt, dass jedes Mitgliedsland einen Sockel von 250 Stimmen zugewiesen bekommt sowie je eine weitere Stimme für jeden Anteil des Grundkapitals, das gezeichnet wurde (vgl. IBRD 1989). Somit werden Entscheidungen also nach dem Prinzip des gewichteten Stimmrechts gefällt.

Als zweites Organ ist das Exekutivdirektorium zu nennen, dem 24 Exekutivdirektoren mit einer Amtszeit von zwei Jahren angehören. Aufgabe des Exekutivdirektoriums ist es, die allgemeinen Geschäfte der Bank zu führen und die laufenden Entscheidungen zu fällen. Darüber hinaus legt das Exekutivdirektorium auch Rechenschaft über die Aktivitäten und Operationen der Bank unter anderem in Form eines jährlichen Berichtes ab (vgl. World Bank 2002a, S. 5).

Auch innerhalb des Exekutivdirektoriums ist die oben angedeutete Asymmetrie fortgeschrieben. Zunächst entsenden jene fünf Staaten, die über die größten Kapital- und damit auch Stimmanteile verfügen, also die USA, Japan, Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich, direkt jeweils von ihnen ernannte Vertreter in das Gremium. Die weiteren 19 Exekutivdirektoren werden von den Gouverneuren gemäß einer regionalen Repräsentationslogik gewählt (vgl. ebd.). Zudem herrscht aber auch innerhalb des Exekutivrates das Prinzip des gewichteten Stimmrechts. So haben die von den fünf stimmenstärksten Staaten benannten Exekutivdirektoren auch entsprechende Stimmenanteile im Exekutivdirektorium. Im Jahre 2002 hatte der Vertreter der USA 16,45 Prozent der Gesamtstimmen, der Japans 7,89 Prozent, der Vertreter Deutschlands 4,51 Prozent und die

Vertreter Frankreichs und des Vereinigten Königreichs je 4,32 Prozent (vgl. ebd., S. 120). Zusammengenommen macht dies 37,49 Prozent der Gesamtstimmen aus und verdeutlicht die Asymmetrie zugunsten der Industrieländer auf der Ebene des Exekutivdirektoriums. Abschließend bleibt noch anzuführen, dass die Exekutivdirektoren offiziell den Präsidenten der IBRD und zugleich der Weltbankgruppe für eine 5-jährige Amtszeit wählen. Der Präsident ist stets ein Amerikaner und wird vom US Präsidenten vorgeschlagen. In seiner Funktion sitzt der Präsident der Weltbank dem Exekutivdirektorium vor und verfügt über weitreichende Kompetenzen. So liegt es etwa in seinem Entscheidungsbereich, welche Kredithilfanträge zu welchen Konditionen dem Exekutivdirektorium zur Entscheidung vorgelegt werden (vgl. Andersen 2006, S. 558; vgl. hierzu auch IBRD 1989, Article 5).

Gleichzeitig steht der Präsident den Mitarbeitern vor. Gemäß eigener Auskunft sind etwa 7.000 Mitarbeiter im Hauptquartier in Washington beschäftigt und weitere 3.000 in mehr als 100 Länderbüros tätig. Die Organisationsstruktur der Weltbank auf der Mitarbeiterenebene wird wesentlich geprägt von so genannten „vice presidential units“, die als Arbeitseinheiten oder Abteilungen zu verstehen sind. Wie aus dem Organigramm ersichtlich, sind neben den mehr oder weniger üblichen Organisationseinheiten wie einer Rechts- oder Kostenabteilung, noch sechs regionale und sieben Netzwerk-Einheiten, die auch thematisch orientiert sind, zu unterscheiden (vgl. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)). Wichtig ist darüber hinaus festzuhalten, dass im Gegensatz zu früher innerhalb dieser Struktur keine explizit für bildungspolitische Fragen verantwortliche Einheit vorgesehen ist: „Furthermore, what had existed formerly as a small but competent central unit for educational research and policy development, has now become at best a secretariat with a limited budget and weak technical capacity“ (Mundy 2002, S. 500). Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden auch darauf verzichtet, wie bisher in den Kapiteln üblich, eine Analyse der strukturellen Bedingungen des Bildungsbereiches vorzunehmen. Stattdessen soll direkt die Analyse der weiterbildungspolitischen Orientierungen angeschlossen werden.

## 5.2 Weiterbildungspolitische Orientierungen und Positionen

---

Vor dem Hintergrund der Verfasstheit der Weltbank ergeben sich unterschiedliche Möglichkeiten, die erwachsenenbildungspolitische Orientierung seit den 1990er Jahren aufzuspüren und zu analysieren. Zu den zentralen Aufgaben der Bank gehört es, Kredite zu gewähren und so eröffnet die Analyse von Kreditverhandlungen sowie der Genehmigungsprozess eine Perspektive auf die Bildungspolitik, kann doch hieran gezeigt werden, für welche Zusammenhänge die Bank bereit ist, Geld zu verleihen. Indes wird so gewonnenen Befunden mit gewissen Vorbehalten begegnet. In der Literatur gelten sie gar als wenig verlässlich und überschätzt, zeige doch gerade die Praxis, dass sich die Schuldner zumeist nach Unterzeichnung von den Abmachungen lösen (vgl. Jones 1997, S. 118).

Zum anderen ist die bildungspolitische Orientierung ablesbar an explizit ausgewiesenen Politikdokumenten sowie an Analysen und Berichten. Die folgende Untersuchung schlägt den letztgenannten Weg ein und konzentriert sich, wie in den anderen Kapiteln auch, auf die relevanten Dokumente der 1990er Jahre.

Zunächst ist als Dokument die „*Education Sector Strategy*“ (World Bank 1999) zu nennen, die im Jahre 1999 veröffentlicht worden ist und die ein wichtiger Gegenstand der Analyse sein wird. Nach den vorangegangenen Sektorstrategien aus den Jahren 1970, 1975 und 1980 ist dies erst das vierte umfassende bildungspolitische Dokument der letzten 3 Jahrzehnte. Im Jahre 1995 veröffentlichte die Bank das Dokument „*Priorities and Strategies for Education*“, das enorme Aufmerksamkeit erfahren hat. Dieses Dokument wird jedoch von der Weltbank nicht als Politikdokument eingestuft, sondern wird als „*review*“, d. h. als Überprüfung der bildungspolitischen Empfehlungen gesehen (vgl. dazu auch Klees 2002, S. 451). Gleichsam kommen in diesem Dokument grundsätzliche Haltungen zum Ausdruck und somit wird es auch in die Untersuchung einbezogen. Ohne an dieser Stelle schon Befunde vorweg zu nehmen, ist darauf hinzuweisen, dass die explizite Aufnahme von Weiterbildung und lebenslangem Lernen erst mit dem Bericht aus dem Jahr 2003 zum lebenslangen Lernen in der Wissensgesellschaft zu verzeichnen ist. Daher wird dieses Dokument ebenfalls zum Gegenstand der Analyse. Die

Berücksichtigung der vorangegangenen Dokumente ist unverzichtbar, weil sich hier grundlegende Orientierungen verdeutlichen lassen, vor deren Hintergrund das letztgenannte Dokument erst eingeordnet werden kann. Die Analyse der Dokumente erfolgt, wie auch in den anderen Kapiteln, in chronologischer Reihenfolge.

### **5.2.1 Policies and Strategies for Education – a World Bank Review**

Wie bereits angedeutet, liegt mit diesem Dokument eine Revision der bildungspolitischen Orientierungen vor. Das dem Dokument zugrunde liegende Verständnis von Bildung wird jedoch direkt zu Anfang zum Ausdruck gebracht:

„Education is critical for economic growth and poverty reduction. [...] it [Education, M. S.] must meet economies' growing demands for adaptable workers who can readily acquire new skills, and it must support the continued expansion of knowledge. [...] Investment in education contributes to the accumulation of human capital, which is essential for higher incomes and sustained economic growth“ (World Bank 1995, S. 1).

Deutlich wird nicht nur die explizite Anlehnung an die Humankapitaltheorie, sondern auch das utilitaristische Bildungsverständnis, das die Funktion des Bildungssystems vorrangig darin sieht, flexible Arbeitnehmer zu schaffen, die wiederum Grundvoraussetzung für wirtschaftliches Wachstum darstellen. An anderer Stelle ist bereits gezeigt worden, dass dies eine Fortschreibung der fundamentalen Überzeugungen der Weltbank seit dem Beginn der Kreditvergabe für Bildung im Jahre 1962 darstellt: „[T]he bank's rationale has barely changed in 35 years, a celebration of the elegance of human capital theory“ (Jones 1997, S. 118).

Bevor die einzelnen, im Dokument ausgeführten Reformansätze näher interpretiert werden, gilt es nochmals auf den Bildungsbereich, der in diesem Dokument angesprochen wird, einzugehen. Fragen der Weiterbildung und vor allem Initiativen der Grundbildung für Erwachsene sind in diesem Dokument auch mit dem Verweis auf mangelnde Effektivität und mangelnde Erfolge ausgenommen: „This issue [adult literacy, M. S.] is not further discussed in this report, which focuses on mainstream formal education“ (World Bank 1995, S. 90). Verschiedentlich ist dies auch als Abwertung der Erwachsenenbildung auf der internationalen Bildungsagenda interpretiert worden (vgl. Samoff 1996, S. 260). Gleiches gilt für Fragen des informellen Lernens, das ebenfalls keine Berücksichtigung findet.

Wie bereits angedeutet, kommt das Dokument im zweiten Teil zum eigentlichen Kern der Strategien und Prioritäten für Bildung und weist sechs Schlüsselreformen aus. Dabei wird anerkannt, dass sich in unterschiedlichen Staaten unterschiedliche Prioritäten bezüglich der ausgewiesenen Reformen ergeben werden.

Als erste Reform wird eine höhere Priorität der Bildung in fast allen Staaten eingefordert. Gemeinhin bleibe Bildung den zuständigen Ressorts in den Regierungen vorbehalten und avanciere nicht zu einem Querschnittsthema der Politik. Solche Sichtweise müsse sich jedoch verändern. Als Begründungsmuster verweist das Dokument sodann wieder auf das bereits oben angedeutete Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Zunächst ist permanenter Wandel von Ökonomien und Arbeitsmärkten nunmehr zur Normalität geworden und erfordert auch die ständige Aufmerksamkeit und Investitionen in physisches Kapital und Humankapital. Sodann sind die Ertragsraten von Investitionen in Bildung höher als Investitionen in anderen Bereichen. Und schließlich ergeben sich Synergien zwischen Investitionen in Bildung und anderen Bereichen wie etwa Ernährung, Gesundheit und Demographie (vgl. World Bank 1995, S. 91). Nun, da ökonomische Reformen zu einem permanenten Prozess geworden sind, gilt es für die Regierungen, sich auf jene Faktoren zu konzentrieren, die zu nachhaltigem wirtschaftlichem Wachstum und zur Armutsbekämpfung beitragen könnten. Umgekehrt könnten Verzögerungen der Reform von Bildungssystemen das zukünftige ökonomische Wachstum gefährden. Das Dokument verweist aber auch darauf, dass nicht zu viel vom Bildungssystem erwartet werden darf: „At the same time, too much must not be claimed from education. Its contribution to the reduction of poverty depends critically on complementary macroeconomic policies and investments in physical assets“ (ebd., S. 93).

Als zweites Ziel wird die Konzentration auf Ergebnisse herausgehoben. Eine solche Ergebnisfokussierung bedeutet aus Sicht der Weltbank, dass bildungspolitische Prioritäten bestimmt werden durch ökonomische Analyse, das Setzen von Standards sowie das Messen der Erreichung dieser Standards. Wichtig ist dabei zu betonen, dass es nicht nur um die quantitative Beteiligung an Bildung geht, sondern dass die Ergebnisse des Besuchs von Schulen in den Vordergrund rückt: „It is what students learn that is important“ (ebd., S. 95). Demnach messen sich Erfolge in der

Bildungspolitik nicht mehr an der bereitgestellten Bildungsinfrastruktur oder den Einschulungsraten.

Im Rahmen der ökonomischen Analyse geht es dabei zunächst darum, Kosten und Erträge von bildungspolitischen Interventionen für Individuen und die Gesellschaft abzuwägen und sodann mit Alternativen zu vergleichen, um letztlich sowohl die bildungspolitischen Ziele und Prioritäten sowie den effektivsten Weg zur Erreichung zu bestimmen. Sodann werden nach der Entscheidung über den Einsatz von öffentlichen Mitteln Fertigkeiten und Kompetenzen bestimmt, die in den geförderten Bereichen erworben werden sollen. Und schließlich soll das Erreichen der Ziele auch kontrolliert werden: „The World Bank is encouraging the use of performance and effectiveness indicators in the projects that it helps finance. Especially important here are labor market and learning outcomes and the relationship of outcomes to inputs“ (ebd., S. 102). Festzuhalten ist eine deutliche Orientierung an Kosten-Nutzen-Überlegungen.

Als dritte Reform wird herausgestellt, öffentliche Investitionen auf den Bereich der Grundbildung zu konzentrieren. Dabei gilt das Hauptaugenmerk der Maximierung von Effizienz bei neu getätigten öffentlichen Investitionen. Als Ideallösung wird dabei ein Paket von Gebühren einerseits und gezielter Mittelausgabe im öffentlichen Sektor andererseits ausgewiesen, das folgende Elemente vorsieht:

- Kostenlose öffentliche grundlegende Bildung, versehen mit zielgerichteten Stipendien für Haushalte, die es sich nicht erlauben können, ihre Kinder einzuschulen.
- Selektive Gebührenerhebung für höhere Sekundarbildung (*upper-secondary education*), wiederum gekoppelt mit entsprechenden Stipendien.
- Gebühren für sämtliche Formen der Hochschulbildung, kombiniert mit Kreditinstrumenten etwa im Sinne des deutschen BaföG, die auch jenen Studierenden, die sich ein Studium nicht erlauben könnten, den Zugang ermöglichen.
- Das Ziel qualitativ hochstehende Primarbildung für alle Kinder als Priorität für öffentliche Investitionen in Bildung in allen Ländern.
- Verbesserung des Zugangs zu qualitativ hochstehender Sekundarbildung.

- Effiziente Investitionen im Schul- und Institutionenbereich des öffentlichen Sektors (vgl. ebd., S. 104).

Diese Paket verweist deutlich auf einen zurückgehende öffentliche Verantwortung für Bildung.

Als viertes Reformziel wird sodann besondere Aufmerksamkeit für gleichen und gerechten Zugang zu Bildung eingefordert. Dabei müssten zwei Aspekt im Zentrum der Bemühungen der Regierungen stehen. Zum einen muss sichergestellt sein, dass jedes Mitglied der Gesellschaft über Grundbildung verfügt. Dabei wird Grundbildung wie folgt näher definiert: „the basic competencies necessary to function effectively in society“ (ebd., S. 113). In der Formulierung dieses Zitates kommt einmal mehr das utilitaristische Bildungsverständnis zum Ausdruck, gleichwohl offenbart sich aber auch ein eben solches Menschenbild.

Zum anderen muss garantiert sein, dass qualifizierten Schülerinnen und Schülern, unabhängig von ihrer Herkunft, ihres Geschlechts, ihres sozialen Hintergrundes oder ihrer speziellen Bedürfnisse der Zugang zu Bildungsinstitutionen nicht verwehrt wird (vgl. ebd.). Um solche Gleichheit herzustellen, ist einerseits die Nachfrage nach Bildung zu steigern, andererseits ist aber auch durch finanzielle Mittel und speziell zu ergreifende Maßnahmen einer solchen Nachfrage zu entsprechen. Die finanziellen Maßnahmen zielen darauf, jenen den Zugang zu Bildung zu ermöglichen, deren Familien entweder die mit dem Schulbesuch verbundenen Kosten nicht bestreiten oder aber aus wirtschaftlichen Gründen nicht auf die Arbeitskraft der Kinder verzichten können.

Spezielle Maßnahmen sind vor allem in den unteren Bereichen des Bildungssystems zu ergreifen und umfassen die Rekrutierung von Lehrerinnen als Vorbilder für Mädchen, das Durchführen von Ernährungs- und Gesundheitsprogrammen, Möglichkeiten bilingualer Erziehung in Staaten mit mehreren Sprachen sowie die Schaffung von Sonderschulen (vgl. ebd., S. 114).

Als fünfte Reform wird die Involvierung der Haushalte bzw. der Eltern angeführt. Dies unterstreicht die oben bereits angedeutete skeptische Haltung gegenüber staatlicher Intervention und die Favorisierung von privaten Kräften. Dabei geht die Reform von der Annahme aus, dass

Bildungsinstitutionen verantwortlicher handeln und sich stärker zur Rechenschaft verpflichtet fühlen, wenn Eltern stärker in die Einrichtungen eingebunden sind. Vor diesem Hintergrund sollen Eltern stärker in das Schulmanagement und die Schulaufsicht eingebunden werden und zudem soll die Wahlmöglichkeit zwischen Schulen eröffnet werden. Um eine informierte Entscheidung der Eltern zu unterstützen, sollen etwa auch Rankingsysteme orientiert an Leistungstests oder Prüfungsergebnissen entwickelt und veröffentlicht werden (vgl. ebd., S. 120–125).

Die sechste Reform schließlich bezieht sich auf die Autonomie der Institutionen. Dabei grenzt das Dokument Autonomie deutlich von Dezentralisierung, d. h. der Übertragung der Verantwortung von der Zentralregierung auf regionale oder lokale Regierungsbehörden sowie von lokaler Finanzierung, d. h. lokaler Erbringung der finanziellen Ressourcen ab. „Fully autonomous educational institutions have authority to allocate their resources (not necessarily to raise them), and they are able to create an educational environment adapted to local communities adapted to local conditions inside and outside the school“ (ebd., S. 126). Solche Autonomie impliziert sowohl Veränderungen auf administrativer als auch auf finanzieller Ebene. Im Bereich der Administration bedeutet dies, dass die Personalrekrutierung von der Schule vorgenommen wird wie auch andere Rahmenbedingungen, wie etwa die Strukturierung des Schultages, die Länge des Schuljahres etc. von der Schule bestimmt wird. Im Bereich der öffentlichen Finanzierung werden vielfältige Instrumente aufgezeigt, mit denen sowohl Autonomie als auch Verantwortlichkeit gesteigert werden können, so etwa die Finanzierung der Schulen aus lokalen Steuern, die Erhebung von Gebühren, finanzielle Zuwendung nach Ertrag oder Qualität etc. (vgl. ebd., S. 126–134). Die Debatte zur Autonomie der Schule ist auch international äußerst kontrovers. Hier soll lediglich darauf verwiesen werden, dass die Auswirkungen von Schulautonomie in Abhängigkeit von lokalen Kontexten und Faktoren variieren (vgl. Lauglo 1996, S. 228).

Zusammenfassend ist nochmals darauf zu verweisen, dass sich die bildungspolitische Orientierung der Weltbank deutlich utilitaristisch ausnimmt, wesentlich von der Humankapitaltheorie geleitet wird und skeptisch gegenüber öffentlicher Intervention und öffentlicher Verantwortung für das Bildungswesen ist. Eine so bestimmte bildungspolitische Orientierung weicht nicht wesentlich von politischen Orientierungen der

Weltbank in anderen Bereichen ab: „For the first time there is an unambiguous consonance between those economic, political and ideological goals and those of the bank’s education sector“ (Jones 1997, S. 128).

### **5.2.2 Education Sector Strategy**

Als zweites Dokument soll die 1999 von der Weltbank veröffentlichte „*Education Sector Strategy*“ (World Bank 1999) näher analysiert werden. Wie bereits oben erwähnt, war die *Education Sector Strategy* das erste umfassende Politikdokument der Weltbank für den Bereich Bildung seit 20 Jahren.

Das Dokument wird vom Human Development Network der Weltbank selbst jedoch nicht in der Tradition von Vorläuferdokumenten gesehen. Es wird vielmehr in den Kontext der Organisationsentwicklungen und -veränderungen der Weltbank gestellt und signalisiert so bereits das Neue. Mit der Etablierung von Sektorstrategien habe die Weltbank ein neues Instrument eingeführt, das komplementär zu den bereits etablierten Länderunterstützungsstrategien (Country Assistance Strategies) fungieren solle. Während die länderbezogenen Strategien jedoch intersektorale Analysen und Programme für ein bestimmtes Land ausweisen, bemüht die sektorbezogene Strategie inter-staatliche und inter-regionale Ansätze zur Bestimmung von Orientierungen und Prioritäten der Weltbank in einem bestimmten Sektor.

Die *Education Sector Strategy* ist ein formales Dokument der Weltbank, das dem Vorstand zur Verabschiedung vorgelegt wurde und in regelmäßigen Zyklen überarbeitet und erneut vorgelegt werden soll. Die Funktion der sektorbezogenen Strategien ist es, mittelfristige Ziele in einem Rahmenwerk von langfristigen Zielen zu bestimmen (vgl. Human Development Network/World Bank 2002, S. 429 f.). Vor diesem Hintergrund ist dieses Dokument auch als wesentliche Quelle zur Identifizierung von Politikorientierungen der Weltbank zu sehen.

Das Strategiepapier stellt zunächst die zunehmende Bedeutung heraus, die der Bildung im nächsten Jahrhundert zukommt: „As the new millenium approaches, education has become more important than ever before in influencing how well individuals, communities and nations fare“ (World Bank 1999, S. 1). So legitimiert die Weltbank ihr eigenes Interesse und ihre eigenen Aktivitäten mit Blick auf den Bildungsbereich, fordert aber

auch zugleich von den Ländern der Welt, diese Notwendigkeit ebenfalls anzuerkennen. Des Weiteren werden die Überlegungen hinsichtlich einer bildungspolitischen Orientierung in den Kontext eines weltweiten Wandels gestellt, der anhand von fünf Faktoren charakterisiert wird.

Als erster Aspekt wird dabei die Demokratisierung herausgehoben. Die demokratischen Rahmenbedingungen in mehr als 100 Staaten weltweit fordern von den Bürgern und Bürgerinnen die Fähigkeit, informierte Entscheidungen zu treffen, komplexe Zusammenhänge zu erfassen und zu beurteilen und die gewählten Vertreter für ihre Entscheidungen zur Rechenschaft zu ziehen. Bildung kommt bei der Entwicklung dieser Fähigkeiten eine zentrale Funktion zu und trägt damit auch zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Demokratie bei (vgl. ebd.).

Als zweiter Faktor wird die Entwicklung hin zu marktwirtschaftlichen Bedingungen angeführt, wobei festgestellt wird, dass mittlerweile 80 Prozent der gesamten Weltbevölkerung in solchen Wirtschaftssystemen lebten. Hier sei Bildung von großer Bedeutung, da sie einen wichtigen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit liefert.

Eng mit diesem Aspekt verbunden sind die Globalisierung und die hierdurch herbeigeführten Veränderungen im Bereich der Finanzmärkte und der Wirtschaftsstandorte. Gerade bei der Ansiedlung von neuen Industrien sei die Bereitschaft von Arbeitern zum lebenslangen Lernen und zur ständigen Verbesserung ihrer Fähigkeiten und Fertigkeiten unverzichtbar. Auch hier erfülle Bildung einen wesentlichen Beitrag: „failure to recognize the importance of investment in human capital and equipping workers for the challenges ahead will handicap them severely“ (ebd., S. 1 f.).

Die technologischen Innovationen werden als jener Faktor begriffen, der wohl die weitreichendsten Veränderungen mit sich bringt, da der Zugang zu Wissen nicht mehr begrenzt ist. In der Konsequenz habe sich bereits die wirtschaftliche Bedeutung des Faktors Wissen und damit auch ökonomische Strukturen maßgeblich verändert. Nicht mehr Rohstoffe oder Arbeit seien zentrale Wirtschaftsfaktoren, sondern Wissen. Zudem sei auch Bildung selbst von den technologischen Innovationen betroffen, ergäben sich doch neue Möglichkeiten, um Zugang und Qualität zu verbessern (vgl. ebd., S. 2).

Schließlich veränderten sich auch die Rollen der privaten und öffentlichen Verantwortung im Zusammenhang mit Bildung. Während eingeräumt wird, dass dem Staat nach wie vor die zentrale Bedeutung zukommt, so nehme doch die Bedeutung der privaten Akteure in diesem Bereich zu. Solchermaßen komme es darauf an, Partnerschaften zwischen privaten und öffentlichen Akteuren im Rahmen allgemeiner nationaler bildungspolitischer und -strategischer Überlegungen zu schließen (vgl. ebd., S. 2 f.).

Die Dringlichkeit, auf diese Veränderungen zu reagieren, wird abschließend nochmals durch die Erörterung möglicher Entwicklungen unterstrichen. Die positiven Konsequenzen dieser fünf angeführten Trends könnten Vorteile für die ärmeren und die reicheren Staaten haben und für alle zur Steigerung des Lebensstandards führen. Wenn jedoch nicht rechtzeitig die richtigen Maßnahmen unternommen würden, könnte sich die Kluft zwischen arm und reich weiter vergrößern (vgl. World Bank 1999, S. 3).

Hinsichtlich des zugrunde liegenden Bildungsverständnisses ist vor dem Hintergrund der Analyse festzuhalten, dass in dem Dokument ein funktionales Bildungsverständnis zum Ausdruck kommt, das seinen Nutzen nicht ausschließlich an ökonomischen Fragen orientiert, sondern Aspekte des sozialen Zusammenhalts auch in internationaler Dimension sowie Demokratieentwicklung und -erhaltung mit einschließt.

Dabei kommt es jedoch nicht zu einer Überfrachtung von Bildung mit Blick auf die Herausforderungen. Innerhalb des Gesamtgefüges der Aufgaben der Weltbank, nämlich zu Entwicklung beizutragen, ist Bildung nur einer von verschiedenen Faktoren. So wird im Dokument deutlich, dass ein gutes Bildungssystem zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für Entwicklung sei. Es entfalte seine positiven Wirkungen dann, wenn auch andere Bereiche der öffentlichen Verantwortung in optimaler Weise wahrgenommen werden: „In particular, macroeconomic policies, political processes, regulatory practices, the enabling environment for business development, public participatory processes, and the labor market processes need to be sound“ (ebd., S. 5).

Die Vision für den Bildungsbereich wird unter der Überschrift „Quality Education for All“ wie folgt konkretisiert und in Zielen operationalisiert:

„The long-term goal for education should be nothing less than to ensure that all people everywhere have the opportunity to (1) complete a primary and lower secondary education of at least adequate quality, (2) acquire essential skills to survive and thrive in a globalizing economy, (3) benefit from contributions that education makes to social development, and (4) enjoy the richness of human experience that education makes possible. At a minimum this includes ensuring that every girl and boy has a chance to learn to read, write and do basic arithmetic, and that every adult has access to lifelong learning opportunities“ (ebd., S. 6 f.).

An diesem Zitat sind zwei Aspekte bemerkenswert. Zum einen ist die inklusive Dimension, die in der Überschrift durch das emphatische „for All“ bereits angedeutet wird, in besonderer Weise nochmals betont. Zum anderen schließt dies auch explizit Erwachsene und damit das lebenslange Lernen ein. Dies ist insofern bemerkenswert, als sich die Weltbank vormals noch der Aufnahme von nicht-formaler Bildung und Erwachsenenbildung in ihre Programme verweigerte. In den 1980er und 1990er Jahren sind die Mittel für Erwachsenenbildung auf einen Bruchteil des Standes Ende der 1970er zurückgefahren worden. Und auch im Kontext der Vorbereitung der Jomtien Konferenz 1990 hat die Weltbank – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der eigenen Fokussierung auf Primarschulbildung – auf der Trennung von Grundbildung und Erwachsenenbildung bestanden (vgl. Klees 2002, S. 461). Auch wenn das lebenslange Lernen an dieser Stelle wieder Aufnahme in bildungspolitische Überlegungen findet, so bleibt doch eine marginale Stellung zu konstatieren, da dieser Aspekt in den konkreten Politikempfehlungen keine Berücksichtigung findet.

Der ebenfalls in der Vision für Bildung herausgestellte Aspekt der Qualität wird im Dokument selbst, aber auch in anderen Veröffentlichungen in besonderer Weise akzentuiert. So heißt es in einem Beitrag des Human Development Network im Journal of Educational Development: „Quality is the key to achieving the imperative for the new millenium – an educated, skilled population who can operate in democratic societies and meet changing labour needs. [...] Attention to quality and effective institutions is not new, but making quality the pre-eminent concern of the education strategy is“ (Human Development Network/World Bank 2002, S. 431 f.).

Bezüglich ihrer eigenen Aktivitäten und Prioritäten verweist die Weltbank in ihrem Strategiepapier zunächst auf die langjährige Erfahrung im Bereich Bildung, die sich, wie an anderer Stelle genau ausgewiesen,

in Zahlen mit 640 Projekten in 155 Ländern und einem Gesamtbudget von 28,8 Mrd. US-Dollar ausdrücken lässt (vgl. ebd., S. 432). Dabei lässt sich innerhalb der Ausrichtung der Projekte ein Wandel ausmachen, den die Weltbank als Verschiebung des Fokus' von Hardware auf Software charakterisiert (vgl. World Bank 1999, S. 25). Bestand in den ersten Jahren der Hauptakzent bei Projekten vor allem auf infrastrukturellen Maßnahmen, wie beispielsweise dem Bau von Schulen, so rückte in einer zweiten Phase das Bemühen in den Vordergrund, die Lernenden in die Schulen zu bekommen, d. h. also die Teilnahme an Bildung zu steigern. Mittlerweile herrscht jedoch die Erkenntnis vor, dass solcher Fokus keinesfalls die gewünschten Resultate in Bezug auf Lernleistungen garantiert. Nunmehr steht die Qualität im Vordergrund: „In short, the focus is now not on just building and not on just getting students into the buildings, but on improving their learning outcomes wherever they are“ (vgl. Human Development Network/World Bank 2002, S. 432). Insofern ist der Aspekt der Qualität auch als wichtige Ergänzung zur inklusiven Dimension zu betrachten.

Das Dokument sucht auch den derzeitigen Status quo hinsichtlich der Entwicklung der Bildungssysteme zu bestimmen. Dabei wird auf die Erfolge im Bereich der Steigerung der Einschulungsquote verwiesen, zugleich aber auch auf die nach wie vor bestehenden Disparitäten zwischen den Staaten und Regionen (vgl. World Bank 1999, S. 13).

Um eine Übersicht über die Ausprägung der erreichten Stufe der Entwicklung bezüglich der Bildungssysteme zu geben, wird in dem Dokument eine Kategorisierung vorgenommen. Dabei umfasst die höchste Kategorie der so genannten „*mature systems*“ die OECD-Staaten sowie bestimmte Staaten im mittleren Osten und in Südostasien. Es sind dies Staaten, die gut ausgeprägte Bildungsinfrastrukturen besitzen und ein hohes Leistungsniveau erreichen, jedoch mitunter Probleme bei gleichem Zugang zu Bildung und bei der Effizienz aufweisen. Staaten der zweiten Stufe, so genannte „*reform systems*“, sind mit Qualitäts- und Wachstumsproblemen konfrontiert. Dennoch ist dem Bildungssystem eine gewisse Qualität zu bescheinigen. Hierzu zählen Russland sowie die Staaten Osteuropas und des Commonwealth. Die dritte Kategorie, „*emergent systems*“, schließt Staaten Lateinamerikas, Nordafrikas und Asiens ein und wird durch hohe Bildungsteilnahme bei gleichzeitiger Ungleichheit im Zugang und Qualitätsproblemen charakterisiert. Darüber hinaus ist hier ein starkes

privates Engagement zu beobachten. Die letzte Kategorie schließlich, „*least developed systems*“, umfasst Staaten in Afrika südlich der Sahara sowie Teile Südasiens. Sie sind gekennzeichnet durch das Fehlen von grundlegenden Bildungsinfrastrukturen. In diesen Staaten sieht die Weltbank die Notwendigkeit zu massiven Interventionen, um moderne Bildungssysteme zu entwickeln (vgl. ebd., S. 15). Die Begründung für die vorgenommene Klassifikation im Dokument wird mit Verweis auf eine erste Orientierung bezüglich möglicher Prioritäten gegeben: „Classifying countries by their stage of development can help point towards the likely priorities for education in each country“ (ebd., S. 14). Diese Klassifikation weist eine Parallele zu Rostows Wachstumstheorie aus, die ebenfalls von verschiedenen Stufen ausgeht, auf denen sich die Staaten bezüglich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und ihres Wachstums befinden (vgl. Rostow 1967, zur Kritik an dieser Orientierung der Weltbank vgl. Klees 2002, S. 453).

Im Dokument wird auch das Spannungsverhältnis zwischen Universalismus und Partikularismus erkennbar. Zwar verweist das Dokument ausdrücklich auf Verschiedenheit der unterschiedlichen Staaten und ihren Bedingungen, aber dennoch werden vier Politikprioritäten ausgewiesen: „However, there are some ‚top-down‘ or global priorities that emerge from the Bank’s commitment to the international education goals, and from the consensus that there must be an unrelenting focus on the quality of teaching and learning“ (World Bank 1999, S. 29). An diesen vier Prioritäten wird die bildungspolitische Ausrichtung im Detail deutlich.

Als erste Priorität zur Erreichung der internationalen Ziele wird die Grundbildung, vor allem für Mädchen und für die Ärmsten herausgehoben. Dabei sind die Gründe für eine Fokussierung auf Mädchen vielfältig. So können die Investitionen in diesem Bereich zu demographischem Wandel führen, Gesundheitskosten reduzieren, soziale Kohäsion fördern und effektive Entwicklung vorantreiben, weil sich etwa der Anteil der Frauen an der erwerbstätigen Bevölkerung und ihr Verdienst erhöht. Die Konzentration auf die Ärmsten ist in den 48 Staaten südlich der Sahara von besonderer Bedeutung, da diese Staaten deutlich unterhalb des Standards bezüglich Bildung liegen, der für wirtschaftliches Wachstum und Armutsbekämpfung als notwendig erachtet wird (vgl. ebd., S. 29 und S. 31).

Als zweite Priorität rückt die Verbesserung der Qualität durch frühe Interventionen, innovative Vermittlung und Systemreform in den Blick. Unter dem Ziel der frühen Interventionen finden sich die Schwerpunkte frühkindliche Entwicklung und Schulgesundheit. Im Rahmen der frühkindlichen Entwicklung sollen vor allem Initiativen zu Gesundheit und Ernährung gestärkt werden, die die Grundvoraussetzung für das Lernen von Kindern und ihren späteren Erfolg und ihre Produktivität darstellen. Programme zur Schulgesundheit zielen auf ähnliche Ziele ab: „They [school health programs, M. S.] can achieve significant improvements in children’s health, in their school attendance and ability to learn and thus school achievement; and have much longer-term benefits in adult health status and productivity“ (ebd., S. 32).

Als dritte Priorität wird auf innovative Vermittlungs- und Angebotsformen abgehoben, wobei hier Fernunterricht und der Einsatz moderner Technologien in den Vordergrund gerückt werden. Dabei eröffnet die große Breite an Medien die Möglichkeit, verschiedenste Inhalte an unterschiedliche Zielgruppe zu vermitteln. Als zentrale Vorteile werden die Kostenersparnis, der erweiterte Zugang sowie verbesserte Reichweite und Qualität gesehen (vgl. ebd.).

Die vierte Priorität richtet sich auf Systemreformen und schließt drei Teilaspekte ein. Dabei richtet sich der erste Aspekt auf Fragen von Standards, Curriculum und Evaluation. Die Weltbank sucht neben Bemühungen, Curricula zu reformieren, auch Initiativen zu unterstützen, die einheitliche Standards und daran orientierte nationale Messsysteme etablieren. Dabei soll auch die Bereitschaft, an internationalen Leistungstests teilzunehmen, gefördert werden. Als zweiter Bereich werden neue Steuerungsformen und Dezentralisierung ausgewiesen. Zur Unterstützung der Aktivitäten beinahe aller Klienten der Weltbank in diesem Bereich, sucht die Bank eine Fortbildung für politische Entscheidungsträger zu entwickeln. Zudem soll ein Informationsaustausch über Schwierigkeiten und Probleme sowie über mögliche Lösungsvorschläge bei der Durchführung von Bildungsreformen etabliert werden. Schließlich wird der Bereich der Bildungsinvestitionen, die nicht von Regierungen getätigt werden, ausgewiesen. Die Weltbank sucht hierzu unter anderem Foren für einen Austausch zu schaffen und per Internet Informationen über Investitionsmöglichkeiten bereitzustellen (vgl. ebd., S. 34 f.).

### **5.2.3 Der Bericht zum lebenslangen Lernen in der Wissensökonomie**

Der Verweis auf das lebenslange Lernen im vorlaufenden Dokument wird schließlich im Jahre 2003 mit der Vorlage des Berichtes „*Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy*“ (vgl. World Bank 2003) wieder aufgenommen. Dabei wird in dem Dokument eingeräumt, dass die Weltbank sich mit der Auseinandersetzung mit lebenslangem Lernen von ihrem traditionellen Verständnis von Bildung löst, das auf einer Einzelbetrachtung der Bildungssektoren beruhte. Angesichts der sich entwickelnden globalen Wissensökonomie aber sei eine Befassung mit dem lebenslangen Lernen unausweichlich: „Lifelong Learning is becoming a necessity in many countries“ (ebd., S. xiii).

Und auch wenn die Auseinandersetzung der Weltbank mit dem lebenslangen Lernen immer noch in einer konzeptionellen Phase ist, wird dennoch verdeutlicht, dass lebenslanges Lernen zukünftig eine stärkere Rolle spielen wird: „Our lending programme will undoubtedly involve operations to support countries' efforts to transform their education systems to reflect a lifelong learning approach“ (ebd., S. xiv).

Gerahmt durch die Anforderungen der Wissensökonomie werden in dem Bericht Notwendigkeiten der Reform der Bildungssysteme abgeleitet. Dabei begrenzt sich die Perspektive nicht mehr nur auf den formalen Bildungsbereich: „It [lifelong learning framework, M. S.] includes formal, nonformal and informal education and training“ (ebd., S. 3). Die Einbeziehung des nonformalen und informellen Bildungsbereiches ist für die Weltbank insofern bemerkenswert, als über Jahrzehnte vor allem der formale Bildungsbereich im Zentrum des Interesses stand. Der Titel des Berichtes legt bereits nahe, dass auch hier ein utilitaristisches Verständnis des lebenslangen Lernens vorliegt. Solche Vermutung wird im Bericht selbst bestätigt, sind die Ausführungen doch wesentlich angeleitet von der Humankapitaltheorie und verweisen auf den Zusammenhang von Humankapital und Wissen als Faktoren für das Wirtschaftswachstum (vgl. ebd., S. 4 f.). Neben der Schaffung von Humankapital durch Bildung geraten aber auch das soziale Kapital und die hieraus entstehenden Konsequenzen in den Blick:

„By improving people’s ability to function as members of their communities, education and training also increase social capital (broadly defined as social cohesion and social ties), thereby helping to build human capital, increase economic growth, and stimulate development. Social capital also improves education and health outcomes and child welfare, increases tolerance for gender and racial equity, enhances liberty and economic and civic equity, and decreases crime and tax evasion“ (ebd., S. 3 f.).

Aus dem Zitat wird deutlich, dass das Hauptaugenmerk zwar noch immer auf den ökonomischen Effekten von Bildung liegt, jedoch die sozialen und gesellschaftlichen Dimensionen durchaus in den Blick kommen. Die hier aufgezeigten Aspekte lassen sich unter dem Schlagwort Bildung für aktive Staatsbürgerschaft fassen.

Darüber hinaus wird das lebenslange Lernen auch als Reform- oder Modernisierungsformel charakterisiert. Der Bericht stellt fest, dass die Bildungssysteme der Entwicklungs- und Transformationsstaaten immense Defizite verzeichnen. Es gelte in diesen Staaten die Systeme so zu reformieren, dass eine deutliche Verbesserung der Lernleistungen sowie die Vermittlung von zentralen Kompetenzen ermöglicht werden. Zentrale Forderungen in diesem Zusammenhang sind die Veränderung des traditionellen Lehrer-Schüler-Verhältnisses und der davon geprägten Form des Lehrens und Lernens einerseits und der institutionellen Voraussetzungen andererseits. Mit Blick auf die Veränderungen der traditionellen Lernarrangements hebt der Bericht auf eine Effektivierung ab und fordert dabei Reformen im Bereich der Lehreraus- und -fortbildung sowie einen verstärkten Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien, um deren Potentiale zu nutzen. „ICT has the potential to improve the quality of learning, expand access to learning opportunities, and increase the efficiency of administrative processes“ (ebd., S. 36).

Hinsichtlich der Errichtung bzw. der Steuerung eines solchen Systems des lebenslangen Lernens nimmt der Bericht Politikveränderungen und konkrete Maßnahmen in Industrieländern zum Maßstab und fordert eine Flexibilisierung der Rahmenbedingungen ein. Dabei sei charakteristisch, dass nicht mehr rigide Direktiven von Ministerien als zentrale Steuerungsform aufscheinen, sondern ein Anreizsystem, das mit anderen Ministerien und Regierungsbehörden, die mit Fragen von Erziehung und Bildung befasst sind, abgestimmt ist (vgl. ebd., S. 59). Dazu gehört auch, dass der Staat sich für die Kooperation mit dem privaten Sektor öffnet und anerkennt, nicht mehr der alleinige Anbieter von Bildung zu sein:

„The state will have to play a more pluralistic role in providing, financing, and managing education. It will no longer be the (almost) sole provider and financier of education but will have to cooperate with the private sector (both for-profit and not-for-profit institutions) and civil society, using comparative advantages and synergies to reach common education goals more effectively and more efficiently“ (ebd., S. 63).

Damit ist auch ausdrücklich markiert, dass es der Weltbank nicht um eine Privatisierung des Bildungswesens geht. Dennoch fordert der Bericht auch zu einem Umdenken bei der Verteilung der Ressourcen bzw. bei der Akkreditierung von Bildungsinstitutionen auf. Hier gelte es stärker den Output einer Einrichtung, d. h. also die Anzahl der Abschlüsse, das Leistungsvermögen der Einrichtung etc. zu berücksichtigen (vgl. ebd., S. 67).

Damit sind abschließend noch zwei Aspekte berührt, die im Bericht nochmals explizit aufgenommen werden. Fragen der Finanzierung des lebenslangen Lernens sind in einem eigenen Kapitel behandelt, wobei eine Steigerung der Ausgaben angemahnt wird bei gleichzeitiger Verbesserung der Effizienz des Mitteleinsatzes. Der Bericht empfiehlt ein stärkeres Engagement des privaten Sektors, wobei sich staatliche Intervention vor allem auf die Sicherstellung der Grundbildung konzentrieren sollte. Weiterführende Bildung ist dann von Unternehmen oder von Individuen zu tragen, wobei der Bericht verschiedene Modelle zur Finanzierung bzw. Unterstützung von der Bildung von Individuen vorstellt (vgl. ebd., S. 79 f.).

Der zweite Aspekt betrifft die stärkere Output-Orientierung. Im abschließenden Kapitel des Berichtes gibt die Weltbank einen Ausblick auf weitere Schritte und Vorhaben. In diesem Zusammenhang verweist der Bericht auch auf die Notwendigkeit, die jeweils nationalen Systeme des lebenslangen Lernens mittels Vergleichsmaßstäben (Benchmarks) zu beobachten, um so die Ergebnisse des lebenslangen Lernens messen zu können. Dabei wird auch auf die Schwierigkeiten der Indikatorenentwicklung hingewiesen, die zumeist von der OECD entwickelten Instrumente wie IALS und PISA finden gleichwohl explizite Erwähnung (vgl. ebd., S. 102 ff.).

#### **5.2.4 Zwischenzusammenfassung**

Zusammenfassend ist an dieser Stelle festzustellen, dass im Vergleich zu den anderen Organisationen das lebenslange Lernen als Konzept verspätet Einzug in die bildungspolitischen Orientierungen und Positionen

der Weltbank hält. Zwar sind bestimmte Kennzeichen, die in Positionen der bisher untersuchten Organisationen aufgeschienen sind, auch in den vorlaufenden Dokumenten der Weltbank erkennbar. Also solches sind etwa das utilitaristische Bildungsverständnis, die Orientierung an humankapitaltheoretischen Ansätzen sowie die Position der qualitativ hochstehenden Bildung für alle zu nennen. Die explizite Aufnahme findet sich jedoch erst in dem Bericht zum lebenslangen Lernen in der Wissensökonomie aus dem Jahre 2003. In diesem Zusammenhang konnte gezeigt werden, dass das Verständnis des lebenslangen Lernens in diesem Dokument bereits aus der Analyse der anderen Organisationen bekannte Charakteristika aufweist. Dabei findet sich die Unterscheidung von formalem, nonformalem und informellem Lernen ebenso wie die Bezugnahme auf das Wirtschafts- und Sozialsystem als Rahmen sowie auf die zurückgehende öffentliche Verantwortung bzw. die Inpflichtnahme von Unternehmen und Individuen. Schließlich findet sich auch im Verständnis der Weltbank eine stärkere Notwendigkeit des Vergleichs, der über indikatorisierte Bildungsberichterstattung hergestellt werden soll.

### **5.3 Aktivitäten und Handlungsstrategien**

---

Wie bereits aus der Analyse der bildungspolitischen Dokumente deutlich geworden ist, favorisierte die Weltbank für lange Zeit die Grundbildung im Sinne der Konzentration auf Primarschulbildung und ließ daher Fragen der außerschulischen Jugendbildung und der Weiterbildung weithin unberührt. Entsprechend ist auch die Auswahl von Aktivitäten zur Weiterbildungspolitik sehr begrenzt. Daher beschränkt sich dieses Kapitel auf die Analyse der Kreditvergabe im Bildungsbereich, dem eigentlichen Kerngeschäft der Weltbank. Hinzu kommt mit dem „Education Knowledge Management System“ eine weitere Aktivität, die sich erst Ende der 1990er etabliert hat. Bewusst ausgenommen ist an dieser Stelle die von der Weltbank initiierte und mittlerweile von einer Vielzahl von Gebern getragene „Fast Track Initiative“, die im Zusammenhang mit der EFA-Bewegung eine bestimmte Anzahl von ausgewählten Staaten fördert, um das mittlerweile zum „Millenium Development Goal“ (MDG) avancierte Ziel der universellen Primarbildung bis 2015 zu erreichen (vgl. dazu World Bank 2004, World Bank u. a. 2004, Bruns u. a. 2003, S. 122 f.). Mit der Orientierung an diesem Ziel ist aber bereits klar, dass sich die Aktivität ausschließlich auf den Primarbereich bezieht und damit für den hier verhandelten Zusammenhang von nachrangigem Interesse ist.

### 5.3.1 Kreditvergabe für den Bildungsbereich

Die zentrale Aktivität der Weltbank ist ihr Kreditwesen. Sie gilt als größter Geldgeber für die Unterstützung von Initiativen in allen Bildungsbereichen, wobei, wie bereits in der Analyse der Politikdokumente herausgearbeitet, die Bereiche der Weiterbildung und der außerschulischen Jugendbildung eher von nachgeordneter Bedeutung sind (vgl. Oxenham 1999, S. 103). Aus der gemeinsam von Weltbank, OECD und UNESCO getragenen Bildungsdatenbank „EdStats“ lassen sich die Ausgaben der Weltbank für den Bildungsbereich während der letzten 15 Jahre wie in Tabelle 1 darstellen:

**Tabelle 1: Weltbank Kreditvergabe für Bildung differenziert nach Sektoren in Mio. US-Dollar**

Haushaltsjahr	pre-primary education	primary education	secondary education	tertiary education	vocational training	adult literacy, nonformal education	general education sector	Gesamt
1990	26	418	148	552	178	2	82	1.404
1991	44	666	68	725	396	7	130	2.036
1992	29	549	59	516	89	32	58	1.332
1993	69	804	242	480	185	31	43	1.854
1994	7	1.010	132	430	94	1	72	1.746
1995	43	877	376	195	459		194	2.143
1996	9	569	334	482	113	46	167	1.720
1997	12	198	213	456	55	5	97	1.037
1998	77	1.483	357	660	67		253	2.896
1999	31	449	107	562	51	42	245	1.487
2000	13	362	22	98	11	6	216	728
2001	32	315	124	41	91	56	435	1.095
2002	32	406	133	268	85	18	442	1.385
2003	102	780	285	524	15	4	639	2.349
2004	25	883	250	62	98	11	355	1.684
<b>Gesamtsumme</b>	<b>552</b>	<b>9.769</b>	<b>2.850</b>	<b>6.052</b>	<b>1.986</b>	<b>260</b>	<b>3.427</b>	<b>24.897</b>

Quelle: World Bank 2005

Betrachtet man die in den 15 Jahren für die einzelnen Sektoren aufgewendeten Gesamtsummen, so ist die nachrangige Stellung des Bereiches Weiterbildung/nonformale Bildung klar zu erkennen. Zum anderen bestätigt sich aber auch die als Befund aus der Analyse der Dokumente herausgearbeitete Fokussierung auf die Primarbildung. Der Anteil der Ausgaben für den Primarbereich liegt bei fast 40 Prozent. Vor dem Hintergrund der Vielzahl von Projekten, die in dem in Rede stehenden Zeitraum gefördert worden sind, kann an dieser Stelle keine umfassende Analyse vorgenommen werden, um den Zusammenhang zwischen bildungspolitischer Orientierung der Weltbank und nationaler Bildungspolitik nachzuweisen. Es ist vielmehr klar, dass dieses Instrument als einziges der bisher untersuchten die Möglichkeit eröffnet, die Empfängerländer des Kredites zur Übernahme von bestimmten politischen Orientierung zu zwingen, ohne dabei auf Formen der Überzeugung oder der Druckausübung setzen zu müssen (vgl. dazu auch Dale 1999, S. 15). Dies lässt sich an dem Verfahren der Kreditvergabe verdeutlichen. Die Weltbank unterscheidet grundsätzlich zwei Typen von Krediten, Investitionskredite auf der einen und Anpassungskredite auf der anderen Seite.

*Investitionskredite* machen seit den letzten 20 Jahren dabei etwa 75 bis 80 Prozent der gesamten Weltbankkreditsumme aus und beziehen sich auf die Finanzierung einer physischen und sozialen Infrastruktur. Dabei ist auch eine Entwicklung in der Schwerpunktsetzung zu verzeichnen: „Originally focused on hardware, engineering services, and bricks and mortar, investments lending has come to focus more on institutions building, social development, and the public policy infrastructure needed to facilitate private sector activity“ (World Bank 2002b, S. 5). Mundys Studie zur Geschichte der Kreditvergabe der Weltbank im Bildungsbereich weist eine solche Entwicklung auch für diesen nach. Zu Beginn der 1990er Jahre distanzierte sich die Weltbank von der Förderung des Baus von Schulen und wandte sich der Förderung von Reformen einzelner Sektoren sowie von effizientem Bildungsmanagement zu. In dieser Phase wurden auch vermehrt nationale Evaluationen und Tests etabliert, um die Rechenschaftspflicht der Schulen und der Lehrer zu erhöhen (vgl. dazu ausführlich Mundy 2002, S. 493). Entscheidend für die Betrachtung der Folgen ist der Prozess der Kreditvergabe. Nachdem der Kreditnehmer zunächst ein Projekt vorbereitet hat, wobei in der Regel auch eine Machbarkeitsstudie vorzulegen ist, prüft die Bank die Realisierbarkeit. Während der Kreditverhandlungen gilt es für die Bank und den Kredit-

nehmer, Einigkeit über Ziele, Komponenten, Ergebnisse, Indikatoren zur Überprüfung, Implementierungsplan sowie einen Plan zur Ausbezahlung des Kredites herzustellen (vgl. World Bank 2002b, S. 3). Die Weltbank hat vor allem während dieser Aushandlungsphase verschiedenste Möglichkeiten, um das Projekt und die dahinter stehende politische Orientierung zu beeinflussen, denn als Faustpfand innerhalb der Verhandlungen bleibt der Weltbank immer noch die Ablehnung. Als Geld gebende Seite ist sie naturgemäß in einer machtvolleren Position. Zudem sind die einzelnen Kredite aber in ein umfassendes Kreditprogramm eingebunden, das in der sogenannten „Country Assistance Strategy“ (CAS) festgelegt wird. Dabei werden Dienstleistungen unterschiedlicher Art festgelegt: „The World Bank thus supports education in developing countries through a mix of knowledge and resource transfer, combining lending with ‚non-lending‘ services – policy advice and analytical, knowledge sharing and capacity building services“ (World Bank o.J., S. 9; vgl. dazu auch World Bank 2002b, S. 3). In diesem Zusammenhang besteht eine weitere Möglichkeit, auf die Politikentwürfe und -vorhaben der Nationalstaaten einzuwirken.

*Anpassungskredite* dienten ursprünglich vor allem der Unterstützung makroökonomischer Politikreformen. Im Laufe der Zeit haben sie sich jedoch stärker zur Unterstützung von strukturellen Reformen des Finanzsektors und der Sozialpolitik entwickelt (vgl. World Bank 2002b, S. 13). Dabei sind die Anpassungskredite im weiteren Kontext der Strukturanpassungsprogramme zu sehen, die wesentlich angeleitet wurden von dem so genannten „Washingtoner Konsens“. Dabei bezeichnet der von Williamson geprägte Begriff das von IWF und Weltbank geprägte Paradigma für ökonomische Entwicklung in den 1980er Jahre, das trotz entstehender Kritik noch bis in die späten 1990er Jahre hineinwirkte. Charakteristisch für die eingeforderten Reformen waren folgende Aspekte:

- Makroökonomische Stabilität durch die Kontrolle der Inflation und die Reduzierung von Staatsdefiziten,
- Öffnung der Wirtschaft für den Rest der Welt durch Handels- und Kapitalliberalisierung sowie
- Liberalisierung der Binnenmärkte durch Privatisierung und Deregulierung (vgl. Bonal 2002, S. 6).

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Arbeit von Stieglitz als Chefökonom der Weltbank in den späten 1990er Jahren ist eine Abkehr von

diesem Paradigma erkennbar geworden. Markiert wird diese Abkehr gemeinhin mit dem Begriff „Post-Washingtoner Konsens“. Ohne an dieser Stelle ausführlicher hierauf einzugehen, ist festzuhalten, dass es zumindest umstritten ist, ob die Weltbank je von den Prinzipien des Washingtoner Konsens abgerückt ist. „Interestingly enough [...] in policy terms the Post-Washington Consensus does not differ radically from the Washington Consensus“ (ebd., S. 13; vgl. dazu auch Fine 2001 und Rose 2003). Auch hier gilt die unterschiedliche Machtposition zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer, die bereits oben angesprochen worden ist und die die Durchsetzung dieser Prinzipien im Rahmen des Kreditverhandlungsprozesses ermöglicht.

Zu den Folgen der Strukturanpassungsprogramme für den Bildungsbereich sind eine Vielzahl von Studien durchgeführt worden, die vor allem negative Effekte identifizieren konnten. Eine Zusammenstellung dieser Studien sowie vor allem eine kritische Würdigung der methodischen Schwierigkeiten bei der Bewertung der Folgen der Maßnahmen der Strukturanpassungsprogramme für den Bildungsbereich ist bereits an anderer Stelle vorgenommen worden (vgl. u. a. Bonal 2002), so dass hier, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der marginalen Rolle der Weiterbildung in diesem Zusammenhang, die wichtigsten Folgen unter dem gebotenen methodischen Vorbehalt referiert werden sollen. Aus den Studien lassen sich folgende Effekte ausmachen:

- Reduzierung der öffentlichen Bildungsausgaben mit Folgen im Bereich Zugang zum öffentlichen Schulwesen, weil der notwendige Ausbau nicht vorgenommen werden konnte und im Bereich der Qualität,
- Konzentration auf Grundbildung bei gleichzeitiger Vernachlässigung von beruflicher Bildung und Hochschulbildung,
- Privatisierung und „quasi Markt- und Wettbewerbsreformen“ mit Folgen für die Balance zwischen öffentlichem und privatem Schulwesen und mit verschärfter Schulsegregation,
- Dezentralisierung und Schulautonomie ohne nachzuweisende Folgen für die Steigerung der Qualität, dafür aber für die Ungleichheit zwischen Schulen und geographische Disparitäten,
- Folgen der Evaluation von Bildung durch die Instrumentalisierung der Ergebnisse zur Veränderung etwa der Arbeitsbedingungen von Lehrern (vgl. ebd., S. 8 f.).

Auch die Befunde der breit angelegten Studie des Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN), die im Jahre 2002 vorgelegt wurde, bestätigen weithin die oben angeführten Effekte (vgl. SAPRIN 2002). Die Studie geht auf eine Initiative verschiedener Nichtregierungsorganisationen zurück, die James D. Wolfensohn bei seinem Antritt als Präsident der Weltbank aufforderten, in einen Dialog mit zivilgesellschaftlichen Organisationen des Südens einzutreten und diese in den wirtschaftlichen Entscheidungsprozess auf globaler und nationaler Ebene zu integrieren. Wolfensohn nahm dieses Angebot an und forderte die Definition einer Grundlage, auf der eine solche Initiative basieren könnte. Gemeinsam mit einem der Vizepräsidenten der Bank handelte SAPRIN sodann einen Programmplan aus, der neben einer Feldforschungskomponente sicherstellte, dass Erfahrungen und Wissen der zivilgesellschaftlichen Gruppen im Zentrum standen. Als Grundlage für die durchzuführende Studie einigten sich Weltbank und SAPRIN auf Ekuador, El Salvador, Mexiko, Bangladesh, den Philippinen, Ghana, Mali, Uganda, Zimbabwe und Ungarn. Vorgelegte Befunde heben ebenfalls auf den Rückgang der öffentlichen Ausgaben für das Bildungswesen ab sowie auf die Verschärfung von Disparitäten nicht zuletzt auch im Hinblick auf Zugang zu und Qualität von Bildung (vgl. ebd., S. 151–156).

### **5.3.2 Das Education Knowledge Management System (EKMS)**

Die *Education Sector Strategy* aus dem Jahre 1999 verweist auf das Education Knowledge Management System (EKMS) als neue Initiative der Weltbank im Bereich Bildung. Dabei wird die Arbeitsweise wie folgt beschrieben:

„The Bank’s Education Knowledge Management System (EKMS) creates, captures, distills and disseminates relevant development knowledge on education. Its main goals are to document the corporate memory, and to include the best development knowledge outside the organization developed by partners (universities, foundations, NGO’s, multilateral and bilateral organizations)“ (vgl. World Bank 1999, S. 42).

Das System soll den Mitarbeitern der Bank als Möglichkeit der permanenten Weiterbildung zur Verfügung stehen und auf diese Weise die Effektivität der Mitarbeiter steigern. Darüber hinaus soll das EKMS aber auch als Dienstleistung über Internetseiten den Partnern und Klienten angeboten werden, so dass sie ebenfalls profitieren können.

Die Initiative steht im weiteren Kontext einer Neuorientierung, die mit dem Amtsantritt von Wolfensohn als Präsident der Weltbank im Jahre 1995 verbunden ist. Im Juli 1996 legte Wolfensohn eine umfassende Strategie zur Reform der Weltbank vor, um ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern. Kern dieser Initiative war die Transformation der Weltbank hin zu einer „Wissensbank“. In engem Zusammenhang der Konzentration auf das Thema Wissen ist auch der Weltentwicklungsbericht 1998/1999 zu sehen, der schwerpunktmäßig die Bedeutung von Wissen für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft behandelt. Im Vorwort dieses Berichtes nimmt Wolfensohn auch Bezug auf die neue Vision für die Weltbank:

„The widening access to knowledge brought about by the knowledge and information revolution is transforming relationships between expert and amateur, government and citizen, aid donor and recipient. Knowledge cannot be static, nor can it move in one direction only. Instead, it must flow constantly back and forth across an ever-changing web, involving all who create and use it. This is no less true of knowledge at the World Bank, and of this report. Even as we attempt to share what we have learned, we know that there is much we do not know“ (IBRD/World Bank 1998, S. iv).

Im Rahmen von Wolfensohns Gesamtanstrengung kam dem Bildungsbereich insofern eine Schlüsselrolle zu, als in diesem Bereich ein Pilotprojekt der Etablierung eines Wissensmanagementsystems angestrebt wurde, das nach erfolgreicher Einrichtung und Funktionsweise als Modell und Anreiz für die anderen Bereiche gelten sollte. Im September 1996 wurde das EKMS für die damals ca. 250 Beschäftigten des Bildungsbereiches eingerichtet (vgl. Carayannis/Laporte 2002, S. 4).

Für den Bildungsbereich wurde im Rahmen der Vorbereitungen eine Problemstellung deutlich. Es klaffte eine Lücke zwischen den mit Fragen der Politikentwicklung befassten Mitarbeiter im Hauptquartier in Washington und den eher im operationalen Geschäft tätigen Kollegen sowohl in Washington als auch in den regionalen Büros insofern, als die Ersteren zumeist mit aufwendigen Forschungsstudien beschäftigt waren, deren Ergebnisse nicht systematisch von Letzteren genutzt wurden. Nach Einschätzung der damaligen Direktorin des Bildungsbereiches Maris O'Rourke waren sich die im Politikbereich tätigen Mitarbeiter ihrer Dienstleistungsfunktion nicht bewusst: „In her assessment, many of the policy staff had no concept that they were serving a ‚customer‘, produced content of limited relevance to operational work, and ignored topics that seemed to have obvious significance (such as girls and education, and educational technology)“ (vgl. ebd., S. 5).

Mit der Einrichtung des EKMS wurden innerhalb der Organisation zwei Ziele verfolgt. Zum einen sollte ein wohl organisiertes Informations- und Wissenssystem eingerichtet werden, das jene Schwächen beheben sollte, die aus verschiedenen nicht miteinander verbundenen Datenbasen und etwa nur in Druck vorliegenden und damit nur bedingt zugänglichen Publikationen resultierten. Zum anderen sollte aber auch die Kluft zwischen den oben beschriebenen Gruppen innerhalb des Bildungsbereiches geschlossen werden. Neben diese interne Dimension trat jedoch, wie bereits oben angedeutet, eine extern orientierte Zielvorstellung: „While the primary focus of the EKMS was to improve the effectiveness of education sector staff, through the provision of just in time and just enough knowledge to project teams, the ultimate goal was to meet the needs of both the Bank staff and its clients and partners“ (ebd.).

Mit Blick auf die Folgen kommt eine im Jahre 2002 vorgelegte Evaluation des Prozesses der Einführung des EKMS zu einem positiven Resümee: „The World Bank and specifically the Education Sector seem to have been effective in their efforts to institute and catalyze knowledge management and sharing practices“ (ebd., S. 19). Die Evaluation hob jedoch ausschließlich auf die internen Zielsetzungen ab. Die Zieldimension, auch die Bedarfe der Klienten und Partner zu berücksichtigen, wurde innerhalb der Studie nicht behandelt. Eher kritische Betrachtungen des EKMS machen zumeist Einwände gegen das Verständnis von Wissen der Weltbank in dem Sinne geltend, dass es ausschließlich auf Daten und Fakten bezogen sei und lokales Wissen, das kontextbezogen und im Prozess entstehe, keine Berücksichtigung fände (vgl. Ilon 2002, S. 478). In diesem Zusammenhang wird auch der ausschließliche Wissensfluss von Nord nach Süd kritisiert (vgl. Klees 2002, S. 459 f).

In diesem Zusammenhang ist jedoch auf das im Jahre 1999 gegründete World Bank Institute (WBI) hinzuweisen, welches das vormalig der Fort- und Weiterbildung der eigenen Mitarbeiter gewidmete „Learning und Leadership Center“ sowie das mit Fort- und Weiterbildung von Personen aus den Mitgliedstaaten beauftragte „Economic Development Institute“ zusammenführte. Vor allem gemeinsames Lernen von Vertretern der Mitgliedstaaten und Mitarbeiter der Weltbank sollte gestärkt werden: „A new institute has been forged, that is now the engine for driving the Bank’s learning agenda. This merger of the two learning entities greatly

expanded opportunities to integrate staff and client learning and to exploit the resulting synergy“ (World Bank Institute 1999, S. 5).

Die Arbeit des WBI konzentriert sich dabei auf die Bereiche Fort- und Weiterbildung, Politikdienstleistung sowie Wissensnetzwerke. Dabei zielen Aktivitäten im Bereich der Fort- und Weiterbildung darauf ab, dem externen Bedarf sowie dem Bedarf der Weltbankmitarbeiter gerecht zu werden. Zudem wurden Anstrengungen zur Verbesserung der Informationen über Angebote gemacht sowie innovative Lehrmethoden und Formen der Evaluation im Rahmen von Veranstaltungen eingeführt. Im Zusammenhang der Politikdienstleistung arbeitet das WBI intensiv mit den regionalen Abteilungen der Weltbank, Netzwerken und nationalen Teams zusammen, um die Verbindung zwischen Kreditgewährung und Lernen zu stärken. Hier kommt dem WBI eher eine beratende Funktion zu. Schließlich betreut und entwickelt das WBI auch globale Wissensnetzwerke, wie etwa das World Development Network oder speziellere Netzwerke, wie etwa das Development Forum, die als Möglichkeiten zum Dialog fungieren (vgl. ebd., S. 5–7).

Im Rahmen der Fortentwicklung des EKMS ist dem WBI mittlerweile eine zentrale Stellung zugewachsen. So heißt es im Jahresbericht aus dem Jahre 2002:

„Finally, the World Bank Institute serves as an institutional locus for knowledge and learning at the Bank. WBI staff help setting learning strategies, work with country teams, and take part in national and regional activities that relate to key policy areas. In fact, WBI plays a role at each stage of the knowledge processing cycle: from creation through dissemination to application. [...] Appropriately, WBI is now located within an operational vice-presidency, which will help align its work with a broader range of Bank operations“ (World Bank Institute 2002, S. 5.)

Mit Blick auf mögliche Folgen dieser Aktivität gilt es nochmals die bereits zuvor behandelte Kreditvergabe mit in den Blick zu nehmen, kommt es doch durch EKMS und WBI zu einer zusätzlichen Variante in der Zusammenarbeit zwischen Weltbank und Mitgliedstaaten und zugleich zu einer Stärkung der Position der Weltbank. Vor dem Hintergrund einer systematischen Wissensbasis können die Weltbankmitarbeiter nunmehr eindeutig identifizieren, welche Staaten eine vermeintlich „richtige und gute“ Politik verfolgen und solchermaßen auch problemlos Kredite gewährt bekommen und welche Staaten eher schwächere Politikentwürfe produzieren und solchermaßen Unterstützung benötigen. „By

contrast, a large component of Bank activity in countries with poor policy environments will be educational. The Bank will stand ready to advise governments, to participate in policy discussions, and to involve itself in training and related activities (for example, university courses)" (Gilbert u. a. 2000, S. 64). Mit dem WBI verfügt die Weltbank nunmehr über eine Einrichtung, die die Fortbildung von Vertretern der Klientenstaaten durchführen kann und somit sicherstellt, dass sich auch in diesen Staaten das Bewusstsein für „richtige und gute“ Politik durchsetzt.

### **5.3.3 Zusammenfassende Betrachtung**

Abschließend ist festzuhalten, dass die Weltbank als größter Geldgeber für Initiativen im Bildungsbereich mit den Krediten über Instrumente verfügt, die die grundsätzliche Möglichkeit eröffnen, die Übernahme von bildungspolitischen Orientierungen und Positionen durch die kreditnehmenden Staaten zu erzwingen. Bei den Investitionskrediten, die den Hauptanteil der vergebenen Kredite ausmachen, ist ein Trend von klassischen Infrastrukturmaßnahmen hin zur Förderung von qualitativ hochstehender Bildung erkennbar. Solcher Befund korrespondiert auch mit den bildungspolitischen Positionen, die genau auf jenen Aspekt abheben.

Neben dem dominanten Bereich der Kredite ist darüber hinaus auf das Wissensmanagementprojekt ebenso hingewiesen worden wie auf das World Bank Institute. Konnte jedoch bei den Krediten zuverlässig über Folgen berichtet werden, so ist dies bei den beiden letztgenannten Aktivitäten deutlich schwieriger. Überspitzt formuliert könnte man sagen, dass mittels des Wissensmanagementsystems die „richtige und gute“ Politik identifiziert und diese durch das WBI an die entsprechenden Akteure vermittelt wird. Belastbare Belege für tatsächliche Folgen etwa aus den Aktivitäten der WBI konnten jedoch nicht aufgespürt werden.

## 6 Die United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO)

---

### 6.1 Entwicklung, strukturelle Bedingungen und allgemeine Aufgaben

---

Gegründet mit der Unterzeichnung der Verfassung der UNESCO am 16. November 1945 in London durch damals 37 Staaten ist die UNESCO Ende 2000 mit 188 Mitgliedstaaten und fünf assoziierten Mitgliedstaaten zu einer der größten internationalen Organisationen avanciert.

Seit 1946 gehört die UNESCO, ähnlich wie auch etwa das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), die Weltgesundheitsorganisation (WHO) oder die Weltbank zur Familie der Organisationen der Vereinten Nationen, hat aber mit dem Status als *affiliated organisation*, d. h. also als Sonderorganisation einen durchaus eigenständigen Charakter (vgl. Hüfner 1996, S. 14). Die Mitgliedschaft in der UNESCO ist in Abhängigkeit von der Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen zu sehen. Artikel 2 der UNESCO Verfassung regelt, dass die Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen zur Mitgliedschaft in der UNESCO berechtigt. Aber auch Staaten, die nicht Mitglied der Vereinten Nationen (VN) sind, können nach Zustimmung der UNESCO-Organe Mitglieder der Gemeinschaft werden. So war die UNESCO auch die erste Organisation, die die Bundesrepublik nach dem zweiten Weltkrieg aufnahm. Umgekehrt können Staaten die Mitgliedschaft in der UNESCO aufgeben, ohne dass davon der Status in den VN berührt würde. Ein Ausschluss aus den VN zieht jedoch automatisch einen Ausschluss aus der UNESCO nach sich (vgl. Verfassung UNESCO 1996, S. 261 f.).

Die Tätigkeitsfelder lassen sich an den Fachbereichen des Sekretariates ablesen. Als solche sind die Fachbereiche für Bildung und Erziehung, Naturwissenschaften, Sozialwissenschaften, Kultur sowie Kommunikation, Information und Informationstechnologie zu nennen. Mit dem Sekretariat ist zugleich auf die Organe und damit auch auf die Struktur der UNESCO verwiesen. Zu den zentralen Organen der UNESCO gehören die Generalkonferenz, der Exekutivrat und das Sekretariat, dem

der Generaldirektor vorsteht (vgl. Knoll 1996, S. 116 f.; vgl. dazu auch Reuter 1993 f.).

Als oberstes Entscheidungsorgan tritt die Generalkonferenz alle zwei Jahre zusammen und legt die politischen Zielsetzungen und Richtlinien wie auch den Haushaltsplan fest. Ferner wählt die Generalkonferenz auch den Generaldirektor der UNESCO für eine Amtszeit von sechs Jahren. Die Beschlüsse werden mit einfacher Mehrheit gefasst, wenngleich sich seit den 1970er Jahren eine Praxis etabliert hat, Beschlüsse einvernehmlich und auf Konsens abzielend zu fassen (vgl. Hüfner 1996, S. 15). Innerhalb der Generalversammlung gilt das Prinzip „one country – one vote“, d. h. jeder Mitgliedstaat verfügt unabhängig von Größe, Einwohnerzahl und Beitragszahlungen über eine Stimme. Weitere Aufgabe der Generalkonferenz ist die Wahl des Exekutivrates, der aus 58 Mitgliedern, die aus den UNESCO-Regionen bestimmt werden, besteht.

Der Exekutivrat stellt die Verbindung zwischen Generalkonferenz und Sekretariat und bereitet zum einen die Generalkonferenz vor, überwacht zum anderen die Durchführung des beschlossenen Arbeitsprogramms durch das Sekretariat. Die eigentliche Arbeit des Exekutivrates wird im Rahmen von fünf Ausschüssen geleistet (vgl. ebd., S. 15–17).

Das Sekretariat mit Sitz in Paris wird vom Generaldirektor geleitet. Neben dem Hauptsitz in Paris gehören ca. 60 weitere Außenstellen in allen Teilen der Welt zum Sekretariat. Zentrale Aufgabe des Sekretariats ist die Durchführung und Umsetzung der im Arbeitsprogramm vorgegebenen Ziele. Darüber hinaus bereitet es das neue Arbeitsprogramm sowie die neue Budgetplanung für den Exekutivrat vor (vgl. ebd., S. 19).

Die komplizierte Errechnung des Beitragsschlüssels, die in Anlehnung an den Beitragsschlüssel der VN erfolgt, soll hier im Folgenden nicht im Detail erörtert werden. Festzustellen ist lediglich, dass mit der Rückkehr in die UNESCO im Jahre 2003 nach 20 Jahren Abwesenheit die USA mit 22 Prozent den größten Beitrag bestreitet (vgl. Offenhäuser 2003, S. 4). Zuvor war Japan der größte Beitragszahler. Sodann folgt Deutschland mit etwa 13 Prozent, vor Frankreich mit etwa 8,5 Prozent und Großbritannien mit 7,5 Prozent. Mit ca. 109,8 Mio. US-Dollar von einem Gesamthaushalt von ca. 600 Mio. US-Dollar pro zwei Jahre nimmt der Bildungsbereich den größten Haushaltsposten ein. Hinzu kommen die jeweils natio-

nenalen Leistungen, zumal durch die nationalen Kommissionen. Damit ist auf einen letzten Aspekt in der Erörterung der Organisationsweise der UNESCO verwiesen, der zugleich eine Besonderheit innerhalb der Sonderorganisationen der VN darstellt. In Artikel 7 der UNESCO-Verfassung wird den Mitgliedstaaten empfohlen, Nationalkommissionen einzurichten, in denen sowohl Vertreter der Regierung als auch der Körperschaften, die mit Fragen der Erziehung, Wissenschaft und Kultur befasst sind, repräsentiert sind. Durch die Integration von Nichtregierungsvertretern wird damit im Idealfall nicht nur der Sachverstand jenseits der Regierung in Bezug auf das Themenspektrum der UNESCO eingebunden, sondern auch die Anliegen der Nichtregierungsorganisationen finden Einzug in die Nationalkommissionen. Die Funktion der Nationalkommissionen besteht zum einen darin, die Regierung in entsprechenden Fragen zu beraten. Zum anderen sind die Nationalkommissionen „als Verbindungsstellen in allen Angelegenheiten tätig, die für die Organisation von Interesse sind“ (Verfassung UNESCO 1996, S. 266 f.). Die Struktur der eingerichteten Nationalkommission ist nicht uniform, es gibt im Gegenteil eine Vielzahl von Modellen, nach denen die Kommissionen zusammengesetzt sind und arbeiten (vgl. Reuther 1996, S. 84). Ferner ist auch die Bandbreite der Tätigkeiten enorm und reicht von der bereits ausgewiesenen Beratung der Regierung und Vorbereitung der Delegationen zu UNESCO-Generalkonferenzen über die Beteiligung an der Umsetzung von Beschlüssen und breite Publikationstätigkeiten bis hin zur Zusammenarbeit mit verschiedensten Interessengruppen (vgl. ebd., S. 87; vgl. dazu ausführlich DUK 2001).

Zur Aufgaben- und Zielvorgabe heißt es in Artikel 1 der Verfassung der UNESCO:

„Ziel der Organisation ist es, durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Völkern auf den Gebieten der Erziehung, Wissenschaft und Kultur zur Wahrung des Friedens und der Sicherheit beizutragen, um in der ganzen Welt die Achtung vor Recht und Gerechtigkeit, vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu stärken, die den Völkern der Welt ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder Religion durch die Charta der Vereinten Nationen bestätigt worden sind“ (Verfassung UNESCO 1996, S. 260).

Absatz 2 des gleichen Artikels zeigt sodann die Dimensionen zur Verwirklichung dieses Zieles auf. So sollen die gegenseitige Kenntnis und das Verständnis der Völker durch Nutzung von Massenkommunikationsmitteln unterstützt, neue Impulse für die Volksbildung und die

Verbreitung der Kultur gesetzt sowie eine Vertiefung, Verbreitung und Aufrechterhaltung von Kenntnissen erreicht werden (vgl. ebd., S. 261). An dieser Stelle lässt sich die Bildungspolitik als Aufgabe der UNESCO aufzeigen, geht es doch in den weiteren Erläuterungen bezüglich der Förderung der „Volkbildung“ (*nation building*) darum, sich am Aufbau der Bildungssysteme von Mitgliedstaaten zu beteiligen, sofern diese dies wünschen und Anregungen für Erziehungsmethoden zu geben, welche „die Jugend der ganzen Welt auf die Verantwortlichkeiten freier Menschen“ (ebd.) vorbereitet.

Angedeutet wird in diesem Zusammenhang ebenfalls, dass die Souveränität der Staaten unangetastet bleibt und die UNESCO nur auf Wunsch der Mitgliedstaaten unterstützend tätig wird. Dies wird in Absatz 3 des Artikels 1 nochmals ausdrücklich betont. Demnach darf die UNESCO „nicht in Angelegenheiten eingreifen, die im wesentlichen in die innerstaatliche Zuständigkeit fallen“ (ebd.).

Die UNESCO ist demnach als internationale Organisation verfasst, d. h. sie agiert zwischenstaatlich und ist somit auf die Kooperation der Mitgliedstaaten bzw. auf in den Mitgliedstaaten verortete Verbände und Organisationen angewiesen. Somit hat sie bezüglich internationaler Arbeit Impulsgeber- oder Koordinationsfunktionen, keinesfalls aber eigene Gestaltungs- oder Initiierungskompetenz (vgl. Knoll 1996, S. 128). Entsprechend gestalten sich auch die formalen Kompetenzen der UNESCO mit Blick auf die Mitgliedstaaten.

Die Generalkonferenz unterscheidet zwei Typen von Vorschlägen, die den Mitgliedstaaten unterbreitet werden können. Zum einen sind dies Empfehlungen, die mit einfacher Stimmenmehrheit von der Generalkonferenz angenommen werden müssen. Zum anderen besteht die Möglichkeit von internationalen Übereinkommen oder Konventionen, die mit Zweidrittelmehrheit von der Generalkonferenz verabschiedet werden müssen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, binnen eines Jahres nach Beendigung der Generalkonferenz den zuständigen Stellen die verabschiedeten Konventionen und Empfehlungen vorzulegen (Verfassung UNESCO 1996, S. 263). Während Empfehlungen nicht verbindlich für Mitgliedstaaten sind, haben Konventionen einen verbindlichen Charakter, da die einzelnen Mitgliedstaaten ihnen beitreten bzw. zustimmen müssen. Die Annahme einer solchen Konvention erfolgt beispielsweise

in der BRD durch den Bundestag oder durch einen Regierungsbeschluss (vgl. Konventionen, Empfehlungen und Erklärungen der UNESCO 1996, S. 275). Mit Artikel 8 der UNESCO Verfassung sind alle Mitgliedstaaten zudem verpflichtet, der Organisation über Maßnahmen und Gesetze im Bereich von Erziehung, Wissenschaft und Kultur sowie über Maßnahmen mit Blick auf UNESCO-Empfehlungen und -Übereinkommen Bericht zu erstatten.

## 6.2 Der Bildungsbereich

Der Kern des Bildungsbereiches der UNESCO ist der Fachbereich für Bildung und Erziehung des Sekretariates. Im Fachbereich sind 190 Mitarbeiter beschäftigt, die in sechs Abteilungen arbeiten. Hinzu kommt die geschäftsführende Abteilung sowie eine Informations- und Dokumentationstelle. Die inhaltlichen Schwerpunkte der Arbeit lassen sich an den Zuschnitten der Abteilungen erkennen. So gibt es jeweils eine Abteilung für

- die internationale Koordination und Überwachung von Bildung für alle,
- Grundbildung,
- Sekundar- und Berufsbildung,
- Hochschulbildung,
- Bildungspolitik und -strategien,
- die Förderung von Qualität (vgl. UNESCO o.J.a, S. 11).

Neben der Zentrale in Paris sind weitere 56 dezentrale Büros, so genannte *field offices*, dem Bildungsbereich zuzuordnen, da in den Büros zumeist auch ein Mitarbeiter für diesen zuständig ist. Diese Büros sind Ausdruck der Dezentralisierungspolitik der UNESCO. Dabei sind vier regionale Büros in Dakar, Bangkok, Beirut und Santiago hervorzuheben. Hinzu treten noch weitere so genannte „Cluster Büros“, die für mehrere Staaten zuständig sind und schließlich nationale Büros, die ausschließlich für einen Staat zuständig sind. Die Aufgaben der dezentralen Büros werden wie folgt beschrieben: „They work to advance UNESCO’s goals, assist in designing and implementing programmes and activities and in raising extra-budgetary funds“ (ebd.).

Hinzu kommen UNESCO-Institute und -Zentren, die sich mit unterschiedlichen Aspekten von Bildung befassen. Die Aufgaben sind unterschiedlich,

fokussieren sich aber im Wesentlichen auf Beratung, Dokumentation und Kooperation. Durch ihre Aktivitäten stellen sie vielfach ein internationales Forum her (vgl. Knoll 1996, S. 130). Als solche sind zu nennen:

- International Bureau of Education (IBE), Genf,
- International Institute for Educational Planning (IIEP), Paris,
- UNESCO Institute for Lifelong Learning (UIL), vormals UNESCO Institute for Education (UIE), Hamburg,
- Institute for Information Technologies in Education (IITE), Moskau,
- International Institute for Capacity-Building in Africa (IICBA), Addis Abeba,
- International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean (IESALC), Caracas,
- European Centre for Higher Education (CEPES), Bukarest,
- International Centre for Technical and Vocational Education and Training (UNEVOC), Bonn,
- UNESCO Institute for Statistics (UIS), Montreal.

Betrachtet man die Institute, so ist bereits ein Doppeltes festzustellen. In regionaler Hinsicht ist mit den Standorten der Institute das Bemühen der UNESCO um Ausgewogenheit erkennbar, wenngleich ein deutliches Übergewicht in der Europaregion erkennbar wird. In thematischer Hinsicht lässt sich ein Profil erkennen, dass Fragen der Hochschulbildung, des lebenslanges Lernen, der Informations- und Kommunikationstechnologien, der beruflichen Bildung, der Curriculumentwicklung und der Bildungsplanung in den Blickpunkt rückt. Die genaueren thematischen und bildungspolitischen Orientierungen sollen im Folgenden herausgearbeitet werden.

### **6.3 Weiterbildungspolitische Orientierungen und Positionen**

---

Die zentrale Entscheidungskompetenz innerhalb der UNESCO liegt, wie oben bereits ausgeführt, bei der Generalkonferenz. Sie ist das Organ, das die Vorgaben für die Arbeit der UNESCO bestimmt. Vorbereitet vom Sekretariat und vorgelegt vom Exekutivrat verabschiedet die Generalkonferenz so genannte mittelfristige Pläne, in denen die Arbeitsschwerpunkte der Organisation für die kommenden Jahre festgelegt werden. An diesen Arbeitsschwerpunkten werden prioritäre Themen und Schwerpunktset-

zungen für den Bereich Bildung erkennbar und sie erlauben Rückschlüsse auf die bildungspolitische Orientierung. Um die bildungspolitische Ausrichtung für den hier in Rede stehenden Zeitraum zu erarbeiten, sollen daher der dritte mittelfristige Plan (1990–1995), der vierte mittelfristige Plan (1996–2001) sowie der fünfte mittelfristige Plan (2002–2007) einer detaillierten Analyse unterzogen werden.

Für den besonderen Zusammenhang der Erwachsenenbildung ist zudem die „Hamburg Deklaration“ aus dem Jahre 1997 hinzuzusehen, die von der fünften Weltkonferenz für Erwachsenenbildung in Hamburg verabschiedet wurde, da sich an ihr Perspektiven und Ansätze sowie Prioritäten für die Weiterbildung aufzeigen lassen.

### **6.3.1 Der dritte mittelfristige Plan 1990 bis 1995**

Wie bereits oben angedeutet, befand sich die UNESCO Mitte der 1980er Jahre in einer massiven Krise, die in den Austritten von Großbritannien und den USA gipfelte (vgl. dazu ausführlich van Hasselt 2001, S. 274 f.). Mit dem Amtsantritt des Spaniers Federico Mayor als neuem Generaldirektor wurden Hoffnungen verknüpft, die Krise beenden zu können. Der dritte mittelfristige Plan galt als erster Ausweis der neuen Ära und wurde mit entsprechender Spannung erwartet. Der vorgelegte Plan besann sich in den sieben ausgewiesenen Hauptprogrammen auf das eigentliche UNESCO Mandat (vgl. ebd., S. 298).

Für den Bildungsbereich relevant ist der Hauptprogrammbereich 1, überschrieben mit „Bildung für die Zukunft“. Innerhalb dieses Hauptprogrammbereichs werden drei thematische Schwerpunkte deutlich, die jeweils in eigenen Unterprogrammen näher erörtert werden. So stehen neben Grundbildung und einer inhaltlichen Dimension der Bildung auch strukturelle Aspekte des Bildungswesens im Blickpunkt.

Der erste Programmteil ist überschrieben mit „Grundbildung für alle“ und rückt Fragen der Literalität in den Blick. Dabei gilt es, eine wesentliche Differenz zwischen Grundbildung und Alphabetisierung zu markieren. Auch wenn im Verlauf der Ausführungen von der Überwindung des Analphabetismus die Rede ist, so ist der Fluchtpunkt dieser bildungspolitischen Orientierung das Konzept der Grundbildung. Zwar ist die Basis von Grundbildung die Entwicklung von Lese- und Schreibfähigkeiten, jedoch weist das Konzept darüber hinaus. Die

entscheidende Dimension der Grundbildung ist die Eröffnung der Möglichkeit der Partizipation am gesellschaftlichen Leben und an gesellschaftlichen Aktivitäten (vgl. DUK 1991, S. 22; vgl. dazu auch Neu-Altenheimer 1991/1992).

Ferner ist das Konzept der Grundbildung in diesem Zusammenhang auch eingebettet in ein Konzept des lebenslangen Lernens: „Hauptziel des Programms ‚Grundbildung für alle‘ ist es, in allen Staaten, die hierin eine besondere Aufgabe sehen und die Partnerschaft mit der UNESCO anstreben, das Maß an Bildung zu gewährleisten, das für jeden, ob jung oder alt, die Grundlage für zusätzliche Möglichkeiten des Lernens (lebenslanges Lernen) sein kann“ (DUK 1991, S. 22). Vor diesem Hintergrund agiert die UNESCO auf zwei Ebenen. Zum einen sollen Aktivitäten zur Grundbildung auf Erwachsene gerichtet werden, zum anderen aber auch auf Kinder im Schulwesen.

Der zweite Programmteil „Bildung für das 21. Jahrhundert“ wird vor dem Hintergrund der Herausforderungen „einer immer komplexeren Welt gegenseitiger Abhängigkeit, die sich immer schneller verändern wird“ (ebd., S. 27). entfaltet. Damit werden, wenn auch nicht explizit erwähnt, Aspekte der Globalisierung näher betrachtet. Aus den Veränderungen wird vor allem die Notwendigkeit einer Befassung mit der qualitativen, inhaltlichen und methodischen Dimension von Bildung abgeleitet. So wird denn auch das zentrale Ziel wie folgt formuliert: „Die übergreifende Zielsetzung dieses Programms ist, eine konzertierte Aktion bei der Verbesserung der Qualität und des Inhalts von Bildung zu erreichen und die Inhalte und Methoden von Bildung den Erfordernissen von heute anzupassen“ (ebd., S. 28). Als Bildungsbereiche werden zum einen die Hochschulbildung in ihrer Bedeutung für den gesellschaftlichen Wandel und zum anderen berufliche Weiterbildung und berufliche Erstausbildung im Sinne einer Stärkung der Beziehung von Bildung und Arbeitswelt thematisiert. Diese Fokussierung verweist zugleich auf eine inhaltliche Dimension, die zudem noch durch die Forderung nach einer Stärkung von wissenschaftlich-technischer Bildung erweitert wird. Daneben hebt dieser Programmteil auch auf Aspekte der Bildung für die Lebensqualität im Sinne der Vermittlung von Werthaltungen und Bewältigungsstrategien in Zeiten profunden Wandels ebenso ab, wie den Aspekt der humanistischen, kulturellen und internationalen Dimension von Bildung im Kontext internationaler Verständigung und des Friedens. Gerade mit dem letzten

Aspekt knüpft der mittelfristige Plan an die wesentliche Grundorientierung der UNESCO an (vgl. ebd., S. 29 f.).

Der dritte Programmteil „Entwicklung des Bildungswesens“ konzentriert sich auf die Erneuerung der Bildungssysteme vor allem in Entwicklungsstaaten und rückt vor allem Finanzierungs- und Effizienzfragen ins Zentrum. Ziel der Entwicklung ist es „ein Gleichgewicht zwischen allgemeiner, beruflicher, schulischer und außerschulischer sowie öffentlicher und privater Bildung und Erziehung zu erlangen“ (ebd., S. 33). In den Kontext der Entwicklung des Bildungssystems ist auch der Hinweis einzuordnen, den Einsatz von audio-visuellen Medien in der Bildung besonders zu fördern. Neben den Systemaspekten werden aber auch bestimmte Zielgruppen ausgewiesen, die im Rahmen der Entwicklung besondere Berücksichtigung finden sollen. Als solche werden etwa Mädchen und Frauen, Behinderte und andere Randgruppen angeführt (vgl. ebd., S. 33–35).

### **6.3.2 Der vierte mittelfristige Plan 1996 bis 2001**

Der mittelfristige Plan 1996–2001 lässt sich in Bezug auf die grundsätzlichen Orientierungen als Fortschreibung des Vorgängerdokumentes charakterisieren. Unterschiede sind bei der Rahmung und dem Aufbau des Dokumentes auszumachen.

Als Ausgangspunkte der Überlegungen sind zunächst eine Reflexion über und eine Legitimation der Arbeit der UNESCO anlässlich ihres 50-jährigen Bestehens sowie eine Auseinandersetzung mit den Herausforderungen für das kommende Jahrtausend zu markieren. Vor diesem Hintergrund wird die Funktion der UNESCO bestimmt und folgendes Ziel der Arbeit für die kommenden Jahre ausgewiesen: „The aim pursued by UNESCO within the framework of its Medium-Term Strategy for 1996–2001 will be to contribute, through action in its field of competence, to the attainment of the two objectives common to the United Nations system as a whole, namely, development and peace“ (UNESCO 1996, S. 15). Die Übernahme der Zielperspektiven Entwicklung und Frieden als Säulen der eigenen Strategie legt den Schluss nahe, dass die UNESCO mit diesem mittelfristigen Plan enger an die „Mutterorganisation“ Vereinte Nationen heranzurücken suchte. Diese Schlussfolgerung wird unterstrichen durch die Tatsache, dass diese beiden Säulen auch die weiteren Ausführungen zu den thematischen Bereichen strukturieren. Das Dokument unter-

teilt sich in die Teile „Strategies for contributing to development“ und „Strategies for contributing to peace-building.“ Für den Bildungsbereich relevante Passagen finden sich in beiden Kapiteln.

Die Ausführungen zur Friedensbildung werden indes zusätzlich gerahmt. Als weiteres Konzept, das starke organisierende und strukturierende Funktion übernimmt, wird die „Kultur des Friedens“ eingeführt. Dabei erweitert die UNESCO angesichts des Endes des Kalten Krieges den Friedensbegriff, im klassischen Sinne verstanden als Frieden zwischen Staaten und Völkern, um weitere Dimensionen. „The culture of peace may thus be defined as all the values, attitudes and forms of behaviour, ways of life and of acting that reflect, and are inspired by, respect for life and for human beings and their dignity and rights, the rejection of violence, including terrorism in all its forms, and commitment to the principles of freedom, justice, solidarity, tolerance and understanding among peoples and between groups and individuals“ (ebd., S. 16)<sup>7</sup>.

Im Teil „Strategies for contributing to peace-building“ wird Bildung eine Schlüsselfunktion insofern zugewiesen, als es nur durch Bildung möglich sei, die Basis für den Respekt vor Menschenrechten und Demokratie sowie die Ablehnung von Gewalt zu etablieren. Folgerichtig setzt sich die UNESCO das Ziel, ein System der Erziehung zum Frieden, zu Menschenrechten und Demokratie, zu Toleranz, Gewaltablehnung und internationalem Verständnis zu etablieren, das Menschen aller Altersgruppen offen steht und alle Bereiche des Bildungswesens umfasst. Als mögliche Ansatzpunkte werden Veränderungen im Bereich der Curricula und Lehrbücher, der Lehrerbildung sowie der Sprachenbildung angeführt (vgl. ebd., S. 39).

Die Ausführungen unter der Überschrift „Strategies for Contributing to Development“ werden weiter gegliedert in einen zunächst allgemeinen Teil zum „lebenslangen Lernen für Alle“ und zwei weitere Teile zur Grundbildung und zur Erneuerung des Bildungswesens. Mit dieser Struktur ist bereits deutlich gemacht, dass das „lebenslange Lernen für Alle“ im Zentrum der bildungspolitischen Überlegungen der UNESCO steht.

---

7 vgl. in diesem Zusammenhang auch die Überlegungen zum Begriffspaar Symmetrie und Asymmetrie in Bezug auf Konfliktparteien (Münkler 2002)

Solche prioritäre Stellung wird jedoch auch inhaltlich mit dem Verweis auf Bildung als Menschenrecht und als Schlüssel zu Entwicklung begründet. Schlußfolgernd wird im Dokument festgehalten: „As in the past, UNESCO will continue to place ‚Education for All‘ at the forefront of its contribution to development but – and the qualification is essential – this means lifelong education for all“ (ebd., S. 17).

Die inklusive Dimension des Konzeptes wird sodann näher ausgeführt, indem verschiedene Zielgruppen, denen der Zugang zu lebenslangem Lernen ermöglicht werden soll, ausgewiesen werden. In expliziter Fortschreibung der Deklaration von Jomtien legt die mittelfristige Strategie fest, dass ein Hauptaugenmerk auf die Grundbildung gelegt werden muss, da sie die Grundlage für die Entwicklung des menschlichen Potentials darstellt. Der Fokus liegt daher auf der Vorschul- und Grundschulerausbildung einerseits und auf Alphabetisierung und „*life skills training*“ für Jugendliche und Erwachsene andererseits (vgl. ebd.). Diese Doppelstrategie ist bereits im dritten mittelfristigen Plan etabliert worden. Neben diesen Gruppen werden als Zielgruppen auch jene erfasst, die bereits über Grundbildung verfügen, dennoch aber den Anschluss im Sinne des lebenslangen Lernens verloren haben. Um solchen Gruppen Anschluss zu ermöglichen und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich durch Lernen dem Wandel der Gesellschaften anzupassen, seien immer wieder Lernmöglichkeiten zu schaffen (vgl. ebd., S. 17 f.).

Als weiteren Aspekt im Kontext des lebenslangen Lernens hebt das Dokument auf die zunehmende Auflösung der Grenzen zwischen formaler, nonformaler und informeller Bildung ebenso ab, wie auf den Einsatz von neuen Technologien. Unabhängig von der Differenzierung zwischen den Bildungsbereichen geht es darum, universellen Zugang zum Lernen zu ermöglichen und die Ergebnisse des Lernens in Form von Zertifizierungen anzuerkennen. Neben den Möglichkeiten aber auch Grenzen der neuen Technologien in diesem Kontext wird mit Blick auf den Einsatz auf die Wahrung der kulturellen Identität hingewiesen: „It should be ensured that technologies do not become a threat to the cultural specificity of the user community, but become useful supports for scientific and humanistic education“ (ebd., S. 18).

Schließlich wird betont, dass Bildung nicht mehr nur eine sektorale Aufgabe darstellt, sondern dass alle gesellschaftlichen Akteure dabei zu

beteiligen sind. Neben den zuständigen Ministerien sind hier auch der private Sektor, die Nichtregierungsorganisationen und andere gesellschaftliche Akteure wie Medien oder lokale Gemeinschaften benannt (vgl. ebd., S. 19).

Die weiter differenzierenden Ausführungen im Unterkapitel „Basic Education for All“ greifen Akzentsetzungen aus dem vorlaufenden mittelfristigen Plan wieder auf. Dabei sind sowohl Kinder und Jugendliche als auch Erwachsenen im Fokus: „The elimination of illiteracy among both youth and adults will be a major perspective“ (ebd.).

Darüber hinaus werden als Zielgruppen Mädchen und Frauen vor allem in ländlichen Gegenden, Minderheiten, indigene Gruppen, Straßenkinder, geographisch marginalisierte Gruppen und Kinder mit besonderen Lernbedürfnissen genannt. Zudem weist die Strategie auch neun Länder mit hoher Bevölkerungszahl aus, denen besondere Priorität eingeräumt werden soll (vgl. ebd.). Die ausgewiesenen Länder sind Bangladesch, Brasilien, China, Ägypten, Indonesien, Indien, Mexiko, Nigeria und Pakistan.

Die ausgewiesenen Handlungsfelder beziehen sich sodann auf das Schaffen von alternativen und kostengünstigen Lernangeboten, die lokal verankert werden, vorhandene Ressourcen nutzen und somit komplementär zum formalen Bildungssystem fungieren sollen. Hinzu kommt die qualitative Verbesserung der Bildung durch Verbesserung der Lehrerausbildung und die Verbesserung der Methoden sowie die Überprüfung der Lernerfolge und der Effizienz der Bildungssysteme. „UNESCO will support efforts to improve learning achievement and monitor the internal efficiency of various education systems so as to reduce educational wastage.“ ( ebd., S. 20 f.). Schließlich steht auch die Verbesserung der Lernumgebungen vor allem in infrastruktureller Hinsicht im Blick. Auch wenn fehlende Grundbildung in Industriestaaten zunehmend als Problem erkannt wird, so legt die Konzentration der Strategie auf die neun angeführten Länder den Schluss nahe, dass dieser Teil des Aktionsschwerpunktes in besonderer Weise in Entwicklungsstaaten seine Relevanz entfaltet.

Das zweite Unterkapitel zur Erneuerung der Bildungswesen knüpft inhaltlich an die Kapitel zur Bildung für das 21. Jahrhundert und zur

Entwicklung des Bildungswesens des Vorläuferdokuments an. Es erweitert jedoch die Perspektive insofern, als nunmehr in Bezug auf strukturelle Fragen des Bildungswesens nicht nur Relevanz für die Entwicklungsstaaten, sondern auch für die Industriestaaten erkennbar ist.

Die Zielorientierung ist wie folgt festgelegt: „This involves the diversification and expansion of structures and a better linkage between general and vocational education, so as to prepare young people and adults not only for the world of work but also for responsible civic life“ (ebd., S. 21). Dabei stehen der sekundäre Sektor, die Berufsbildung und das Hochschulwesen im Blick. Reformen im Sekundarbereich zielen darauf ab, einerseits Werte für das Leben in demokratischen und pluralistischen Gesellschaften zu vermitteln und andererseits die wissenschaftliche und technologische Bildung zu stärken. Bei der Berufsausbildung besteht das Ziel in der Förderung von Partnerschaften zwischen dem Bildungsbereich und der Industrie und dem privaten Sektor sowie der Schaffung von alternativen Formen zum Erwerb von beruflichen Fähigkeiten und Fertigkeiten auch außerhalb der Institutionen. Dies schließt auch Fragen der Zertifizierung von derart erworbenen Fertigkeiten ein (vgl. ebd.).

Hinsichtlich der Hochschulen sieht die Zielperspektive die Erweiterung des Zugangs, die Verbesserung des Managements sowie die Stärkung der Verbindungen zur Arbeitswelt vor. Zusätzlich soll die internationale Kooperation zwischen den Hochschulen gefördert werden, nicht zuletzt auch, um die Mobilität von Lehrenden und Studierenden und die Reichweite von akademischer Bildung zu steigern (vgl. ebd., S. 22 f.). In diesem Zusammenhang ist deutlich erkennbar, dass die UNESCO bildungspolitische Überlegungen auch in Abhängigkeit von ökonomischen Dimensionen und wirtschaftlichem Wachstum diskutiert. Auffällig ist ferner, dass Aspekte der Erwachsenenbildung nur verengt auf Fragen der Literalität von Erwachsenen aufscheinen. Aufschluss über bildungspolitische Empfehlungen im Bereich der Weiterbildung gibt jedoch die 1997 verabschiedete Hamburg Deklaration für Erwachsenenbildung, die im Folgenden analysiert werden soll.

### **6.3.3 Hamburg Deklaration zum Erwachsenenlernen, 1997**

Im Rahmen der fünften Weltkonferenz für Erwachsenenbildung (CONFINTEA V) im Jahre 1997 in Hamburg wurde die Hamburg Deklaration zum Erwachsenenlernen (The Hamburg Declaration on Adult Learning)

verabschiedet. Als weiteres Dokument und eng gekoppelt mit der Deklaration wurde auch die Agenda für die Zukunft auf der Konferenz verabschiedet, welche die eher allgemeinen Ausführungen näher spezifiziert und in eine Art Arbeitsprogramm überführt. Zur Einordnung der Dokumente ist zu Beginn der Analyse noch eine Differenz zu den mittelfristigen Plänen zu markieren. Sie unterscheiden sich mit Blick auf die Verbindlichkeit nicht zuletzt deshalb, weil die circa alle zwölf Jahre stattfindenden Weltkonferenzen kein formales Organ der UNESCO im engeren Sinne darstellen (vgl. zu vorangegangenen Weltkonferenzen u. a. UNESCO Institute for Education 1997).

Doch obwohl der Hamburg Deklaration ein speziellerer thematischer Bereich und eine andere verabschiedende Konferenz zugrunde liegen, lassen sich deutliche Parallelen zu den mittelfristigen Plänen aufzeigen. Denn auch in der Deklaration wird Bildung oder vielmehr Erwachsenenbildung eine zentrale Funktion im Blick auf das 21. Jahrhundert zugewiesen: „Adult education thus becomes more than a right; it is a key to the twenty-first century“ (UNESCO 1997, S. 1). Und auch bei der Begründung für diese Schlüsselstellung sind ähnliche Argumentationsmuster vorzufinden, indem auch in der Deklaration auf die gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen hingewiesen wird. Im Kontext des Wandels hin zu wissensbasierten Gesellschaften sei Erwachsenenbildung zur Grundlegung sowohl für das Gemeinschaftsleben als auch für den Arbeitszusammenhang avanciert. Die gesellschaftlichen Veränderungen machten es zu einer Notwendigkeit, dass die Individuen ständig ihr Wissen und ihre Fähigkeiten erneuerten. Damit wird der Weiterbildung eine Zweckgebundenheit unterlegt, die in der Definition von Erwachsenenlernen im Dokument nochmals unterstrichen wird:

„Adult education denotes the entire body of ongoing learning processes, formal or otherwise, whereby people regarded as adults by the society to which they belong develop their abilities, enrich their knowledge, and improve their technical or professional qualifications or turn them in a new direction to meet their own needs and those of their society. Adult learning encompasses both formal and continuing education, non-formal learning and the spectrum of informal and incidental learning available in a multicultural learning society, where theory- and practice-based approaches are recognized“ (ebd.).

Aus dem angeführten Zitat lässt sich zudem ein Bekenntnis zum lebenslangen Lernen erkennen, das über die Grenzen der formalisierten Bildung hinausgeht und das ökonomische Notwendigkeiten gleichsetzt mit gesell-

schaftlichen und individuellen Notwendigkeiten. Dabei wird das lebenslange Lernen in der Deklaration jedoch nicht auf Erwachsenenlernen verkürzt. Vielmehr wird deutlich gemacht, dass Bildung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen und Erwachsenenbildung komplementäre Elemente einer „wahren“ Vision des lebenslangen Lernens darstellen (vgl. ebd., S. 2). In diesem Zusammenhang ist also die Vorstellung des Bildungskontinuums wieder erkennbar.

Mit Blick auf die Verantwortung für Weiterbildung sind ebenfalls Parallelen zu den vorangegangenen Dokumenten insofern erkennbar, als der Staat – nicht mehr nur repräsentiert durch das Bildungsministerium, sondern durch alle Ministerien – in der Deklaration immer noch als Garant für das Erwachsenenbildungsangebot gesehen wird. Zugleich wird aber auch anerkannt, dass andere Akteure im Sinne einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung beteiligt werden müssen.

„Within governments, adult education is not confined to ministries of education; all ministries are engaged in promoting adult learning, and interministerial co-operation is essential. Moreover, employers, unions, non-governmental and community organizations, and indigenous people's and women's groups are involved and have a responsibility to interact and create opportunities for lifelong learning, with provision for recognition and accreditation“ (ebd., S. 3).

Darüber hinaus verweist die Deklaration noch auf Themenbereiche und Zielgruppen, denen besondere Aufmerksamkeit von Seiten der Erwachsenenbildung zu Teil werden soll. Als Zielgruppen werden Analphabeten, Frauen, indigene Gruppen und ältere Menschen genannt. Diese Zielgruppen decken sich auch mit den in den mittelfristigen Strategien ausgewiesenen. Als Themenbereiche rücken Umwelt- und Gesundheitserziehung, Kultur des Friedens und Demokratie, Transformation der Wirtschaft, Vielfalt und Gleichheit sowie Zugang zu Informationen in den Blick (vgl. ebd., S. 4–6). Als Ergänzung sind die spezifizierten Themenausführungen aus der „*Agenda for the Future*“ anzuführen:

- “Adult learning and democracy: the challenges of the twenty-first century
- Improving the conditions and quality of adult learning
- Ensuring the universal right to literacy and basic education
- Adult learning, gender equality and equity, and the empowerment of women
- Adult learning and the changing world of work

- Adult learning in relation to environment, health and population
- Adult learning, culture, media and new information technologies
- Adult learning for all: the rights and aspirations of different groups
- The economics of adult learning
- Enhancing international co-operation and solidarity“ (ebd., S. 11)

Betrachtet man diese Themenschwerpunkte, so ist festzustellen, dass hier ein breites Spektrum entfaltet wird. Diese Breite ist von Kommentatoren durchaus positiv aufgenommen worden. „Sowohl in der Deklaration als auch in der Agenda sind im Grundsatz nahezu alle Herausforderungen in der gegenwärtigen Zeit und entsprechende Antworten der Erwachsenenbildung umfassend und differenziert ausgeführt“ (Krug 1998, S. 65). Kritisch wäre einer solchen Einschätzung jedoch entgegen zu halten, ob die Erwachsenenbildung zumal dieser Breite an Herausforderungen überhaupt mit adäquaten Lösungen gerecht werden kann oder ob man solche Inpflichtnahme nicht vielmehr als Überforderungen oder gar Zumutung bewerten kann. Einmal mehr wird an dieser Stelle jedoch deutlich, dass die UNESCO der Weiterbildung ein instrumentelles und funktionales Verständnis zugrundelegt, das eine zweckfreie Bildung nicht mehr vorsieht.

Im Blick auf die Umsetzung dieser gemeinsamen politischen Orientierungen wird im Dokument explizit betont, dass die verschiedenen politischen, ökonomischen und sozialen Gegebenheiten in den Mitgliedsstaaten auch unterschiedliche Maßnahmen zur Folge hätten. Auf diese Weise wird einer möglichen Absicht der Harmonisierung begegnet. Dennoch werden in der Deklaration zwei gemeinsame Maßnahmen ausgewiesen: „To that end, we commit ourselves to promoting the culture of learning through the ‚one hour a day for learning‘ movement and the development of a United Nations Week of Adult Learning“ (UNESCO 1997, S. 7). Auf diese Maßnahmen wird im Kapitel zu den Aktivitäten der UNESCO noch näher eingegangen.

### ***6.3.4 Der fünfte mittelfristige Plan 2002 bis 2007***

Der mittelfristige Plan 2002 bis 2007 ist das erste vom derzeitigen Generaldirektor der UNESCO, dem Japaner Koichiro Matsuura, vorgelegte Arbeitsprogramm. Der Plan steht unter dem übergeordneten Thema „UNESCO contributing to peace and human development in an era of globalization through education, the sciences, culture and communica-

tion" (UNESCO 2002b). Damit ist bereits erkennbar, dass sich an der grundsätzlichen Orientierung im Vergleich zum vorangegangenen Plan nichts verändert hat, denn Frieden und Entwicklung waren auch schon die zentralen Ziele der vorangegangenen Strategie. Mit Blick auf die Gliederung des Dokumentes ist jedoch eine Differenz auszuweisen. Die strategischen Ziele werden in diesem Plan nicht mehr den übergeordneten Aspekten Frieden und Entwicklung zugeordnet, sondern den einzelnen Tätigkeitsfeldern der UNESCO zugewiesen. Für die Aufgabenbereiche sind je drei Ziele ausgewiesen.

In die Ausführungen zum Bereich Bildung wird zudem ein strukturierendes Element eingezogen, das die Aktivitäten der UNESCO zukünftig nachhaltig prägen wird. Sämtliche Orientierungen und Aktivitäten werden den „Education for All“-Zielen untergeordnet, da die UNESCO auf dem Welterziehungsforum in Dakar im Jahre 2000 als Koordinator dieser Initiative bestätigt wurde. „Thus, UNESCO is placing the outcomes and priorities of Dakar at the heart of its work during 2002–2007. [...] Indeed, a vigorous and effective follow-up to Dakar will shape the future activities of the entire Organization" (ebd., S. 15).

Auf dem Weltbildungsforum in Dakar, dessen Mitinitiator die UNESCO war, verabschiedeten insgesamt 1.500 Teilnehmer von nationalen Regierungen, Nichtregierungsorganisationen, den Vereinten Nationen, der Weltbank und von Geberorganisationen einen Rahmenplan zur Erreichung des Zieles „Bildung für alle“. Im Kern besteht der Rahmenplan aus sechs konkret formulierten Zielen:

„We hereby collectively commit ourselves to the attainment of the following goals:

- i. expanding and improving comprehensive early childhood care and education, especially for the most vulnerable and disadvantaged children;
- ii. ensuring that by 2015 all children, particularly girls, children in difficult circumstances and those belonging to ethnic minorities, have access to and complete free and compulsory primary education of good quality;
- iii. ensuring that the learning needs of all young people and adults are met through equitable access to appropriate learning and life skills programmes;
- iv. achieving a 50 % improvement in levels of adult literacy by 2015, especially for women, and equitable access to basic and continuing education for all adults;
- v. eliminating gender disparities in primary and secondary education by 2005, and achieving gender equality in education by 2015, with a focus on ensuring girls' full and equal access to and achievement in basic education of good quality;

- vi. improving all aspects of the quality of education and ensuring excellence of all so that recognized and measurable learning outcomes are achieved by all, especially in literacy, numeracy and essential life skills" (UNESCO 2000b, S. 21).

Betrachtet man die Ziele, so wird deutlich, dass sie im Wesentlichen mit der bisherigen bildungspolitischen Orientierung der UNESCO übereinstimmen. Dabei ist vor allem die Orientierung am lebenslangen Lernen hervorzuheben, das sich auf sämtliche Sektoren des Bildungssystems bezieht. Eine solche Orientierung wird auch im fünften mittelfristigen Plan explizit aufgenommen:

„UNESCO will take into account the entire educational continuum, going from pre-school to higher education, including formal and non-formal approaches, technical and vocational education, the fight against illiteracy in all its dimensions, including basic skills and functional literacy, adult and lifelong learning and the utilization of local languages – all are necessary to ensure the success of EFA" (UNESCO 2002b, S. 16).

Mit diesem Zitat ist auch auf die thematische Kongruenz zwischen EFA-Zielen und den Zielen der UNESCO verwiesen, waren doch auch Alphabetisierung und Geschlechterfragen als zentrale thematische Aspekte schon vormals im Blickpunkt.

Die Orientierungen, die in den drei strategischen Zielen, überschrieben mit Recht auf Bildung, Qualität der Bildung und Innovation von Bildung, zum Ausdruck kommen, unterstreichen den Befund der Kontinuität. Das erste Ziel greift mit der Förderung des Rechtes auf Bildung die Kernforderung der EFA-Initiative auf und legitimiert diese zugleich mit dem Verweis auf die Festschreibung dieses Rechtes in der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Somit führt die UNESCO als Tochterorganisation der VN auch die Grundsäule der politischen Orientierung der Mutterorganisation ins Feld. Die weiteren Ausführungen weisen drei Aspekte explizit aus. Im Zusammenhang der Etablierung von Partnerschaften für EFA übernimmt die UNESCO eine Katalysatorfunktion mit dem Ziel, das Engagement für die Erreichung der Ziele, auch in finanzieller Hinsicht, zu erhalten. Hinzu kommt die Unterstützung von Staaten bei der Politikreform zugunsten von EFA auch durch die Bereitstellung von Daten, die eine Politikentwicklung sichern und leiten können. Schließlich gehört hierzu auch die Stärkung der Armen und Bildungsbenachteiligten mit dem Ziel, den Zugang zu Bildung für diese Gruppen zu erweitern und so das Recht auf Bildung durchzusetzen (vgl. ebd., S. 17–20).

Auch im zweiten strategischen Ziel scheinen Aspekte, die in vorlaufenden mittelfristigen Plänen von Bedeutung waren, wieder auf. Dabei geht es im Detail zunächst um die Förderung gemeinsamer universeller Werte durch Bildung, gefasst in der Formel: „Lernen, zusammen zu leben“. Gerade diese Formel ist eine der vier so genannten Säulen aus dem in diesem Kontext nicht explizit verhandelten Delors Bericht aus dem Jahre 1996. Damit ist bereits darauf verwiesen, dass auch hier eine thematische Kontinuität seit Mitte der 1990er Jahren auszumachen ist. Zentrale Fluchtpunkte sind die Orientierung an Frieden und Demokratie: „UNESCO will continue to advocate an education that promotes behaviour and values that are conducive to the development of peaceful, democratic and pluralistic societies“ (ebd., S. 20). Sodann richtet das Dokument mit dem Ziel der Verbesserung und Diversifizierung von Inhalten und Methoden der Erziehung das Augenmerk auf die Ergebnisse von Bildungsprozessen, wobei Fragen der Unterrichtssprache explizit thematisiert werden: „Close attention will be given to improving quality of teaching and learning materials, the professional skills of teachers, the use of appropriate language(s) of instruction and bilingual education to promote diversity“ (ebd., S. 21). Ferner gehört die Förderung von wissenschaftlicher und technologischer Bildung für Alle zu den Aufgaben der UNESCO in diesem Zusammenhang, da die Herausforderungen durch ökologische Probleme oder durch mit technischen Innovationen verbundenen ethischen Fragen immer größer werden. Auch dieser Aspekt ist bereits im vorangegangenen Dokument aufgeschienen. Schließlich geht es hier auch um die Entwicklung von effektiven Strategien zur Gesundheitserziehung. Im Zentrum stehen dabei die Erarbeitung von Präventivstrategien zur Bekämpfung der HIV/AIDS-Epidemie in besonders betroffenen Regionen (vgl. ebd., S. 23).

Das dritte Ziel rückt Kooperation und gegenseitige Unterstützung in den Blickpunkt. Die UNESCO sucht hier die Funktion eines Zentrums für den Informationsaustausch in Fragen von Innovationen, Trends und Entwicklungen aber auch Beispielen der besten Praktiken zu werden. Neben Unterstützungs- und Beratungsangeboten für Entscheidungsträger zielt die Strategie auch darauf ab, den Dialog zwischen den am Bildungssystem beteiligten Akteuren zu fördern. Dabei geht es auch um die Vermittlung zwischen privaten und öffentlichen Trägern von Bildungsangeboten (vgl. ebd., S. 24).

Sodann wird mit der Erneuerung der Bildungssysteme auf einen weiteren Aspekt abgehoben, der in vorlaufenden Dokumenten an prominenter Stelle zu finden war. Schwerpunkte werden auf eine Reform des Sekundarschulunterrichts und der Berufsbildung gelegt. Dabei hebt die Reform der Berufsausbildung insbesondere auf die Anpassung an die sich ständig ändernden Anforderungen der Berufswelt ab: „UNESCO will advocate technical and vocational education as a lifelong process helping people to adapt their knowledge and skills to the rapidly changing need of workplace“ (ebd., S. 25). Ein zweiter Schwerpunkt zielt auf qualitative Verbesserungen im Hochschulbereich, wobei unter anderem Mobilität von Studierenden und Lehrenden durch die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen angestrebt wird. Auch diese Aspekte scheinen in den vorangegangenen Dokumenten auf. Gleiches gilt auch für den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien als Innovation im Bildungsbereich. Die UNESCO strebt an, sich sowohl im Bereich der Forschung über das Potential von Informations- und Kommunikationstechnologien wie auch im Bereich der Förderung ihres Einsatzes zu engagieren (ebd.).

### **6.3.5 Zwischenzusammenfassung**

Die Analyse der für den Untersuchungszeitraum relevanten mittelfristigen Pläne der UNESCO sowie der aus CONFINTEA V hervorgegangenen Dokumente haben gezeigt, dass die bildungspolitischen Orientierungen der UNESCO seit den 1990er Jahren wesentlich von Kontinuität geprägt sind. Solche Kontinuität zeigt sich zunächst im Blick auf die Rahmungen bzw. die Analysen der Ausgangssituation. Dabei stehen der Wandel der Gesellschaften und der Welt sowie die sich hieraus ergebenden Herausforderungen im Blickpunkt. In der Entwicklung der Dokumente wurde erkennbar, dass sich für diesen Wandel auch zunehmend die Begrifflichkeiten, mit denen das Phänomen der Globalisierung markiert wird, durchsetzen. Zugleich bildet aber auch die Verpflichtung gegenüber den Grundprinzipien der UNESCO und den Vereinten Nationen eine bedeutende Rolle.

Hinsichtlich der bildungspolitischen Orientierung steht das Konzept des lebenslangen Lernens für Alle im Zentrum. Wesentliches Kennzeichen dieses Konzeptes ist, dass es neben der ausdrücklich inklusiven Dimension nicht als Synonym für Erwachsenenbildung verstanden, sondern vielmehr als Reformformel für das gesamte Bildungssystem begriffen

wird. Somit schließt es sämtliche Bereiche der formalisierten Bildung ebenso ein, wie die Bereiche der nichtformalisierten Bildung. Durch die dominante Stellung der EFA-Initiative und -Ziele im letzten untersuchten Dokument wird diese Orientierung am Konzept des lebenslangen Lernens nochmals bestärkt.

Die inhaltlich-thematische Dimension der bildungspolitischen Orientierung der UNESCO lässt sich ebenfalls mit dem Begriff der Kontinuität insofern charakterisieren, als Aspekte der Grundbildung, der Bildung für Demokratie und Frieden, der technisch-wissenschaftlichen Bildung, der Informations- und Kommunikationstechnologien aber auch der Bildung für Arbeitsmarkt, Berufsleben und ökonomische Entwicklung Konstanten der bildungspolitischen Orientierung in den 1990er Jahren darstellen. Gleiches gilt für die Zielgruppen, wobei ein Hauptaugenmerk auf benachteiligte Gruppen im innergesellschaftlichen wie auch im globalen Zusammenhang gelegt wird.

Abschließend ist noch festzuhalten, dass die UNESCO ein instrumentelles und zweckgebundenes Bildungsverständnis zugrunde legt, das lebenslangem Lernen von Menschen das Potential der Lösung von sozialen und ökonomischen Problemen unterstellt. Kritisch gewendet könnte man hier von einer Überfrachtung des lebenslangen Lernens oder gar von Zumutungen sprechen, die differenzierende oder gegenläufige Befunde, etwa des Scheiterns der beruflichen Weiterbildung bei der Lösung von ökonomischen oder sozialen Problemen (vgl. dazu Wolf 2002) außer Acht lässt.

#### **6.4 Aktivitäten und Handlungsstrategien**

---

Ein wesentliches Kennzeichen der Aktivitäten und Initiativen der UNESCO ist deren dezentrale Orientierung. Solche Orientierung findet auch in der Struktur der UNESCO ihren Ausdruck. Wie bereits aus der vorangegangenen Analyse der allgemeinen Struktur und der Struktur des Bildungsbereiches ersichtlich wurde, verfügt die UNESCO über eine Vielzahl von Regionalbüros und Instituten in aller Welt. Vor allem die Institute sind mit den dort Beschäftigten Bildungsexperten hier nochmals hervorzuheben, unterstreicht doch nicht zuletzt ihre geographische Verteilung, dass es ein globales Netzwerk der Expertise gibt. Hinzu kommen die nationalen UNESCO-Kommissionen, die ebenfalls für eine regionale

Anbindung der Initiativen Sorge tragen. Hinzu kommt ferner, dass die UNESCO nicht nur die Zusammenarbeit mit nationalen Regierungen, sondern auch die Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen sucht. Vor diesem Hintergrund fällt es schwer, im Bereich der Bildung bestimmte Typen von Aktivitäten zu identifizieren, die Gegenstand der Analyse sein können. Daher bleiben die oben angedeuteten Aktivitäten auch außen vor.

So sehr eine solch dezentrale Orientierung im Sinne der Abstimmung auf lokale Bedürfnislagen etwa vor dem Hintergrund von Erfahrungen aus der Entwicklungszusammenarbeit zu begrüßen sein mag, so sehr brachte sie der UNESCO auch Kritik insofern ein, als ein klares Profil im Bildungsbereich nicht zu erkennen sei. Diese Kritik aufnehmend reagierte die UNESCO:

„Headed by a new Assistant Director General after 1989 (the Australian Colin Power), Unesco's education sector began to try to give its wide-ranging activities the greater focus and functionality being demanded of the United Nations organizations by its Northern members. A multitude of efforts were made to increase the organization's visibility in the field of education, most notably through the launching of flagship publications in education" (Mundy 1999, S. 43).

Eine dieser Initiativen stellt die Bildungsberichterstattung innerhalb der UNESCO dar, die daher im Folgenden analysiert werden soll. Zudem wird die Aktivität der „Adult Learner's Week“ näher untersucht, die sich aus CONFINTEA V entwickelt hat.

#### **6.4.1 Bildungsberichterstattung**

Die Bildungsberichterstattung innerhalb der UNESCO kann auf eine Tradition zurückblicken. So gab es etwa zwischen 1955 und 1971 mit dem World Survey of Education eine regelmäßig erscheinende Publikation, in der weltweite Entwicklungen und Trends im Bereich Bildung diskutiert wurden. Des Weiteren wurde vom International Bureau of Education (IBE) im International Yearbook of Education regelmäßig über Entwicklungen im Bildungsbereich berichtet (vgl. Spaulding/Chaudhuri 1999, S. 54). Mit Beginn der 1990er Jahre und an diese Tradition anknüpfend veröffentlichte die UNESCO sodann den World Education Report, seit 2002 den EFA Global Monitoring Report. Beide Aktivitäten sollen im Folgenden näher analysiert werden.

### *Der World Education Report*

Mit dem World Education Report, der erstmalig im Jahre 1991 veröffentlicht und bis 2000 in Zwei- bzw. Drei-Jahres-Abständen fortgesetzt wurde, begann die UNESCO einen systematischen statistischen Bericht zur Bildung vorzulegen. Wie bereits oben angedeutet, etablierte die UNESCO damit eine Aktivität, die unter anderem auch das Profil der Organisation wieder sichtbarer machen sollte. „*The World Education Report for the first time gave Unesco a vehicle similar to the World Bank’s World Development Report or Unicef’s State of the World’s Children*“ (vgl. Mundy 1999, S. 43).

Ungeachtet der vermeintlichen strategischen Funktion dieses Instrumentes sollten die Berichte ursprünglich so angelegt werden, dass sie in einem ersten Teil zunächst eine generelle Übersicht über den Stand der Bildungssysteme der Welt geben und in einem zweiten Teil ein oder mehrere Themen intensiver behandeln (vgl. UNESCO 1991, S. 30). Betrachtet man jedoch die vorgelegten Berichte, so wird deutlich, dass diese Absicht nicht konsequent umgesetzt wurde. Während der erste Bericht einer systematischen Übersicht über den Stand der Bildungssysteme noch am nächsten kam, konzentrierten sich die folgenden eher auf ausgewählte Themen und vernachlässigten die systematische Berichterstattung bzw. verlagerten diese in die Anhänge. Dort werden, nach UNESCO-Regionen gegliedert und nach Ländern alphabetisch sortiert, bestimmte Kerndaten, in den Berichten als Weltbildungsindikatoren bezeichnet, tabellarisch und ohne Kommentierung aufgeführt. So finden sich etwa allgemeine demographische Daten, Daten zur Effizienz des Bildungssystems gemessen an der Zahl der Wiederholer, zum Schüler-Lehrer-Verhältnis, zur Anzahl der Lehrerinnen, zu öffentlichen Ausgaben für Bildung, zu Gehältern von Lehrpersonal usw. (vgl. UNESCO 2000a, S. 122–171).

Bei der Betrachtung der in den Berichten verhandelten Themen wird deutlich, dass diese die inhaltlichen Schwerpunkte aus den mittelfristigen Plänen und damit die bildungspolitischen Orientierungen aufnehmen. Der zweite Bericht nahm sich etwa den Themen „Overcoming the Knowledge Gap“, „Expanding Educational Choice“ sowie „Searching for Standards“ an (vgl. UNESCO 1993). Im Zentrum des dritten Berichtes aus dem Jahr 1995 stand Bildung für Mädchen und Frauen, wobei auch die Herausforderungen für die Pädagogik sowie Bildung und Erziehung für Frieden, Menschenrechte und Demokratie jeweils in einem Kapitel

verhandelt wurden (vgl. UNESCO 1995). Lehrende und Lehren in einer sich wandelnden Welt ist der thematische Schwerpunkt des Berichtes aus dem Jahre 1998 (vgl. UNESCO 1998). Im Jahre 2000 konzentrierte sich der World Education Report schließlich auf das Recht auf Bildung und war überschrieben mit „The Right to Education. Towards Education for All throughout Life“ (vgl. UNESCO 2000a).

Um Aussagen zu den möglichen Folgen der Berichte zu machen, gilt es zunächst auf das Ziel der Berichte sowie die intendierten Adressaten zu blicken. Als Ziel des Berichtes wird in der ersten Ausgabe Folgendes festgehalten: „The aim of the report is to provide the international community with concise and up-to-date analysis of major trends and problems in the development of education at the global level based on the worldwide information and experience available to the Secretariat“ (UNESCO 1991, S. 1). Damit ist zunächst die „internationale Gemeinschaft“ als Adressat des Berichtes genannt. Im Vorwort des Generaldirektors findet sich eine genauere Bestimmung der Zielgruppe. Dort heißt es, der Bericht solle eine nützliche Referenzquelle sein „for policy makers in both the public and private sectors, whether their primary responsibility lies in the field of education or in other strategic areas of national development“ (ebd., S. 5). Mit diesen Zitaten ist auch auf das Ziel der Berichte hingewiesen. Sie sollen Trends und Probleme im Bildungsbereich aufgreifen und vorrangig darüber informieren.

Somit ist es auch folgerichtig, dass sich die Berichte im Wesentlichen deskriptiv ausnehmen. Zu den ausgewählten Schwerpunktthemen werden entsprechend ausgewählte Indikatoren zumeist nach UNESCO-Regionen sortiert angeführt und kommentiert. Zudem wird auch auf methodische Vorbehalte gegenüber den Daten hingewiesen. Die Problematik der Erhebung der Daten und der Vergleichbarkeit macht die UNESCO sogar zum Gegenstand im Bericht aus dem Jahre 1998. Dort wird auf die Schwierigkeiten hingewiesen und werden die Versuche zur Verbesserung der Vergleichbarkeit dargestellt (vgl. UNESCO 1998, S. 98–102; vgl. dazu auch Heyneman 1999). Ähnlich wie die Schlüsselzahlen zum Bildungswesen der EU verzichteten die Berichte darauf, bestimmte bildungspolitische Empfehlungen zum Ausdruck zu bringen oder Strategien im Sinne der Präsentation von Best-practice-Beispielen nahe zu legen. Diese Zurückhaltung ist an verschiedener Stelle auch kritisch kommentiert worden: „What one is left wishing for, after all the presentation of

indispensable statistical information, situation reports and vignettes of successful strategies, is a set of clear and coherent policies that sum up the UNESCO position" (Spaulding/Chaudhuri 1999, S. 59).

#### *Der EFA Global Monitoring Report*

Wie bereits oben dargestellt, hat die UNESCO in ihrer fünften mittelfristigen Strategie die Aktivitäten im Bildungsbereich der Erreichung der EFA-Ziele untergeordnet, nicht zuletzt weil sie beauftragt ist, die Schritte auf diesem Weg zu verfolgen und zu dokumentieren. Ein wesentliches Instrument zur Überwachung der Schritte hin zur Erreichung der EFA-Ziele ist der EFA Global Monitoring Report, der im Jahre 2002 erstmalig vorgelegt wurde und fortan regelmäßig erscheint. Der zweite Band ist 2003 unter dem Titel „*Gender and Education for All. The Leap to Equality*“ (UNESCO 2003) erschienen, der dritte Band aus dem Jahre 2004 ist überschrieben mit „*Education for All. The Quality Imperative*“ (UNESCO 2004). Da der erste Bericht nach eigenen Angaben unter starkem Zeitdruck erstellt worden ist, sollen in der folgenden Analyse der zweite und dritte Bericht im Zentrum stehen, da davon ausgegangen werden kann, dass sich in diesen beiden Berichten die grundsätzliche Struktur abbildet und eine Einschätzung eventueller Folgen ermöglicht wird. Aus dem ersten Bericht soll jedoch die Antwort auf die im Titel des Berichtes gestellte Frage „*Education for All. Is the World on Track?*“ mitgeteilt werden: „*Progress towards the goals is insufficient: the world is not on track to achieve EFA by 2015. Twenty-eight countries are at serious risk of not achieving any of the three quantifiable goals by 2015*“ (UNESCO 2002a, S. 25). An diesem Zitat lässt sich bereits erkennen, dass die Bildungsberichterstattung der UNESCO vor dem Hintergrund der EFA-Ziele und im Vergleich zu den World Education Reports bedingt durch die Funktion, nunmehr unter anderem Aussagen darüber zu machen, welche Staaten die selbstgesteckten Ziele erreichen bzw. nicht erreichen werden, eine neue Qualität bekommen hat.

Strukturell ähneln die Berichte den World Education Reports allenfalls in den ausgiebigen statistischen Anhängen, ansonsten sind gravierende Unterschiede auszumachen. Dabei lassen sich folgende Merkmale herausheben. Die EFA Monitoring Berichte greifen eines der EFA-Ziele auf und verhandeln dieses aus unterschiedlichen Perspektive, um dabei auch nicht zuletzt die Bedeutung der Erreichung des Zieles zu unterstreichen. Der zweite Bericht bezieht sich auf das fünfte EFA-Ziel, wonach bis 2005

die Geschlechterdisparitäten der Beteiligung an Primar- und Sekundarbildung eliminiert werden sollen und generell Geschlechterdifferenzen bei der Beteiligung an Bildung bis 2015 beseitigt sein sollen. Der dritte Bericht greift das sechste Ziel der Verbesserung der Qualität von Bildung auf und rückt dies in besonderer Weise in den Blick.

Kennzeichnend für die Berichte ist ferner ein Kapitel, in dem die Fortschritte hin zur Erreichung der EFA-Ziele allgemein untersucht werden. Im Zentrum dieses Kapitels steht also eine Operationalisierung der Ziele insofern, als verschiedene Indikatoren herangezogen werden, um über den Stand zur Erreichung der einzelnen EFA-Ziele Auskunft zu geben. Beispielhaft wird etwa das erste Ziel, d. h. die Ausweitung und Verbesserung der Vorschulerziehung u. a. operationalisiert durch die Einschulungsquote eines Jahrganges im Bereich der Vorschulerziehung. Die Steigerung der Alphabetisierungsraten um 50 Prozent, als viertes Ziel ausgewiesen, wird entsprechend über die Alphabetisierungsquoten in den Ländern überprüft (vgl. UNESCO 2003, S. 33–113). Gerade im Zusammenhang dieses letzten Indikators weist der Bericht jedoch auf die Schwierigkeiten sowohl der Datenerhebung im Hinblick auf die Vergleichbarkeit als auch der Relevanz der Indikatoren für die Überprüfung der Ziele hin (vgl. ebd., S. 84), so dass an dieser Stelle eine Kritik nicht erneut vorgenommen werden muss. Auf entsprechende Vorbehalte ist bereits in anderen Kapiteln hingewiesen worden.

Hinzuweisen ist jedoch noch auf Formen der Darstellung von Befunden, verweisen diese doch auf mögliche Folgen des Berichtes. Wie an den folgenden Beispielen gezeigt werden kann, arbeiten die Berichte mit Klassifizierungen von Staaten, die zwar nicht exakt den bereits an anderer Stelle diskutierten Rankings entsprechen, jedoch eine ähnliche Dynamik entfalten können. Für den besonderen Aspekt der Geschlechterparität wird gegen Ende des zweiten Kapitels des zweiten Berichtes eine gesonderte Darstellung ausgewiesen, in der Geschlechterparität im Primar- und Sekundarschulwesen in einer Tabelle gegeneinander abgetragen werden. Die Erreichung dieser Ziele werden nunmehr in vier Kategorien differenziert, d. h. bereits erreicht in 2000, wahrscheinlich erreicht in 2005, wahrscheinlich erreicht in 2015, Erreichung des Ziels bis 2015 gefährdet. So entsteht eine 16 Felder umfassende Tabelle, in die sodann die Staaten vor dem Hintergrund der ermittelten Daten eingetragen sind (vgl. Übersicht 5). Demnach haben 40 Staaten, darunter auch Deutschland

**Übersicht 5: Geschlechterparität im primären und sekundären Bildungsbereich.  
Nationale Aussichten zum Erreichen der Ziele in 2005 und 2015**

		Geschlechterparität in der Sekundarbildung				Anzahl der Staaten
		Erreicht in 2000	Wahrscheinlich erreicht in 2005	Wahrscheinlich erreicht in 2015	Erreichung bis 2015 gefährdet	
Geschlechterparität in der Primarbildung	Erreicht in 2000	Albanien, Aserbaidschan, Australien, Barbados, Belgien, Bulgarien, Chile, Deutschland, Ecuador, Frankreich, Georgien, Griechenland, Guyana, Indonesien, Israel, Italien, Japan, Jordanien, Kanada, Kap Verde, Kasachstan, Kroatien, Kuwait, Lettland, Litauen, Malta, Mazedonien, Niederlande, Norwegen, Polen, Republik Korea, Republik Moldau, Ruanda, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, USA, Zypern	Bolivien, Jamaika, Kenia, Malawi, Österreich, Portugal, Samoa	Belize, Botsuana, Finnland, Katar, Namibia, Nicaragua, Panama, Spanien, Venezuela, Tansania	Bahrain, Bangladesch, China, Costa Rica, Dänemark, Irland, Island, Kolumbien, Malaysia, Mauritius, Mexiko, Myanmar, Neuseeland, Philippinen, Russische Föderation, Schweden, Schweiz, Serbien und Montenegro, Simbabwe, Surinam, Trinidad und Tobago, Vanuatu, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigtes Königreich	81
	Wahrscheinlich erreicht in 2005	Oman	Ägypten, Iran, Mauretanien, Nepal	Brunei Darussalam, Gambia, Lesotho, Saudi-Arabien	Marokko, Senegal, Tunesien	12
	Wahrscheinlich erreicht in 2015	Paraguay	Kuba, Sudan, Syrien	Komoren, Kongo, Ghana, Uganda	Algerien, Benin, Kambodscha, Laos, Togo, Tschad	14
	Erreichung bis 2015 gefährdet	Estland, Kirgisistan, Swasiland	Sierra Leone	Burundi, Macau (China), Niger, Südafrika, Thailand	Äthiopien, Burkina Faso, Dschibuti, Elfenbeinküste, Indien, Irak, Madagaskar, Mongolei, Mosambik, Papua-Neuguinea, St. Lucia, Türkei	21
Anzahl der Staaten		45	15	23	45	128

Quelle: UNESCO 2003, S. 109

und Ruanda in beiden Dimensionen die Ziele in 2.000 bereits erreicht. Indien, Burkina Faso und die Türkei sowie weitere neun Staaten, werden beide Ziele wahrscheinlich auch bis 2015 nicht erreichen.

Zum Zweiten wird auch der „Education for All Development Index“ (EDI) eingeführt, der Indikatoren zu vier der sechs Ziele aufnimmt. Ausgeklammert bleibt aus Operationalisierungsgründen das dritte Ziel sowie aus Vergleichbarkeitsschwierigkeiten das erste Ziel. Ermittelt wird der Index über folgende Indikatoren:

- Ziel 2: Netto Einschulungsrate (Net enrolment ratio, NER). Dieser Indikator gibt den Prozentsatz der eingeschulten schulpflichtigen Kinder an.
- Ziel 4: Literalität von Erwachsenen. Dieser Indikator schließt die Alphabetisierungsrate der über 15-Jährigen ein.
- Ziel 5: Geschlechterdisparitäten. Hierzu wird ein spezifischer EFA-Index angelegt, der als Durchschnittswert der Geschlechterparitätsindices (Gender parity index, GPI) in Primarschulerziehung, Sekundarschulerziehung und Erwachsenenliteralität gebildet wird.
- Ziel 6: Qualität der Bildung. Als Indikator wird die „Überlebensrate“ bis zur fünften Schulklasse genommen ( ebd., S. 111).

Der EDI wird als Mittel aus diesen jeweiligen Indikatoren errechnet und, da alle Werte in Prozent angegeben werden, als Wert zwischen null und eins angegeben. Während im Bericht aus dem Jahre 2003 nur Daten für 94 Staaten vorgelegt werden konnten, so lagen im Bericht aus dem Jahre 2005 immerhin schon Daten für 127 von insgesamt 203 Staaten zugrunde (vgl. UNESCO 2004, S. 137). Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt innerhalb der Publikation als Häufigkeitszählung nach UNESCO-Regionen in vier Kategorien: erreicht, nahe den Zielen, Zwischenposition, weit entfernt von den Zielen (vgl. Tabelle 2).

Um die jeweiligen Positionen der Staaten sowie die genauen Daten zu erfahren, werden die Leser auf den Appendix verwiesen. Auch wenn in dieser Darstellung kein explizites, sondern in gewisser Weise modifiziertes Ranking vorgesehen ist, so steht bei der Diskussion möglicher Folgen einer solchen Darstellung der Peer-pressure-Effekt im Zentrum. Neben einer zunächst allgemeinen Orientierung im Blick auf die Erreichung der Ziele legt die Darstellung einen Vergleich mit anderen Staaten

**Tabelle 2: Verteilung von Staaten nach der durchschnittlichen Distanz zur Erreichung der EFA-Ziele im Jahre 2001**

	Erreicht EDI: 0.98-1.00	Nahe den Zielen EDI: 0.95-0.97	Zwi- schenpo- sition EDI: 0.80-0.94	Weit entfernt von den Zielen EDI: geringer als 0.80	Zwischen- summe Stich- probe	Gesamt- summe der Staaten
Arabische Staaten			12	4	16	20
Zentral- und Osteuropa	3	8	3		14	20
Zentralasien		3	4		7	9
Ostasien und pazifischer Raum	1	1	9	3	14	33
Lateinamerika und der karibische Raum	1	4	15	2	22	41
Nordamerika und Westeuropa	11	7			18	26
Süd- und Westasien		1	1	4	6	9
Afrika südlich der Sahara		1	7	22	30	45
<b>Gesamt</b>	<b>16</b>	<b>25</b>	<b>51</b>	<b>35</b>	<b>127</b>	<b>203</b>

Quelle: UNESCO 2004, S. 137

nahe und erzeugt solchermaßen auch eine Konkurrenzsituation. Darüber hinaus ist auf die prognostische Färbung der Kategorien zu verweisen. In Bezug auf die Aktivitäten und Anstrengungen der Mitgliedstaaten kann dies demoralisierende Effekte letztlich im Sinne einer *self-fulfilling prophecy* haben, wird doch etwa in der zweiten Darstellung den Staaten in der vierten Kategorie bescheinigt, dass sie sich weit entfernt von der Erreichung der Ziele befinden. Nicht auszuschließen ist darüber hinaus, dass sich aus diesen Darstellungen auch Hilfestellungen für die multilateralen Organisationen ergeben, um jene Staaten zu identifizieren, in denen noch weitere Anstrengungen zu machen sind und die entsprechender Unterstützung bedürfen. Die in Kapitel 6 des zweiten Berichtes angeführte „fast track“-Initiative verweist auf einen solchen Zusammenhang (vgl. UNESCO 2003, S. 247 ff. und UNESCO 2004, S. 213 ff.). Somit stellen

die Berichte auch die Grundlage dafür dar, wie Mittel von Geberländern bzw. von internationalen Organisationen verwendet werden.

Mit dem sechsten Kapitel aus dem zweiten Bericht ist auf ein weiteres Kennzeichen der Berichte verwiesen, verfügen sie doch auch über einen Teil, der eigens über die Geberseite berichtet. Überschriften in beiden Berichten mit „Meeting our international Commitments“ (vgl. UNESCO 2003, S. 231 ff. und UNESCO 2004, S. 137 ff.) werden hier unterschiedliche Aspekte in den Blick genommen. Im Zentrum stehen Hilfsleistungen sowohl nach Themen und Bereichen als auch nach Staaten ausgewiesen (vgl. UNESCO 2004, S. 234 f.). Darüber hinaus stehen auch internationale Initiativen, Aktivitäten und Konzepte sowie internationale Koordination im Blick (vgl. ebd., S. 187 ff.). Die UNESCO kommt mit der Aufnahme eines solchen Kapitels der Aufgabe nach, die Erreichung der EFA-Ziele zu beobachten und darüber zu berichten. Dass in diesem Zusammenhang auch auf die Geberseite etwa durch Rankings bezüglich ihrer geleisteten Beiträge ein gewisser Druck ausgeübt wird, ist in Dokumenten der Bildungsberichterstattung ein Novum.

Schließlich weisen die EFA Monitoring Berichte im Vergleich zu den World Education Reports auch noch einen Unterschied dahingehend auf, dass in Kapiteln auch besonders gute Beispiele oder erfolgreiche Politikansätze vorgestellt und diskutiert werden (vgl. etwa ebd., S. 142 ff.). Die Berichte schließen damit also Elemente ein, die für die als beispielhaft aufgeführten Staaten bestätigend wirken und für andere Staaten inspirierenden Charakter haben können.

Zusammenfassend lässt sich über die Entwicklung der Bildungsberichterstattung innerhalb der UNESCO Folgendes festhalten. Nach der Etablierung einer kontinuierlichen indikatorisierten Bildungsberichterstattung Anfang der 1990er Jahre ist der Auftrag an die UNESCO, für die EFA-Ziele die Berichterstattung zu übernehmen, ein wesentlicher Sprung. Strukturell ist die Selbstverpflichtung der Staaten im Rahmen des Weltforums in Dakar dem Prozess der offenen Koordinierung und des Benchmarking innerhalb der EU ähnlich. In beiden Fällen geht es darum, die gesteckten Ziele in einem bestimmten Zeitraum zu erreichen. Insofern ist es auch nur folgerichtig, dass eine Berichterstattung über die Fortschritte hin zu diesen Zielen über Peer-pressure-Effekte und die Präsentation von „guter Praxis“ Anregungen zu geben und Aktivitäten zu initiieren sucht. Betrachtet man

das Weltform von Dakar als Ausweis für Globalisierung, so könnte man die UNESCO ob der ihr in diesem Zusammenhang zugewiesenen Rolle als Gewinner der Globalisierung im Bildungsbereich bezeichnen.

#### **6.4.2 Die International Adult Learner's Week**

Eine Aktivität, die sich unmittelbar aus CONFINTEA V entwickelt hat, ist die „International Adult Learner's Week“. Um nochmals den Rahmen zu verdeutlichen: Die Teilnehmer der CONFINTEA V erklären in der Hamburg Deklaration: „We are determined to ensure that lifelong learning will become a more significant reality in the twenty-first century. To that end, we commit ourselves to promoting the culture of learning through the 'one hour a day for learning' movement and the development of a United Nations Week of Adult Learning“ (vgl. UNESCO 1997, S. 7).

Zu bemerken ist dabei, dass die Idee der Lernwochen für Erwachsene nicht im Kontext der Weltkonferenz entstanden ist, sondern ihre Vorläufer in Aktivitäten einzelner Nationen hat. Im Jahre 1992 fand zunächst im Vereinigten Königreich eine solche Initiative statt, die vor allem Erfolge im Bereich der Mobilisierung erzielen konnte. Inspiriert durch die Erfolge fand die Idee in den weiteren Jahren auch in anderen Ländern Zuspruch. So wurden Lernwochen in Australien und Jamaika (1995), Südafrika (1996), Slowenien, der Schweiz und in der belgischen Region Flandern (1996) durchgeführt (vgl. Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes e.V. 2002, S. 8; vgl. dazu auch Todorova/Theesen 2003).

Einen weiteren Impuls bekam die Initiative zur Lernwoche von Seiten der UNESCO durch die Generalkonferenz, die im Rahmen ihrer 20. Sitzung im Jahre 1999 eine Resolution verabschiedete. Dort heißt es:

*„The General Conference, Bearing in mind the Fifth International Conference on Adult Education, held in Hamburg in 1997, which agreed a Declaration and Agenda for the Future setting out aims, strategies and commitments for adult learning for participating governments particular through the development of an International Adult Learner's Week, [...]*

1. *Invites* Member States to participate actively in lifelong learning in a way that meets their own particular needs;
2. *Further invites* Member States to give their support to an International Adult Learner's Week to be launched at Expo 2000 in Hannover on 8 September 2000, to coincide the International Literacy Day;

3. *Invites* the Director-General to transmit this resolution to the United Nations Secretary-General with a request that he communicate it to the United Nations General Assembly with a view to the participation of all Member States of the United Nations in an International Adult Learner's Week" (Records of the General Conference, 30th Session, Volume 1, Resolutions, UNESCO 1999, Paragraph IV/11, zit. n. UNESCO Institute for Education 2003, S. 7).

In diesem Zusammenhang wurde das UNESCO-Institut für Pädagogik in Hamburg, als diejenige Einrichtung der UNESCO, die auf lebenslanges Lernen spezialisiert ist, mit der Federführung der International Adult Learner's Week betraut. Dem Institut kam nicht nur die Aufgabe zu, die Einführungsveranstaltung im Rahmen der EXPO vorzubereiten, sondern auch die Lernfestbewegung unterstützend zu begleiten.

Von Seiten des UNESCO-Institutes lassen sich drei Tätigkeitsschwerpunkte ausweisen. Zum einen bemüht sich das Institut um Transparenz und Sichtbarkeit der International Adult Learners Week. Hierzu ist beispielsweise eine Webseite eingerichtet worden, die über die Entwicklung der Bewegung sowie die verschiedenen Aktivitäten in unterschiedlichen Ländern Auskunft gibt. Diese Webseite ermöglicht einerseits einen Informationsaustausch zwischen den bereits aktiven Akteuren und erlaubt andererseits auch einer breiteren Öffentlichkeit Informationen über die Lernfeste zu bekommen (vgl. UNESCO Institute for Education 2003, S. 8; die Web-Adresse lautet: [www.unesco.org/education/uie/InternationalALW/](http://www.unesco.org/education/uie/InternationalALW/)).

Des Weiteren sucht das UNESCO-Institut durch die Ausrichtung von Tagungen und Konferenzen, den Erfahrungsaustausch zwischen den Partnern des Lernfestnetzwerkes zu ermöglichen und zu stärken. So hat das UNESCO-Institut in Zusammenarbeit mit der EU im Dezember 2001 für die Organisatoren von Lernfesten aus der europäischen Region eine Tagung in Brüssel ausgerichtet. Ferner hat das Institut im Rahmen der dritten brasilianischen Literacy Week Organisatoren und Koordinatoren von Lernfesten aus verschiedenen UNESCO-Regionen nach Brasilia zu einem Workshop über nationale und internationale Implikationen der Lernfestbewegung eingeladen (vgl. UNESCO Institute for Education 2003, S. 9).

Schließlich begleitet das UNESCO-Institut die International Adult Learner's Week auch durch Forschung. So wurde beispielsweise im Jahre

2002 ein Bericht zur Bewertung der Lernfestivals in Europa vorgelegt, der unter anderem das breite Spektrum der inhaltlichen Ausgestaltung der Lernwochen in nationalen Kontexten dokumentiert (UNESCO Institute for Education 2002).

Daher lassen sich auch einige Befunde zur näheren Charakterisierung der Lernwochen mitteilen. Der zeitliche Umfang der Lernfeste etwa erweist sich im internationalen Vergleich nicht als einheitlich sieben Tage andauernd, wie der Titel *Adult Learner's Week* nahe legt, sondern variiert von ein- bis zweitägigen Veranstaltungen, wie etwa das Lernfest in Deutschland, bis hin zu 15-tägigen Veranstaltungen in Russland (vgl. Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes e.V. 2002, S. 12).

Relative Konvergenz besteht jedoch bei den Zielen der Lernwochen in den unterschiedlichen nationalen Kontexten. Als solches sind auszuweisen:

- „1. Erhöhung des Bewusstseins für die Bedeutung und die Vorteile der ständigen (Erwachsenen-, lebenslangen, Pflicht-) Weiterbildung
2. Präsentation und Darstellung der Vielfalt bestehender Lernmöglichkeiten und Angebote
3. Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Interessengruppen und
4. ‚Feste‘ der lernenden Erwachsenen und Schaffung einer Aufmerksamkeit für diese Menschen und ihre Bedürfnisse“ (ebd., S. 8).

Die Lernwochen haben folglich zumeist werbenden Charakter im doppelten Sinne: Sie sollen zum einen für die Idee des lebenslangen Lernens werben, zum anderen aber auch adressiert an konkrete Lerner für Teilnahme am Erwachsenenlernen.

Hinsichtlich der Folgen der Aktivität sind verschiedene Aspekte zu beleuchten. Betrachtet man zunächst die quantitative Entwicklung seit der offiziellen Empfehlung im Rahmen der CONFINTEA V, so ist festzuhalten, dass nunmehr 40 Staaten Lernfeste durchführen. Neben den „Pionierstaaten“ Australien, Jamaika, Südafrika, Belgien, Slowenien, der Schweiz und Großbritannien, die sich schon vor der UNESCO-Initiative einer solchen Aktivität verschrieben hatten, sind sechs Jahre nach CONFINTEA V nunmehr noch Botswana, Ägypten, Kenia, Mali, Namibia, Swasiland, Japan, die Philippinen, Singapur, Brasilien und Mexiko sowie 24 Staaten der Europäischen Region – im Sinne der UNESCO-Definition

Kanada einschließlich – hinzugekommen (vgl. UNESCO Institute for Education 2003, S. 7). Vor diesem Hintergrund kann der International Adult Learner's Week mittlerweile ein Bewegungskarakter zugeschrieben werden, nicht zuletzt auch, weil die oben bereits angesprochenen Konferenzen als Forum für die gegenseitige Verständigung der beteiligten Staaten über Strategien, Ziele und Probleme dienen.

Ferner zeigen auch die Erfahrungen in Großbritannien, dass sich über einen längeren Zeitraum immer mehr Partner und Sponsoren an den Lernfesten beteiligt haben (vgl. Bochynek 2003, S. 174). Die Tatsache, dass Lernfeste stattfinden, führt offenkundig dazu, dass sich Einrichtungen, sei es aus überzeugter Begeisterung für die Sache, sei es aus Angst, einen Trend zu verpassen, an ihnen beteiligen.

Darüber hinaus sind belegbare Folgen eher rar. Es mangelt jedoch nicht an programmatischen Stellungnahmen, die auf mögliche Vorzüge und Folgen der Lernfeste verweisen. So findet man etwa aus UNESCO Zusammenhängen die Verweise, dass mittels Lernfestwochen eine Integration von Lernen und den Lebensumständen der Lerner vollzogen werden kann oder durch das Aufdecken der Bedürfnisse, Interessen und Sorgen der Lernenden im Rahmen von Lernfesten bedarfsorientierte Bildungspolitiken entwickelt werden können (vgl. ebd., S. 175). Konkrete Belege für eine derartige Folge stehen jedoch aus.

In der Bundesrepublik wird das Lernfest als Initiative von Bund und Ländern getragen und zugleich verschränkt mit dem Programm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zur so genannten „Lernenden Region“. Dabei ist die Tatsache, dass vom Bundesministerium Dokumentationen und Publikationen, in denen Erfahrungen dargestellt und Lernfestaktivitäten resümiert werden, durchaus schon als Folge zu bewerten, kommt doch hierin nicht nur ein Bekenntnis zur Initiative, sondern auch ein werbendes Anliegen zum Ausdruck (vgl. BMBF 2001).

Doch auch in diesen Publikationen finden sich mit Blick auf Ergebnisse der Lernfeste zumeist programmatische Aussagen. So heißt es etwa in der Publikation zum Lernfest aus dem Jahre 2001: „Die Legitimation pädagogischen Handelns wird durch ein Lernfest auf eine neue, breitere Basis gestellt. Die Träger-Konkurrenz nimmt zu Gunsten des gemeinsamen Bemühens um die Präsentation attraktiver Weiterbildungsangebote ab.

Die Weiterbildung lernt, mit einer Stimme zu sprechen, um sich besser Gehör in Gesellschaft und Politik zu verschaffen“ (ebd., S. 11). Wiederum stehen Belege für eine solche Folge aus. Angesichts einer Vielzahl von Belegen aus Regionalstudien (vgl. Dröll 2001, Eckert/Tippelt 2001), die auf eine Verschärfung der Konkurrenzsituation vor dem Hintergrund der Verknappung von Mitteln verweisen, möchte man schon fast nicht mehr von programmatischer, sondern von utopischer Aussage sprechen.

### **6.4.3 Zusammenfassende Betrachtung**

In der vorangegangenen Analyse konnte gezeigt werden, dass auch die UNESCO zunächst mit dem World Education Report und seit 2002 mit dem EFA Global Monitoring Report über Aktivitäten im Bereich der indikatorisierten Bildungsberichterstattung verfügt. Auch wenn der EFA Global Monitoring Report den World Education Report als Aktivität ablöst, ist das Verhältnis der beiden Aktivitäten nicht im Sinne der Kontinuität zu charakterisieren. Vielmehr konnten in der Analyse Differenzen herausgearbeitet werden, die von den unterschiedlichen Entstehungskontexten und Funktionen bis hin zu differierenden Darstellungen der Ergebnisse reichen. Sollte der World Education Report eine weithin nützliche Informationsquelle über Trends und Probleme im Bildungsbereich sein, so geht es beim EFA Global Monitoring Report darum, gezielt zu prüfen, inwieweit die selbstgesteckten EFA-Ziele von den Staaten erreicht werden und dann auch auszuweisen, welche Staaten am Erreichen zu scheitern drohen. Mit den aufgezeigten Formen der Darstellung der Befunde konnte deutlich gemacht werden, dass hiermit der *peer pressure* auf die Staaten zur Erreichung der Ziele erhöht wird. Darüber hinaus wurde mit der International Adult Learner's Week eine Aktivität analysiert, die mittlerweile Bewegungscharakter angenommen hat. Mit mehr als 40 beteiligten Staaten ist diese Aktivität durchaus erfolgreich. Zudem schließt sie unmittelbar an die im Rahmen von CONFINTEA V verabschiedete Hamburg Deklaration an, ist also als Aktivität kongruent mit den programmatischen Forderungen. In der Analyse wurde ebenfalls deutlich, dass jenseits der quantitativ erfassbaren Folge der beteiligten Staaten kaum verlässliche Aussagen zu Folgen gemacht werden können.

Schließlich soll an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen werden, dass die UNESCO einerseits über nationale Kommissionen, andererseits über die aufgeführten Institute weitere Aktivitäten ausführt, die an dieser Stelle nicht systematisch in die Untersuchung einbezogen werden konnten.

## **7 Vergleichende Analyse der Befunde**

---

Im Folgenden werden nunmehr die für die einzelnen Organisationen erarbeiteten Befunde nochmals einer vergleichenden Analyse zugeführt. Zunächst werden dazu Konvergenzen und Divergenzen der bildungspolitischen Orientierungen näher in den Blick genommen, sodann Gemeinsamkeiten und Differenzen bei den Aktivitäten und Handlungsstrategien untersucht und schließlich die Befunde bezüglich der Folgen aus den Aktivitäten systematisiert und analysiert.

### **7.1 Konvergenzen und Divergenzen in bildungspolitischen Orientierungen der inter- und supranationalen Organisationen**

---

Bevor die Ergebnisse der Analyse der bildungspolitischen Empfehlungen der inter- und supranationalen Organisationen einer vergleichenden Betrachtung zugeführt werden, ist bezüglich des Stellenwertes der Themen Bildung und Weiterbildung festzustellen, dass sie zu prioritären Themen auf den politischen Agenden der untersuchten Organisationen avanciert sind.

Bei der OECD kommt dies beispielsweise in strukturellen Veränderungen innerhalb des Sekretariates zum Ausdruck. War der Bildungsbereich zunächst dem Direktorat für Bildung, Beschäftigung, Arbeit und Soziales zugeordnet, so besteht seit 2002 ein ausschließlich auf Bildung konzentriertes Direktorat. Damit kommt dem Bildungsbereich gemäß der strukturellen Ordnung der Organisation der gleiche Stellenwert zu, wie etwa Wirtschafts- oder Energiefragen. Zwar ist bei der Weltbank genau der umgekehrte Fall aufgezeigt worden, d. h. die Auflösung einer Organisationseinheit, die sich ausschließlich mit Fragen der Bildungspolitik beschäftigt hat, jedoch sind auch hier deutliche Signale für eine stärkere Befassung mit Bildungsfragen erkennbar. Dafür sprechen etwa die vorgelegten Dokumente und die relativ stabilen Ausgaben für Bildung.

In der EU stellt der Vertrag von Maastricht und der dort festgeschriebene Kompetenzzuwachs im Bereich Bildung einen weiteren Beleg für die These dar. Zwar beschränkt sich diese Kompetenz zunächst nur auf Förderung und Unterstützung von bestimmten Dimensionen der Bildung.

Gleichwohl haben sich seither Bildung und Weiterbildung nachhaltig auf der politischen Agenda der EU etabliert.

Wie gezeigt werden konnte, gehört die Befassung mit Bildung seit jeher zu den Aufgaben der UNESCO. Allerdings können auch bei dieser Organisation die Ausrichtung von CONFINTEA V sowie die Mitausrichtung des Weltbildungsforums im Sinne eines Bedeutungszuwachses interpretiert werden. An der Ausrichtung des Weltbildungsforums hat sich schließlich auch die Weltbank beteiligt.

Mit der Weltbildungskonferenz von Jomtien aus dem Jahre 1990 und vor allem dem Weltbildungsforum in Dakar im Jahre 2000 sind zwei Beispiele für große internationale Konferenzen zum Thema Bildung angeführt, die allein aufgrund ihrer Teilnahmestruktur den Anspruch reklamieren können, den Themenbereich Bildung und Weiterbildung global etabliert zu haben. An der Konferenz in Jomtien beteiligten sich Vertreter aus 155 Staaten und 150 Organisationen, in Dakar waren 1.100 Vertreter aus 165 Staaten und von 150 Nichtregierungsorganisationen akkreditiert.

Vergleicht man die unterschiedlichen weiterbildungspolitischen Positionen und Empfehlungen der untersuchten Organisationen, so ist eine auffällige Konvergenz, dass alle untersuchten Organisationen das lebenslange Lernen in das Zentrum ihrer Überlegungen stellen. Die 1990er Jahre erweisen sich dabei als besonders dynamische Phase, da Hinwendungen zum oder konzeptionellen Veränderungen des lebenslangen Lernens in den inter- und supranationalen Organisationen in diesem Zeitraum stattfinden. Während die UNESCO an das von ihr in den 1970er Jahren mitentwickelte Konzept des lebenslangen Lernens wieder anknüpft und es in den Dokumenten neu akzentuiert, vollzieht die OECD einen expliziten Konzeptwechsel weg von der vormals favorisierten *recurrent education* hin zum lebenslangen Lernen. In der EU konnte eine Entfaltung des Konzeptes beobachtet werden, an deren Ende nunmehr auch explizit das lebenslange Lernen als konzeptionelle Leitformel steht. Schließlich wendet sich auch die Weltbank unter anderem mit dem Bericht zum lebenslangen Lernen dem Konzept zu, was insofern als bemerkenswert erscheint, als Fragen der Weiterbildung innerhalb der Weltbank für lange Zeit ausgeblendet waren.

Nimmt man jenseits dieser Beobachtung die inhaltliche Dimension und Ausgestaltung des gleich bezeichneten Konzeptes in den Blick, so sind weitere Konvergenzen herauszustellen. Zunächst wird lebenslanges Lernen in allen untersuchten Organisationen als Modernisierungsformel für das gesamte Bildungswesen betrachtet. Dabei wird ausdrücklich betont, dass ein Bildungskontinuum von der Vorschulphase bis hin zur Weiterbildung im Kern des Konzeptes steht. Damit setzt die Modernisierung des Bildungswesens die Auflösung der nach Bildungssektoren differenzierten Sichtweise auf das Bildungswesen voraus. Ergänzt wird eine solche veränderte Sichtweise auch durch das Hinzuziehen von Bildungsbereichen jenseits der formalen Bildung. Lebenslanges Lernen beinhaltet demnach ausdrücklich formales, nonformales und informelles Lernen.

Ebenfalls deutlich geworden ist, dass das Verständnis von Bildung bei allen Organisationen ein grundsätzlich funktionales bzw. instrumentelles ist. Die Vorstellung des zweckfreien Lernens oder eines nicht-instrumentellen Bildungsverständnisses scheint in keinem der untersuchten Dokumente auf. Vielmehr wird das lebenslange Lernen in gesellschaftlichen Veränderungsprozessen und Problemlagen kontextualisiert und zugleich mit dem Potential zur Lösung von ausgewiesenen Problemen oder Herausforderungen beladen. Dabei ergeben sich hinsichtlich der Abschätzung des Beitrages, den lebenslanges Lernen zur Lösung leisten kann, zwischen den untersuchten Organisationen einige Differenzen, insgesamt kann aber festgehalten werden, dass die Bereiche, in denen durch Bildung gesellschaftliche Problembereiche (mit-)bearbeitet werden sollen, nicht eben gering sind.

Bei genauerer Hinsicht stehen in den Organisationen wiederum einvernehmlich die ökonomische und soziale Dimension im Zentrum. Dabei ist die ökonomische Dimension wesentlich geleitet von der Humankapitaltheorie und deren grundlegender Annahme, dass sich Investitionen in die Fähigkeiten und Fertigkeiten von Menschen auch positiv auf das wirtschaftliche Wachstum auswirken. Entsprechend besteht ein wichtiges Element der bildungspolitischen Orientierung in allen Organisationen in der Forderung nach dem Aufbau von Kompetenzen, wobei mit Blick auf die erweiterte Perspektive auch der Erwerb bzw. die Anerkennung von Kompetenzen im nonformalen und vor allem im informellen Bildungsbereich von Bedeutung ist. Die ständige Arbeit an den Kompetenzen der Individuen sorgt zudem dafür, die Beschäftigungsfähigkeit der Individuen

zu erhalten und ist die Grundlage für Beschäftigungslose, sich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Der letztgenannte Punkt stellt den Schnittpunkt zur sozialen Dimension dar, verbindet sich doch mit der Integration der Individuen in den Arbeitsmarkt auch die Vorstellung, Tendenzen der gesellschaftlichen Segregation entgegenzuwirken und eine gesellschaftliche Integration herstellen zu können. Am deutlichsten kommt diese bildungspolitische Orientierung hin zu Gleichheit und Inklusion in der emphatischen Formulierung „for all“ zum Ausdruck, die von allen Organisationen entweder explizit in eigenen Dokumenten aufgegriffen oder aber durch Unterstützung der „EFA 2000“-Bewegung deutlich wird. Solche Orientierung schließt auch die Konzentration auf bestimmte benachteiligte Gruppen ein, wobei die grundlegende Vorstellung die Herstellung von sozialer Gerechtigkeit und sozialer Kohäsion vorsieht und zudem die Teilhabe an Gesellschaft und Demokratie.

Darüber hinaus lassen sich in Positionen, die im Kontext der Ausgestaltung des lebenslangen Lernens herausgearbeitet worden sind, weitere Übereinstimmungen identifizieren. Hinsichtlich der Finanzierung des Lernens ist ein Konsens dahingehend festzustellen, dass nicht mehr der Staat allein die Verantwortung für Bildung und Weiterbildung tragen soll, sondern vielmehr Individuen und Unternehmen mit in die Verantwortung einzubeziehen sind. In den Dokumenten kommt dies durch die Rede von der geteilten Verantwortung zum Ausdruck. Die Forderung nach der Steigerung von Investitionen in Bildung geht einher mit der Vorstellung, dass hier vor allem Unternehmen im Bereich der beruflichen und betrieblichen Weiterbildung aber eben auch die Individuen selbst sich zunehmend engagieren.

Auffällig hinsichtlich weiterer konvergenter Aspekte ist die besondere Bedeutung, die den Informations- und Kommunikationstechnologien und ihrem vermeintlichen Innovationspotential beigemessen wird. Eng verbunden mit diesem Aspekt der Innovation durch Informations- und Kommunikationstechnologien ist schließlich die allgemeine Forderung nach einer Verbesserung der Qualität des Bildungswesens und der Lehr- und Lernprozesse. In diesem Zusammenhang fordern alle Organisationen entweder Benchmarks, indikatorisierte Bildungsberichterstattung und Leistungsmessstudien oder es wird mit Befunden aus solchen bereits durchgeführten Studien argumentiert.

Neben konvergenten Befunden bringt der Vergleich aber auch durchaus Divergenzen in den bildungspolitischen Orientierungen der untersuchten Organisationen hervor. Dabei ist jedoch vorab zu sagen, dass diese keinesfalls so gravierend sind, dass man gar von konkurrierenden Entwürfen sprechen könnte. Der konvergente Befund ist ohne Zweifel der dominante des Vergleichs. Die Divergenzen sind eher als subtil zu charakterisieren und nur vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Aufgaben und der historischen Entwicklung der Organisationen ansichtig zu machen und zu erklären. So konnte etwa bei der Analyse der UNESCO deutlich gemacht werden, dass die bildungspolitische Orientierung zwar die oben genannten Aspekte aufnimmt, gleichwohl sind durch die Integration von bestimmten Aspekten bzw. durch besondere Akzentuierungen typische UNESCO-Positionen immer noch erkennbar. Im Falle der UNESCO stellt etwa die ausdrückliche Betonung der Friedensdimension ein Beispiel für eine Abweichung zu Konzepten anderer Organisationen. Wie bereits oben gezeigt, ist diese Thematik eine ureigene der UNESCO, die zumal in den 1990er Jahren nochmals im Kontext der Gesamtorganisation besondere Aufmerksamkeit erfahren hat. Die Integration solcher Aspekte bzw. die Entwicklung einer idiosynkratischen Struktur macht dann ein Dokument als UNESCO-Dokument erkennbar.

Bei einem Vergleich der bildungspolitischen Positionen der Weltbank und der UNESCO lässt sich die unterschiedliche Akzentuierung gemeinsamer Aspekte verdeutlichen. Während bei der Weltbank die ökonomische Dimension durch Verweise auf die Humankapitaltheorie im Vordergrund steht, wird die soziale Dimension durch Verweise auf das soziale Kapital berücksichtigt. Insgesamt scheint letztgenannter Aspekt jedoch mit einer erkennbaren Nachrangigkeit auf. Bei der UNESCO verhält sich dieses genau umgekehrt. Auch hier werden zwar Aspekte der ökonomischen Dimension wie Kompetenzaufbau aufgenommen, im Vordergrund stehen jedoch Aspekte der sozialen Dimension, der sozialen Gerechtigkeit und der Demokratie. Bildlich ausgedrückt könnte man festhalten, dass sich die unterschiedlichen Organisationen aus unterschiedlichen Richtungen einer weithin gemeinsamen Position annähern, wobei trotz des Weges, den sie zurücklegen müssen, ihre Eigenarten nach wie vor erkennbar bleiben. So ist zu erklären, dass die zunächst ökonomisch motivierte Einlassung auf Bildungsfragen bei der EU erst allmählich durch Aspekte des sozialen Zusammenhaltes und der Staatsbürgerschaft ergänzt wurden.

Abschließend ist nochmals festzuhalten, dass sich die 1990er Jahre aus bildungspolitischer Sicht in den inter- und supranationalen Organisationen als eine dynamische Zeit erwiesen haben, in der die Organisationen sich in ihren bildungspolitischen Konzepten und Positionen angleichen. In dieser Phase entsteht ein von den Einrichtungen getragener, weithin homogener globaler Weiterbildungsdiskurs, der Raum für die Idiosynkrasien der Organisationen lässt.

Die so im Rahmen des Vergleichs herausgearbeiteten Befunde lassen sich in unterschiedlicher Art bzw. in Rückgriff auf unterschiedliche konzeptionelle und theoretische Ansätze interpretieren.

In einer ersten Variante ließe sich argumentieren, dass es angesichts einer ähnlichen Bestimmung der Rahmenbedingungen durch die Organisationen keinesfalls überraschen kann, dass sie sämtlich zu ähnlichen bildungspolitischen Konzepten und Entwürfen kommen. Vielmehr scheint es vor dem Hintergrund etwa der übereinstimmenden Betonung der Herausforderungen durch die Wissens- und Informationsgesellschaft nur folgerichtig, dass alle Organisationen die besondere Bedeutung des Lernens einerseits und des Einsatzes der Informations- und Kommunikationstechnologien andererseits betonen.

Darüber hinaus konnte gezeigt werden, dass die jeweiligen Organisationen die Entwürfe nicht abgeschottet voneinander erstellen, sondern von Entwicklungen in Nationalstaaten und in anderen Organisationen Kenntnis haben bzw. darauf sogar Bezug nehmen. Auch dieser Aspekt ist mit der oben angebotenen Erklärungsvariante kompatibel, eröffnet jedoch noch eine weitere Dimension.

Ausgangspunkt ist dabei die strukturelle Verflechtung der Einrichtungen, die als Befund in der Analyse herausgearbeitet wurde. Am Beispiel der EFA-2000-Initiative konnte gezeigt werden, dass sich u. a. Weltbank und UNESCO beteiligen und sich zudem auch gleichen Zielen verpflichten.

Mit Blick auf die Ministertreffen und Sitzungen lässt sich nicht rekonstruieren, welche Vertreter in welchen Sitzungen Anregungen und Impulse erhalten haben und wie diese im Folgenden Einzug in die Dokumente der Organisation genommen haben. Gleichwohl ist es höchst unplausi-

bel anzunehmen, dass solche Verflechtungen folgenlos bleiben. Diese Annahme kann durch weitere Befunde gestützt werden. In Kapitel 2.1.4 ist bereits auf Arbeiten von Bauman verwiesen worden, in denen er das Konzept der globalisierten Reichen und der lokalen Armen entfaltet hat. Diesem Konzept ähnelnd, aber weitaus konkreter, hat Lash für die USA im Zusammenhang der Globalisierung eine neue Schicht ausgewiesen, die sich aus Menschen aus unterschiedlichsten Berufsgruppen zusammensetzt. Kennzeichnend ist, dass diese Schicht sich zunehmend der Loyalität gegenüber dem eigenen Staat entziehen: „Their loyalties – if the term is not itself anachronistic in this context – are international rather than regional, national, or local. They have more in common with their counterparts in Brussels or Hong Kong than with the masses of America not yet plugged into the network of global communications“ (Lash 1996, S. 35). Die Unabhängigkeit von nationalen Interessen ist eine zentrale Anforderung an die Mitarbeiter in inter- und supranationalen Organisationen und wird, wie Untersuchungen über die Beschäftigten der Europäischen Kommission belegen, auch weithin praktiziert (vgl. Schaefer u. a. 2000, S. 29–35). Shore konnte zudem nachweisen, dass die Mitarbeiter der Kommission sich stark mit dieser identifizieren und des Weiteren einen eigenen Ethos und einen Esprit de Corps entwickelt haben (vgl. Shore 2000, S. 127).

Solche Befunde legen die Schlussfolgerung nahe, dass Mitarbeiter von unterschiedlichen inter- und supranationalen Organisationen mehr Gemeinsamkeiten untereinander haben, als mit ihrem jeweiligen nationalen Gegenpart. Sie bilden auf dieser Grundlage eine Gemeinschaft, in der Ideen, Konzepte und Dokumente zur Kenntnis genommen und diskutiert werden. Anknüpfend an die Überlegung lassen sich weitere Forschungsperspektiven aufzeigen. So liegt eine Akteurskonstellationsuntersuchung für den Bildungsbereich nahe, in der empirisch untersucht wird, welche Akteure an welchen Orten zusammenkommen.

Der Befund des stark ausgeprägten Esprit de Corps führt zur Interpretation des zweiten zentralen Befundes dieses Vergleichs, der Beobachtung, dass trotz der Konvergenzen dennoch die distinkten Kennzeichen und teilweise ideologischen Positionen der Organisationen erkennbar bleiben. Unterstellt man weiterhin, dass bestimmte Ideen und Orientierungen zwischen den Organisationen fluktuieren bzw. von den Mitarbeitern der Organisationen zur Kenntnis genommen werden, so kann der Befund so

interpretiert werden, dass Ideen und Orientierungen durch einen organisationstypischen Filter gelangen und überformt werden. Schriewer hat den Prozess des Übergangs von pädagogischen Konzepten oder strukturellen Modellen in nationale Kontexte analysiert und verweist in diesem Kontext auf Filter. Diese werden konstituiert durch strukturelle Bedingungen, Weltansichten, philosophische Traditionen und ideologische Systeme. Darüber hinaus sind noch Prozesse der intellektuellen Aneignung, der Verarbeitung und der Etablierung in der Organisation zu berücksichtigen (vgl. Schriewer 2003, S. 273).

Im Unterschied zu Schriewers Argumentation liegen hier zwar keine Konzepte oder Modelle mit einem hohen Konkretisierungsgrad vor, sondern es sind vielmehr bildungspolitische Orientierungen, die durch ihre Unbestimmtheit gekennzeichnet sind. Bei der EU, bei der Weltbank und im Rahmen von EFA 2000 scheinen konkrete Ziele auf, die erreicht werden sollen, grundsätzlich jedoch gehört es zu den konvergenten Erscheinungen der unterschiedlichen Positionen, die Verantwortung der Mitgliedstaaten bzw. der Nationalstaaten herauszuheben. Dennoch ist die Plausibilität der Erklärung dadurch nicht gemildert.

Der angeführte Befund des geringen Konkretisierungsgrades führt zu einer weiteren Überlegung hinsichtlich der Globalisierung in diesem Zusammenhang. Unbestimmtheit, Abstraktion und geringe Konkretisierung als Kennzeichnungen des globalen Weiterbildungsdiskurses stehen in engem Zusammenhang mit Waters' globalisierungstheoretischen Ausführungen. Wie in Kapitel 2.1.1 aufgezeigt, differenziert Waters in seinen Überlegungen zur Globalisierung die Bereiche Ökonomie, Politik und Kultur. Die Entwicklung im kulturellen Bereich charakterisiert er dabei mit dem Begriff der Universalisierung, wobei die Abstraktion der Werte und Standards auf einem hohen Niveau von Allgemeinheit festzustellen sei, das zugleich extreme Möglichkeiten der kulturellen Differenzierung erlaube. Anders gewendet erlaubt also gerade die Homogenisierung extreme Heterogenisierung. Genau in diesem Sinne könnte auch die Herausbildung eines globalen Diskurses der Weiterbildung verstanden werden, der auf sehr allgemeinem Niveau etwa die Forderung nach lebenslangem Lernen für Alle erhebt, dann jedoch die Bandbreite an nationalen und kulturellen Differenzierungen erlaubt bzw. sogar explizit einfordert. Überspitzt formuliert wird lebenslanges Lernen dann zu einer Leerformel, die in den jeweils nationalen und kulturellen Kontexten gefüllt wird. Zugleich

erlaubt diese Leerformel aber Verständigung und stellt eine gemeinsame Bezugsebene dar. In einer solchen Interpretation könnten die erarbeiteten Befunde als Bestätigung für Waters Thesen verstanden werden. In diesem Kontext ließe sich dann auch die Überfrachtung des lebenslangen Lernens deuten. Nimmt man die Zuschreibungen und Erwartungen ernst, so werden die Aussagen der Dokumente entwertet, weil eine fehlende Kenntnis über die Möglichkeiten der Erwachsenenbildung zum Ausdruck kommt und kein echter Gestaltungswillen angenommen werden kann. Vor dem Hintergrund des oben angeführten Kontextes aber fügen sich die vielen Zuschreibungen an das lebenslange Lernen in das Gesamtbild ein, weil sie gewissermaßen Angebote zum Anschluss an den globalen Diskurs darstellen.

Im Anschluss an Waters ist schließlich noch ein letzter Aspekt anzuführen. Die Analyse konnte zeigen, dass binnen zehn Jahren innerhalb der untersuchten inter- und supranationalen Organisationen eine weithin harmonische und einheitliche Vorstellung von Bildung entwickelt worden ist. Diese relativ kurze Zeit ist einerseits dadurch zu erklären, dass die Positionen, wie oben gezeigt, sehr allgemein bleiben. Andererseits ist aber auch die inhaltliche Ausgestaltung in diesem Zusammenhang zu beachten. Bei aller Unbestimmtheit ist die Position inhaltlich so zu charakterisieren, dass sie sehr eng an den Bedürfnissen der Wirtschaft orientiert ist. Wie gezeigt werden konnte, ist die Nähe zu Unternehmen in einigen Dokumenten sogar explizites Ziel. Damit ist das Bildungsverständnis aber auch befreit von Widerständen und Komplexitäten, die bei einer Mitberücksichtigung der kulturellen Arena ins Spiel gekommen wären. Geht man nun mit Waters davon aus, dass in der ökonomischen Arena der Globalisierungsprozess am weitesten vorangeschritten ist, so lässt sich schlussfolgern, dass die Harmonisierungsfunktion, die von den Dokumenten ausgeht, hoch ist. Überspitzt formuliert ist es am Ende einer solchen Entwicklung gleichgültig an welchem Ort die Individuen das lernen, was eine globalisierte Ökonomie einfordert. So betrachtet ist die Funktionalisierung des Bildungssystems dann Grundvoraussetzung für den Anschluss von dem, was als Bildung bezeichnet und gemessen wird, an Globalisierung.

## 7.2 Konvergenzen und Divergenzen bei den Aktivitäten und Handlungsstrategien

---

Im vorangegangenen Kapitel konnte gezeigt werden, dass sich die Phase ab Mitte der 1990er Jahre in Bezug auf die Entwicklung und Veränderung bildungspolitischer Konzepte und Orientierungen in inter- und supranationalen Organisationen als dynamisch erwiesen hat. Bei der Betrachtung der Aktivitäten und Handlungsstrategien dieser Organisationen kommt man ebenfalls zu dem Schluss, dass die 1990er Jahre eine ausgesprochen dynamische Phase gewesen sind. Die Dynamik lässt sich dabei so charakterisieren, dass sowohl bereits bestehende Aktivitäten modifiziert worden als auch völlig neue Aktivitäten hinzugekommen sind.

Nimmt man zunächst jene Aktivitäten in den Blick, deren Wurzeln noch vor den 1990er Jahren liegen, so wurden Kredite der Weltbank, die Bildungs- und Strukturprogramme der EU sowie die Länderberichte der OECD in die Untersuchung einbezogen. Dabei sind die Modifikationen nochmals zu unterscheiden. Bei den Krediten der Weltbank und den Struktur- und Bildungsprogrammen der EU haben sich die Veränderungen vor allem im thematischen Bereich niedergeschlagen. Die Analyse konnte etwa zeigen, dass im Rahmen des Bildungsprogramms Sokrates ein eigener Schwerpunkt für Erwachsenenbildung eingerichtet worden ist. Ein solcher Befund verweist auf eine Stärkung der Bedeutung der Erwachsenenbildung und korrespondiert mit dem Befund aus dem vorangegangenen Kapitel, wonach Bildung und Weiterbildung auch in den Dokumenten an Bedeutung gewonnen haben.

Bei den Länderberichten der OECD konnte auf eine andere Art der Modifikation verwiesen werden. Dort wurde das gängige Vorgehen verändert durch einen ergänzenden Schritt des Überprüfens der Umsetzung der Empfehlungen. Damit ist ohne Zweifel auch der Verbindlichkeitscharakter der Empfehlungen und deren Umsetzung verändert worden.

Deutlicher geprägt wird die Zeit seit den 1990er Jahren indes durch die Vielzahl von Aktivitäten, die neu hinzugekommen sind. Vergleicht man diese in den jeweiligen inter- und supranationalen Organisationen entstandenen Aktivitäten, so werden vor allem Konvergenzen sichtbar. Dabei stehen die Aktivitäten zur indikatorisierten Bildungsberichterstattung ohne Zweifel im Zentrum. Mit „Bildung auf einen Blick“ der

OECD, den „Schlüsselzahlen zum Bildungswesen“ der EU sowie dem „Weltbildungsbericht“ der UNESCO werden in den 1990er Jahren gleich drei Berichte initiiert, die über ausgewählte Indikatoren den Stand des gesamten Bildungssystems des jeweils untersuchten Staates dokumentieren. Zwar gibt es, wie gezeigt, auch Vorläufer und ähnliche Versuche in den Jahrzehnten davor. Die Einrichtung von drei Aktivitäten dieses Typs binnen weniger Jahre jedoch ist als bemerkenswerter Trend zu markieren.

Weiter unterstrichen wird diese Entwicklung durch die Tatsache, dass sich das zugrunde liegende Prinzip der indikatorisierten Bildungsberichterstattung in weitere Aktivitäten, die in den 1990er Jahren etabliert worden sind, verlängert. Zunächst sind hier die Leistungsvergleichsstudien zu nennen, von denen in dieser Arbeit der IALS der OECD detaillierter analysiert worden ist. Wie bereits in der Analyse verdeutlicht, gelten diese Studien gemeinhin als Ergänzungen der indikatorisierten Bildungsberichterstattung. In diesen Studien kommt die Leistung der Lernenden im weitesten Sinne in den Blick, wobei ähnlich den Bildungsberichten auch hier anhand von Indikatoren die jeweiligen Ergebnisse der untersuchten Staaten ausgewiesen werden. Im Unterschied zu den Berichten erfolgt jedoch die Darstellung der Befunde in Form eines Rankings.

Schließlich sind mit der Methode der offenen Koordinierung bei der EU und der EFA-Bewegung in den Organisationen, die sich diesen Zielen verpflichtet haben, Aktivitäten entstanden, die ebenfalls wesentlich auf den in den Berichten zusammengetragenen Daten beruhen. Die beiden genannten Typen erweisen sich zudem als neue Formen der Steuerung insofern, als sie über zuvor einvernehmlich festgelegte Ziele, die bis zu einem ebenfalls festgelegten Zeitpunkt erreicht werden sollen, die Mitgliedstaaten zum Handeln auffordern. Mit Hilfe der Bildungsindikatoren wird hier zunächst der Ausgangs- bzw. Zielpunkt bestimmt und sodann die Entwicklung hin zur Erreichung des Zieles dokumentiert.

Auch wenn, wie bereits oben angemerkt, die indikatorisierte Bildungsberichterstattung nicht neu ist, so sind doch die aufgezeigte neue Dichte, in der sie in den 1990er Jahren praktiziert wird, und die Bedeutung, die ihr in den inter- und supranationalen Organisationen auch im Blick auf andere Aktivitäten zukommt, als Trend herauszuheben. Diese Entwicklung wird an anderer Stelle bereits als Effekt der Globalisierung bewertet: „One of

the real effects that globalisation is having on education is the development of systems of evaluation to make education internationally comparable and quality of education accountable“ (Waters 2001, S. 22).

Auch wenn man einem solchen Schluss nicht zuletzt vor dem Hintergrund fehlender Belege skeptisch gegenüber stehen sollte, so ist in diesem Zitat auf eine zentrale Dimension verwiesen, die im Kontext dieser Entwicklung erkannt werden muss. Diese Dimension zielt auf die Sichtbarmachung von Aspekten durch Evaluation und auf die daraus resultierende Vergleichbarkeit der Systeme. So genannte klassische Aktivitäten zur Analyse von Bildungssystemen wie etwa die Länderberichte der OECD nehmen das gesamte Bildungssystem in seinem sozialen, ökonomischen und historischen Kontext in den Blick. In diesem Zusammenhang ist das System zunächst zu analysieren. Vor diesem Hintergrund ist es möglich, Empfehlungen auszusprechen. Soweit ein Vergleich mit anderen Systeme angestrebt wird, ist dieser mit der juxtapositionellen Methode des Vergleichs vorzunehmen, d. h. Aspekte der Systeme werden gegenübergestellt und soweit möglich miteinander verglichen. Dies bedeutete, dass man auch zu oftmals ausgesprochen differenzierten und komplexen Ergebnissen kommt, wobei vor allem der Vergleich oftmals nicht leicht auszuführen ist, da nicht ohne weiteres Entsprechungen in den Systemen zu finden sind.

Mit den Indikatoren verändert sich der oben beschriebene Charakter des Vergleichs gravierend. Hier werden nun explizit die Entsprechungen und damit auch Möglichkeiten des Vergleichs geschaffen. Die Indikatoren suggerieren einen einfach zu vollziehenden Vergleich und legen eindeutige Aussagen nahe, die sich am deutlichsten in Rankings niederschlagen. Dabei geraten aber auch die kontextualisierenden Überlegungen hinsichtlich ökonomischer, sozialer und historischer Rahmenbedingungen aus dem Blick.

Zur vertiefenden Reflexion über die weitere Bedeutung der Verwendung von Indikatoren soll an dieser Stelle an Überlegungen von Nikolas Rose angeknüpft werden. In seiner Arbeit *„Powers of Freedom. Refraining Political Thought“* schließt Rose an Foucault's Arbeiten zu Macht und Regierung an und sucht von diesem Ausgangspunkt, alternative Sichtweisen auf heutige Regierungsformen und ihre Entstehung aufzuzeigen (vgl. Rose 1999, S. 3). Dabei nimmt er eigens in einem Kapitel seiner

Arbeit auch Zahlen als „technologischen“ Aspekt des Regierens in den Blick und sucht dabei insbesondere die Frage der Macht zu erläutern. Dass von Zahlen Macht ausgeht, stellt Rose in seinen Überlegungen nicht in Frage: „Numbers have achieved an unmistakably political power within technologies of government“ (ebd., S. 197). Hinsichtlich dieser „technologischen“ Dimension unterscheidet Rose vier Typen von politischen Zahlen:

- Zunächst sind Zahlen konstitutive Elemente von Demokratien insofern, als sie Auskunft darüber geben, wer Macht ausübt. Daher sind sie wesentlicher Bestandteil des Prozesses der Legitimierung von politischen Führern und Institutionen.
- Sodann spielen Zahlen eine wichtige Rolle als Instrumente der Analyse und Diagnose von politischen Stimmungen. So machen etwa Meinungsumfragen Stimmungen und Haltungen der Bevölkerung sichtbar. Markt- und Sozialstudien ermöglichen das Abgleichen von politischem Handeln einerseits und den Einstellungen und Werten der Bürger andererseits.
- Ferner führt Rose aus, dass Zahlen moderne Formen des Regierungshandelns überhaupt erst möglich und zugleich bewertbar machen. Mittels Zahlen werden Domänen bestimmt und ab- bzw. eingegrenzt, in denen Regierungshandeln notwendig oder aber auch nicht notwendig wird (vgl. ebd.). So erlaubt erst die Ausweisung der Zahl bzw. der Summe für Gesamtausgaben für den Bereich Bildung eine Perspektive für Regierungshandeln, z. B. die Bildungsausgaben zu steigern. Damit wird aber auch der zweite Aspekt in diesem Zusammenhang deutlich. Die Beobachtung der Veränderung der Zahlen, die eine politische Domäne konstituieren und repräsentieren, d. h. in dem genannten Beispiel Anwachsen oder Rückgang der Bildungsausgaben, erlaubt auch eine Beurteilung und kritische Einschätzung des Regierungshandelns.
- Schließlich sind Zahlen selbst wichtiger technischer Bestandteil des Regierungshandelns, da sie Möglichkeiten und Spielräume abstecken. Am deutlichsten wird dies wohl bei Fragen der Steuereinnahmen und Haushaltsplanungen einer Regierung (vgl. ebd., S. 198).

Der Machtaspekt gerät in der Analyse von Rose in den Blick, indem er das Verhältnis von Politik und Zahlen näher untersucht. Dabei wird

herausgestellt, dass in dreifacher Hinsicht eine reziproke Beziehung zwischen Zahlen und Politik besteht.

Zunächst ist die Auswahl dessen, was gemessen wird, ebenso eine politische Entscheidung wie die Frage der Präsentation und Interpretation der Ergebnisdaten. Bezieht man diesen Aspekt unmittelbar auf den Zusammenhang dieser Arbeit, so ist als Beispiel festzuhalten, dass es einen Unterschied macht, ob als Indikator für lebenslanges Lernen die Beteiligung der Bevölkerung an Weiterbildung in einem bestimmten Bezugsjahr herangezogen wird oder aber die Beteiligung der erwerbstätigen Bevölkerung an beruflicher Weiterbildung in den letzten vier Wochen vor dem Erhebungszeitpunkt. Um die Differenzen nur knapp anzudeuten, würde etwa mit letztgenannter Variante das lebenslange Lernen im Kontext der beruflichen Weiterbildung verortet und damit auch in einem ökonomischen Verwertungszusammenhang gesehen. Mit Blick auf die Präsentation und Interpretation der Daten soll ebenfalls auf Beispiele dieser Analyse verwiesen werden. Dabei ist im Verlauf der Analyse gezeigt worden, dass die Darstellung der Befunde bei Leistungsvergleichsstudien in Form eines Rankings und die Darstellung der Ergebnisse bei den Bildungsberichten in Form einer alphabetisch sortierten Übersicht sich erheblich in Bezug auf die erzeugte Spannung und Relevanz unterscheiden. Hinsichtlich der Interpretation der Daten soll schließlich auf ein weiteres Beispiel verwiesen werden. Die EU weist in ihren Darstellungen immer auch einen Wert des EU-Durchschnitts aus. An dem fiktiven Fall eines Landes, das bei einem Indikator im Durchschnitt der EU liegt, aber noch weit hinter den beiden besten EU-Staaten, sind die Möglichkeiten der Interpretation schnell verdeutlicht: Sie reichen von „nur Durchschnitt“ über „weit hinter den Spitzen“ bis hin zu „im guten Durchschnitt“.

Des Weiteren verweist Rose auf die konstituierende Funktion von Zahlen in Bezug auf politische Domänen und die damit einhergehende Machtdimension. Vor diesem Hintergrund kann der oben beschriebene Trend der indikatorisierten Bildungsberichterstattung auch als Phase der Konstituierung der politischen Domäne Bildung in inter- und supranationalen Organisationen begriffen werden. Mit dem Anspruch, mittels eines Berichtes über das gesamte Bildungswesen Auskunft geben zu wollen, werden aber automatisch bestimmte Facetten des Bildungswesens ausgeblendet, weil sie unter Umständen gar nicht oder nur unzureichend in Zahlen fassbar sind oder aber schlicht nicht aufgenommen werden.

Schließlich verweist Rose auch darauf, dass Zahlen Bereiche, die der politischen Bewertung überantwortet waren, entpolitisieren. Beispielhaft lässt sich dies an der Debatte im Anschluss an die PISA-Untersuchung zeigen. Ihr wird zunächst ein bestimmter Bildungsbegriff zugrunde gelegt, der sodann in den verschiedenen Indikatoren, den Aufgaben und Fragen und schließlich auch in den mittels Zahlen dargestellten Ergebnissen seinen Ausdruck findet. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Ergebnisse, d. h. der Vorlage der vergleichenden Daten drehte sich die öffentliche und politische Diskussion in Deutschland vornehmlich um die in diesem Falle schwachen Ergebnisse für das eigene Land und fokussierte sich auf eine Auseinandersetzung darüber, wie denn nun eine Verbesserung der Resultate zu erreichen sei. Eine Debatte über die politische Bewertung des der PISA-Untersuchung zugrunde liegenden Konzeptes fand indes kaum statt (vgl. hierzu Radtke 2003).

Mit Hilfe der Überlegungen von Rose konnte folglich auf einige blinde Flecken der Debatte aufmerksam gemacht werden, die gerade bei dem dominanten Trend hin zur indikatorisierten Bildungsberichterstattung stärker zu berücksichtigen sind.

Weiterhin gilt es, über die Darstellung der Vielzahl der auf Indikatoren basierenden Aktivitäten hinaus auf einen weiteren Aspekt hinzuweisen. Die Aktivitäten finden in den Organisationen nicht unabhängig voneinander statt, sondern vernetzen sich zusehends und erzeugen somit bestimmte Harmonisierungseffekte. So finden sich beispielsweise in den einzelnen Berichten der jeweiligen Organisationen nicht nur Verweise auf Daten von Untersuchungen der anderen Organisationen. Vielmehr arbeiten UNESCO, vertreten durch das UNESCO Institut für Statistik, OECD und EU, vertreten durch EUROSTAT, mittlerweile im Rahmen der „UOE Data Collection“ zusammen und versuchen international vergleichbare Daten für Bildungssysteme bereitzustellen (vgl. UOE Data Collection 2002). Darüber hinaus ist mit dem „Education for All Monitoring Report“ als Teil des EFA-2000-Prozesses in dieser Arbeit eine Aktivität untersucht worden, die ebenfalls im Zeichen der Kooperation zwischen verschiedensten inter- und supranationalen Einrichtungen steht.

Konnte im vorangegangenen Kapitel angesichts der herausgearbeiteten Konvergenzen in Bezug auf die bildungspolitische Orientierung von

Harmonisierungstendenzen gesprochen werden, so kann man dies vor dem Hintergrund der Befundlage auch in Bezug auf die Aktivitäten. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass etwa mit der Adult Learner's Week eine Aktivität ausschließlich in der UNESCO entsteht oder etwa mit den thematischen Studien in der OECD ein Aktivität entsteht, die wiederum nur in ihrem Kontext zu finden und auch zu verstehen ist. Somit finden sich also auch hier gewisse idiosynkratische Elemente. Dies kann jedoch nicht über den dominanten Befund der Harmonisierung hinsichtlich der indikatorisierten Bildungsberichterstattung hinwegtäuschen. Auch wenn an dieser Stelle eine Parallele zu den Erörterungen aus dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt werden konnte, so ist doch bei der direkten Gegenüberstellung der Befunde aus den Kapiteln eine deutliche Differenz zu erkennen. Konnte für die bildungspolitischen Orientierungen festgehalten werden, dass sie sich weithin angleichen, jedoch immer abstrakter und unbestimmter werden, so lässt sich auf der Ebene der Aktivitäten zeigen, dass auch sie sich angleichen, ja sogar vernetzen, jedoch immer konkreter werden. Dem immer allgemeineren und unbestimmteren Diskurs stehen Aktivitäten gegenüber, die immer konkreter und spezifischer werden. Das durch den Vergleich der beiden Ebenen identifizierte Gegensatzpaar von Unbestimmtheit und Spezifik erinnert an die Gegensatzpaare, die im Zusammenhang der Analyse der Globalisierungsdebatte herausgearbeitet worden sind.

Jenseits der Betrachtung von Trends kann die Ebene der Aktivitäten auch noch aus der Perspektive der Institutionen beleuchtet werden, um somit die Aktivitäten innerhalb der Organisationen und vor allem das Spektrum und die Bandbreite zu würdigen. Dabei ist zunächst nochmals darauf hinzuweisen, dass in diesem Zusammenhang nur eine Auswahl an Aktivitäten berücksichtigt wurde, die sich vor allem daran orientierte, bestimmte Typen von Aktivitäten abzubilden. Trotz dieser Vorbehalte entsteht ein Bild der Organisationen, das angesichts der Ausstattung mit Kompetenzen im Bildungsbereich weithin im Erwartbaren liegt. So entspricht es eher den Erwartungen, die nicht zuletzt durch die ausführliche Auseinandersetzung mit den Organisationen und den Rahmenbedingungen für den Bildungsbereich erzeugt worden sind, dass die EU über ein breites Spektrum an Aktivitäten verfügt, während sich das Aktivitätenspektrum der OECD, der Weltbank sowie der UNESCO bescheidener ausnimmt. Bei der Betrachtung der Organisationen wird deutlich, dass eine Würdigung der jeweiligen Aktivitäten und eine Einordnung der Entwicklung nur vor

dem Hintergrund der historischen Entwicklung bzw. der Entwicklung des Bildungsbereiches in der Organisation vorzunehmen ist.

### **7.3 Systematisierung und Diskussion der Aktivitäten hinsichtlich ihrer Folgen**

---

Mit Blick auf die Befunde zu den Folgen aus den Aktivitäten geht es im Unterschied zu den vorangegangenen Kapiteln weniger darum, direkt zu vergleichen, sondern vielmehr um eine Systematisierung und eine anschließende Analyse. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass aufgrund der methodischen Schwierigkeiten nicht ohne weiteres für alle angeführten und untersuchten Aktivitäten eindeutige Folgen identifizierbar waren.

Die Systematisierung erfolgt entlang von identifizierten dominanten Dimensionen der Aktivitäten. Diese Dimensionen sind charakteristisch für die Funktionsweise unter ihnen gruppierter Aktivitäten und geben somit auch Aufschluss über die Folgen, die aus den Aktivitäten entstehen. Neben der Erläuterung der dominanten Dimensionen, der Funktionsweisen der Aktivitäten und der Gruppierung werden, soweit möglich, auch immer Aussagen zu den identifizierten Folgen gemacht.

Als erste dominante Dimension von Aktivitäten konnten finanzielle Mittel identifiziert werden. Einer solchen Gruppe lassen sich die Kredite der Weltbank, Sozialfondsaktivitäten der EU sowie die am Rande angesprochene Fast-track-Initiative im Kontext der EFA-Bewegung zuordnen. Finanzielle Mittel sind bei allen drei Aktivitäten insofern die dominante Dimension, als sie nicht nur die Funktionsweise wesentlich bestimmt, sondern darüber hinaus auch zentraler Faktor für das Feststellen von belastbaren Aussagen hinsichtlich der Folgen darstellt. Hinzu kommen die Bildungsprogramme der EU, die ebenfalls finanzielle Mittel als dominante Dimension aufweisen, sich jedoch insofern unterscheiden, als sie nicht auf die Regierungsebene abzielen.

Im Zusammenhang der Analyse der Sozialfondsaktivitäten der EU konnte deutlich gemacht werden, dass sich hier die geforderte Kofinanzierung als Vehikel zur Anpassung der regionalen Politikorientierungen an die der EU erweist. Eine ähnlich belastbare Aussage lässt sich auch in Bezug auf die von der Weltbank vergebenen Kredite im Bildungsbereich

machen. Auch hier ist die Attraktivität der in Aussicht gestellten Mittel das zentrale Vehikel, welches das Anpassen an eine vorgegebene (weiterbildungs-)politische Orientierung veranlasst. Schließlich greift dieses Muster auch bei der Fast-track-Initiative. Auch hier geht es vor allem um den schnellen Zugang zu Mitteln und Förderung. Die Unterstützung wird gewährt, wenn bestimmte Voraussetzungen und Auflagen erfüllt sind. Dies setzt jedoch wiederum eine Anpassung der nationalen bildungspolitischen Entwürfe an die internationalen Vorgaben voraus.

Damit ist als Schlussfolgerung festzuhalten, dass offensichtlich an jenen Stellen, an denen finanzielle Mittel dominante Dimension der Aktivitäten darstellen, die Folgen von inter- und supranationalen Aktivitäten konkret in nationalen bildungspolitischen Entwürfen erkennbar sind. Dale hat für die Weltbankkredite bereits auf diesen Zusammenhang verwiesen: „it is the only mechanism able to compel recipient countries to take on particular policies and it is the only one that does not need to rely on some form of learning, persuasion or cooperation to bring about its desired changes“ (Dale 1999, S. 15). Dabei gilt es jedoch nochmals darauf hinzuweisen, dass belastbare Aussagen hinsichtlich von Folgen nur für die Ebene der Regierungsprogramme gemacht werden können. Klar abzugrenzen hiervon ist die Ebene der Umsetzung solcher Programme und damit also auch die Verwendung der Mittel sowie die Ebene der Folgen aus den Programmen. Mit der eingeführten Kategorie der so genannten nationalen Filter, die u. a. den Arbeiten von Schriewer entstammt, ist bereits auf Prozesse der nationalen Überformung von Konzepten verwiesen worden.

Als Sonderform in dieser Gruppe soll kurz auf die Bildungsprogramme der EU eingegangen werden. In der Analyse konnte gezeigt werden, dass sich Aussagen über Folgen aus den Programmen machen lassen, wobei auch auf methodische Schwierigkeiten bei der Evaluation der Programme hingewiesen worden ist. Bildungsprogramme zielen jedoch vorrangig auf Institutionen und Individuen ab und sind daher nicht ohne weiteres mit den vorher genannten gleichzusetzen. Geht es bei diesen zuerst angeführten Aktivitäten im Kern um den Prozess der Anpassung von Politikorientierungen als Voraussetzung für das Fließen von Mitteln, so steht, wie in der Analyse gezeigt, bei den Bildungsprogrammen die Förderung von Austausch und die Entwicklung von neuen Konzepten im Vordergrund.

Eine zweite Gruppe lässt sich unter der dominanten Kategorie „*peer pressure*“ bilden. Dabei ist diese Gruppierung nochmals zu differenzieren im Hinblick auf die Größe des erzeugten Druckes. So sind zunächst die EFA-Bewegung und die Methode der offenen Koordinierung der EU anzuführen, die beide nach dem Prinzip der Zielvorgabe sowie der Überprüfung der Erreichung der Ziele arbeiten. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des permanenten Monitorings und der gemeinsamen Verpflichtung mit anderen Staaten zur Erreichung der Ziele ist der Druck sehr hoch. Hinsichtlich der Folgen der Aktivitäten sind die Aussagen jedoch weit weniger belastbar als in der ersten Gruppe. Annäherungen von einzelnen Staaten an das gesteckte Ziel können mit gewisser Plausibilität als Folge der inter- bzw. supranationalen Aktivität betrachtet werden. Nicht zuletzt auch die Verpflichtung zur Bereitstellung von Daten und Berichten über entsprechende Maßnahmen und Erfolge wie im Falle der Methode der offenen Koordinierung unterstreichen dies, sind doch Fortschritte bzw. auch ein Zurückbleiben hinter den Zielen ständig präsent. Festzuhalten bleibt eine hohe Plausibilität, wobei letztlich gesicherte Befunde nicht vorliegen.

Eine Mittellage des *peer pressure* machen die Leistungsvergleichsstudien aus. Sie unterscheiden sich strukturell von den vorangegangenen Aktivitäten dadurch, dass sie keine Ziele vorgeben. Der Druck entsteht durch bestimmte Normen, die in den Leistungsvergleichsstudien gesetzt werden, wobei der Nähe oder der Distanz zu diesen Normen durch die hierarchisierte Darstellung der Ergebnisse noch besonderer Nachdruck verliehen wird. Die Aussagen zu Folgen aus den Ergebnissen der Studien sind ebenfalls weniger belastbar, wie die Analyse zeigen konnte sogar widersprüchlich. Am Beispiel von Deutschland konnte gezeigt werden, dass sich trotz ähnlich schlechter Ergebnisse im Anschluss an PISA eine lebhaft und noch andauernde Debatte entfaltet hat, während der IALS in Deutschland fast gar nicht zur Kenntnis genommen wurde. Sieht man nun noch Hinweise hinzu, dass für Großbritannien ein umgekehrter Befund konstatiert werden kann, so deuten sich die Schwierigkeiten der Beweisführung hinsichtlich möglicher Folgen sowie deren Kontingenz an.

Der schwächste Druck wird schließlich in den indikatorisierten Bildungsberichten erzeugt. Die unterscheiden sich wesentlich von den Leistungsvergleichsstudien durch den Verzicht auf eine Darstellung der Ergebnisse mittels eines Rankings. Soweit Folgen erkennbar, waren sie nicht direkt auf

nationaler politischer Ebene zu finden, sondern lagen eher im weiteren Umfeld. Im Falle von „Bildung auf einen Blick“ der OECD haben sich Folgen für die nationale Bildungsberichterstattung insofern ergeben, als etwa in Frankreich auf die Erfassung von ähnlichen Indikatoren umgestellt worden ist. Sodann konnte gezeigt werden, dass sich ein entsprechender publizistischer Niederschlag feststellen lässt. Zwar konnten ähnliche Befunde für die Schlüsselzahlen der EU und den World Education Report der UNESCO nicht erarbeitet werden, aufgrund der strukturellen Parallelen der Aktivitäten ist es jedoch plausibel anzunehmen, dass sich auch im Bereich der Folgen Parallelen ergeben können.

Als nächste dominante Dimension lässt sich „Beratung“ ausweisen, wobei das World Bank Institute einerseits und die Länderberichte der OECD andererseits in diese Gruppe fallen. Die Klassifizierung der Länderberichte in diese Gruppe ist dabei nicht ganz eindeutig, hat doch die Analyse gezeigt, dass durch das Ergänzen des Monitorings zur Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen ein Peer-pressure-Effekt angebahnt wurde. Die Kernaufgabe der Länderberichte besteht jedoch in der Analyse und Beratung der nationalen Bildungssysteme, so dass eine Klassifizierung in dieser Gruppe sinnvoll ist. Beim World Bank Institute ist der Beratungsaspekt in der Aus- und Weiterbildung einerseits und in der Herstellung von Austauschforen andererseits zu sehen. Mit Blick auf die Folgen lassen sich auf der Grundlage dieser Untersuchung kaum belastbare Aussagen machen. Zwar sind etwa mit Blick auf die Länderberichte einige Hinweise gemacht worden, so etwa, dass Deutschland und Österreich geflissentlich die Empfehlung zur Abschaffung des dreigliedrigen Schulsystems ignorieren. Diese Indizien sind jedoch weit von einer systematischen und belegten Aussage über Folgen oder Folgenlosigkeit der Aktivität entfernt.

Als vierte dominante Dimension ist schließlich die „Symbolik“ zu identifizieren. Hier sind das Jahr des lebensbegleitenden Lernens der EU sowie die „International Adult Learner’s Week“ (IALW) anzuführen. Gemein ist diesen Aktivitäten, dass sie einen symbolischen und appellativen Charakter haben. Sie setzen auf eine Signalwirkung zur Veränderungen von Bewusstsein, Wahrnehmung oder Bedeutung von Phänomenen.

Am Beispiel des Jahres des lebensbegleitenden Lernens der EU konnte gezeigt werden, dass das Ziel der Aufmerksamkeit oder der Platzierung

eines Themas aus Sicht der Eigenevaluation der EU-Organen erreicht worden ist. Wie nachhaltig sich dies jedoch erwiesen hat bzw. ob sich auch Folgen für die nationale bildungspolitische Ebene ergeben haben, lässt sich aufgrund der erarbeiteten Befundlage jedoch nicht sagen. Die IALW hat sich in der Analyse als mittlerweile weltweite Bewegung herauskristallisiert. So werden, angestoßen durch die UNESCO, verschieden lange „Lernfeste“ abgehalten, mit unterschiedlichen, jeweils nationalstaatlich geprägten Zielsetzungen. D. h., dass die Signalfunktion in diesem Falle erfolgreich war und klare Indizien dafür erkennbar sind, dass die Aktivität nachhaltige Folgen hat.

Abschließend gilt es nochmals festzustellen, dass vor dem Hintergrund der hier erzeugten Befunde kein Anlass besteht, einer Aushöhlung der bildungspolitischen Kompetenz der Nationalstaaten das Wort zu reden. Vielmehr kann man auch aus Sicht der Weiterbildungsforschung Green zustimmen, wenn er feststellt: „As regards education, there is little evidence across the globe that nation states are losing control over their education systems or ceasing to press them into service for national economic or social end. In fact the opposite may be true“ (Green 1999, S. 56).

Neben der Verortung in der erziehungswissenschaftlichen Debatte bietet sich an dieser Stelle noch ein Anschluss an die politikwissenschaftliche Debatte um die Leistungsfähigkeit von internationalen Organisationen an, sind doch in diesem Kapitel Befunde entfaltet und systematisiert worden, die eben jene Frage berühren. Dabei wird deutlich, dass sich aufgrund von strukturellen Bedingungen des Bildungsbereiches wie etwa der personalen oder finanziellen Ausstattung keine Rückschlüsse auf die Leistungsfähigkeit ziehen lassen. Auch in der Literatur identifizierte Faktoren wie etwa der Verteilung der Macht geben vor dem Hintergrund der Befunde dieser Arbeit keinen weiteren Aufschluss. Young sieht folgende Konstellation als günstig: „Broadly speaking, the more symmetrical the distribution of power, the harder it is to establish institutional arrangements initially but the more effective they are once formed“ (Young 1992, S. 186). Vergleicht man die Befunde zur UNESCO oder zur OECD als Organisationen mit symmetrischer Machtverteilung mit jenen der Weltbank als Beispiel für asymmetrische Machtverteilung, so lassen sich Youngs Annahmen nicht stützen. Vielmehr muss man sich wohl der Aussage der extremen Spannweite der Effektivität und Effizienz von internationalen Organisa-

tionen anschließen, die auch die Hilflosigkeit der Forschung in diesem Feld zum Ausdruck bringt: „Some [international institutions, M. S.] end up as dead letters that have little or no effect on individual or collective behavior, while others evolve into coercive social practices that even the most influential members of international society can ignore only at their peril“ (ebd., S. 175). An dieser Stelle hat die politikwissenschaftliche Forschung in diesem Bereich eine strukturelle Gemeinsamkeit in Form eines methodischen Problems mit allen anderen Disziplinen, die Aussagen über Wirkungen und Folgen anstreben.

## **8 Schlussbemerkung**

---

Zum Abschluss der Arbeit gilt es die zentralen Ergebnisse sowohl in die erziehungswissenschaftliche als auch in die erwachsenenbildungswissenschaftliche Debatte einzuordnen sowie Anknüpfungspunkte und weitere Forschungsdesiderate aufzuzeigen.

Die Arbeit konnte nicht nur zeigen, dass (Weiter-)Bildungspolitik mittlerweile einen gewichtigen Platz auf den Agenden der inter- und supranationalen Organisationen einnimmt, sondern dass sich darüber hinaus, getragen von den untersuchten Organisationen, ein globaler Weiterbildungsdiskurs etabliert hat, dessen Parameter weithin bestimmt wurden und der aufgrund seiner Unbestimmtheit an vielen Punkten anschlussfähig ist. Dieser Ertrag der Arbeit ergänzt Befunde vor allem aus den vergleichenden Erziehungswissenschaften, in denen ebenfalls von einem globalen Bildungsdiskurs die Rede ist. Zugleich ergeben sich an dieser Stelle aber auch Forschungsdesiderate im Anschluss an diese Arbeit insofern, als einerseits noch andere Organisationen, d. h. beispielsweise auch Nichtregierungsorganisationen in Bezug auf ihre weiterbildungspolitischen Positionen untersucht, andererseits aber auch die Anschlussmöglichkeiten für Nationalstaaten an diesen Diskurs näher in den Blick genommen werden müssten. Darüber hinaus sind auch noch Prozesse zu untersuchen, denen dieser Diskurs unterworfen ist. Hierbei ist vor allem zu analysieren, welchen Beitrag andere Institutionen bei der Formation des Diskurses leisten.

Darüber hinaus hat die Arbeit den Prozess der Entwicklung von Diskursen innerhalb der hier diskutierten Organisationen näher beleuchtet und dabei aufgezeigt, dass auch in Organisationen gewisse Filter existieren, die Auswirkungen insofern haben, als sie für die Organisation typische Spuren in den Diskursen hinterlassen.

Hinsichtlich der Aktivitäten konnte gezeigt werden, dass eine deutliche Wende hin zur indikatorisierten Bildungsberichterstattung in verschiedensten Varianten erkennbar wird. Dabei ist es unerlässlich, auf die Koinzidenz mit der derzeit zu beobachtenden empirischen Wende in der deutschen Erziehungswissenschaft zu verweisen. Als Ertrag der Arbeit soll allerdings nochmals herausgehoben werden, dass jene Aktivitäten,

die in der erziehungswissenschaftlichen Debatte als neue Instrumente der Steuerung oder als „*new governance*“ bezeichnet werden, auch in der Weiterbildung aufzufinden sind. Als weitere Forschungsfrage drängt sich ein Vergleich der Anwendung der Aktivitäten und Instrumente in den unterschiedlichen Bildungssektoren an, um u. a. zu prüfen, inwieweit die unterschiedliche Verfasstheit möglicherweise Anwendung und Ergebnisse beeinflusst.

Mit Blick auf die Untersuchung der Folgen liegt der zentrale Ertrag in einer ersten Analyse und Systematisierung. Dabei ist bereits auf die methodischen Schwierigkeiten hingewiesen worden. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund tut sich an dieser Stelle ein großer Forschungsbedarf auf. Dabei geht es auch um die Weiterentwicklung von empirischen Instrumenten zur Annäherung an die Bestimmung der Effekte aus den Aktivitäten. Anschlussfähig ist die Arbeit an dieser Stelle auch an einen Strang innerhalb der vergleichenden Erziehungswissenschaft, die sich mit Konzepten wie „*policy borrowing*“ oder der Diffusion von Innovation beschäftigt.

Hinsichtlich der Globalisierung als Rahmen dieser Untersuchung konnte gezeigt werden, dass Theoriepositionen innerhalb der Globalisierungsdebatte als Ansätze zur Erklärung bestimmter beobachteter Phänomene dienen können. Vor diesem Hintergrund ist dem anfangs angeführten Plädoyer für eine stärkere und dezidiere Befassung mit Globalisierungstheorien in den Erziehungswissenschaften beizupflichten. Dabei liefert diese Arbeit Hinweise darauf, dass eine Theorieperspektive sich als besonders ertragreich erweisen könnte, die bisher in der international-vergleichenden Bildungsforschung weithin unberücksichtigt blieb. Es scheint unabdingbar, auf Positionen zurückzugreifen, die innerhalb der Globalisierungsdebatte als transformationalistische bezeichnet werden und die erlauben, auch widersprüchliche Aspekte wie Homogenisierung und Heterogenisierung oder Integration und Fragmentierung zu vereinbaren und gleichzeitig zu betrachten.

# Literatur

---

- Adick, C. (1992): Die Universalisierung der modernen Schule. Eine theoretische Problemskizze zur Erklärung der weltweiten Verbreitung der modernen Schule in den letzten 200 Jahren mit Fallstudien aus Westafrika. Paderborn u. a.
- Adick, C. (2002): The Impact of Globalisation on National Education Systems. In: Wulf, C./Merkel, C. (2002), S. 45–58
- Agalianos, A. u. a. (2003): Is There an Emerging European Education Research Space? In: *European Educational Research Journal*, H. 1, S. 180–188
- Amos, S.K. u. a. (2002): Globalisation. Autonomy of Education under Siege? Shifting boundaries between politics, economy and education. In: *European Educational Research Journal*, H. 2, S. 193–213
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1999a): Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds. 26.06.1999, L 161
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1999b): Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds. 13.08.1999, L 213
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2000): Beschluss Nr. 253/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Januar 2000 über die Durchführung der zweiten Phase des gemeinschaftlichen Aktionsprogramms im Bereich der allgemeinen Bildung Sokrates. 03.02.2000, L 28
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2002a): Detailliertes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa. 14.06.2002, C 142
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2002b): Entschließung des Rates vom 27. Juni 2002 zum lebensbegleitenden Lernen. 09.07.2002, C 163
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2004): Allgemeine und Berufliche Bildung 2010. Die Dringlichkeit von Reformen für den Erfolg der Lissabon-Strategie. Gemeinsamer Zwischenbericht des Rates und der Kommission über die Maßnahmen im Rahmen des detaillierten Arbeitsprogramms zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa. 20.04.2004, C 104
- Amtsblatt der Europäischen Union (1995): Beschluss Nr. 2493/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 1995 über die Veranstaltung eines Europäischen Jahres des lebensbegleitenden Lernens (1996). 26.10.1995, L 256
- Amutabi, M. u. a. (1997): Introduction. In: Walters, S. (Hrsg.): *Globalization, Adult Education and Training. Impacts and issues*. London, S. 1–12
- Andersen, U. (2006): Weltbank(gruppe). In: Woyke, W. (2006), S. 557–563
- Apple, M.W. (2000): Between Neoliberalism and Neoconservatism. Education and conservatism in a global context. In: Burbules, N.C./Torres, C.A. (2000), S. 57–78
- Appadurai, A. (1998): Globale ethnische Räume. Bemerkungen und Fragen zur Entwicklung einer transnationalen Anthropologie. In: Beck, U. (1998b), S. 11–40
- Axford, B. (1995): *The Global System. Economics, politics and culture*. Cambridge

- Bauer, M.W./Knöll, R. (2003): Die Methode der offenen Koordinierung. Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 1/2, S. 33–38
- Bauman, Z. (1992): *Moderne und Ambivalenz. Das Ende der Eindeutigkeit*. Hamburg
- Bauman, Z. (1996): Globalisierung oder Was für die einen Globalisierung, ist für die anderen Lokalisierung. In: *Das Argument*, H. 217, S. 653–664
- Bauman, Z. (1997): Schwache Staaten. Globalisierung und die Spaltung der Weltgesellschaft. In: Beck, U. (Hrsg.): *Kinder der Freiheit*. Frankfurt a.M., S. 315–332
- Bauman, Z. (1998): *Globalization. The human consequences*. New York
- Bechtel, M./Lattke, S./Nuissl, E. (2005): *Porträt Weiterbildung Europäische Union*. Bielefeld
- Beck, U. (1998a): Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung. Frankfurt a.M.
- Beck, U. (Hrsg.) (1998b): *Perspektiven der Weltgesellschaft*. Frankfurt a.M.
- Beck, U. (2005): Europäisierung. Soziologie für das 21. Jahrhundert. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 34/35, S. 3–11
- Beynon, J./Dunkerley, D. (Hrsg.) (2000): *Globalization. The reader*. London
- Bochynek, B. (2003): Mobilizing for Learning at the Crossroads of International Education Policy Frameworks. The role of adult learners weeks and lifelong learning festivals. In: Medel-Anonuevo, C. (Hrsg.): *Lifelong Learning Discourses in Europe*. Hamburg, S. 169–177
- Boli, J./Ramirez, F.O. (1986): World Culture and the Institutional Development of Mass Education. In: Richardson, J.G. (Hrsg.): *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York, S. 65–90
- Bonal, X. (2002): Plus ça change .... The World Bank Global Education Policy and the Post-Washington Consensus. In: *International Studies in Sociology of Education*, H. 1, S. 3–21
- Bron, A. u. a. (Hrsg.) (1998): *Adult Education and Democratic Citizenship II*. Krakau
- Bron, M./Field, J. (Hrsg.) (2001): *Adult Education and Democratic Citizenship III*. Wrocław
- Bron, M./Malewski, M. (Hrsg.) (1995): *Adult Education and Democratic Citizenship*. Wrocław
- Brosius, H.-B. (1994): Agenda-Setting nach einem Vierteljahrhundert Forschung. Methodischer und Theoretischer Stillstand? In: *Publizistik*, H. 3, S. 269–288
- Bruns, B. u. a. (2003): *Achieving Universal Primary Education by 2015. A chance for every child*. Washington
- Bundesministerium der Finanzen (2005): *Die Politik der Gemeinschaft in Zahlen. Der Haushalt der Europäischen Union*. Berlin
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.) (2001): *Lernfeste. Brücken in neue Lernwelten*. Bonn
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)/Kultusministerkonferenz (KMK) (2003): *Gemeinsame Presseerklärung von BMBF und KMK. Bildung im internationalen Vergleich. OECD-Veröffentlichung „Bildung auf einen Blick 2003“ vom 16.09.2003*. URL: [www.bmbf.de/press/934.php](http://www.bmbf.de/press/934.php) (Stand: 20.02.2007)
- Burbules, N.C./Torres, C.A. (Hrsg.) (2000): *Globalization and Education. Critical perspectives*. New York/London

- Carayannis, E.G./Laporte, B. (2002): By Decree or by Choice? A case study. Implementing knowledge management and sharing at the education sector of the World Bank Group. Washington
- Castells, M. (1996): The Rise of the Network Society. Oxford
- CEDEFOP (2000): Vocational education and training in Iceland. Luxemburg
- CEDEFOP (2003a): Jahresbericht 2002. Luxemburg
- CEDEFOP (2003b): Lebenslanges Lernen. Die Einstellungen der Bürger. Luxemburg
- Commission of the European Communities (CEC) (1993): Growth, Competitiveness, Employment. The challenges and ways forward into the 21<sup>st</sup> century. Luxemburg
- Commission of the European Union (2004): Progress Towards the Common Objectives in Education and Training. Indicators and benchmarks. SEC(2004) 73. Brüssel
- Council of the European Union (2001): The Concrete Future Objectives of Education and Training Systems. 6365/02 EDUC 27. Brüssel
- Cropley, A.J. (1979): Lifelong Education. Some theoretical and practical considerations. In: Ders. (Hrsg.): Lifelong Education. A stocktaking. Hamburg, S. 99–115
- Dale, R. (1999): Specifying Globalization Effects on National Policy. A focus on mechanisms. In: Journal of Educational Policy, H. 1, S. 1–17
- Dale, R./Robertson, S.L. (2002): The Varying Effects of Regional Organizations as Subjects of Globalization of Education. In: Comparative Education Review, H. 1, S. 10–36
- Davids, P.A. (1985): Clio and the Economics of QWERTY. In: American Economic Review, H. 2, S. 332–337
- Deutsche UNESCO Kommission (DUK) (Hrsg.) (1991): Dritter mittelfristiger Plan der UNESCO (1990–1995). Bonn
- Deutsche UNESCO Kommission (DUK) (Hrsg.) (2001): Lernziel Welttoffenheit. Fünfzig Jahre Deutsche Mitarbeit in der UNESCO. Bonn
- Deutscher Volkshochschulverband (DVV) (2002): PISA und die Folgen für die Weiterbildung. Resolution des Deutschen Volkshochschulverbandes e.V. Saarbrücken
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen
- Dohmen, G. (Hrsg.) (1996): Selbstgesteuertes lebenslanges Lernen? Dokumentation zur Expertenkonferenz des bmbf vom 6./7.12.1996. Bonn
- Dröll, H. (2001): Weiterbildungsmarkt Frankfurt. In: Nuissl, E./Schlutz, E. (2001), S. 117–135
- Eckert, T./Tippelt, R. (2001): Wandel des Angebots in der Erwachsenenbildung. Regionalstudie Freiburg. In: Nuissl, E./Schlutz, E. (2001), S. 165–182
- Eide, K. (1990): Thirty Years of Educational Collaboration in the OECD. Paris
- Europäische Kommission (1995): Teaching and Learning. Towards the learning society. White paper. Luxemburg
- Europäische Kommission (1997a): Schlüsselzahlen zur Berufsbildung in der Europäischen Union. Luxemburg
- Europäische Kommission (1997b): Schlüsselzahlen zum Bildungswesen in der Europäischen Union. Luxemburg
- Europäische Kommission (2000): Schlüsselzahlen zum Bildungswesen in der Europäischen Union 1999/2000. Luxemburg
- Europäische Kommission (2001): Mitteilung der Kommission. Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen. KOM 678. Brüssel

- Europäische Kommission (2002a): Bericht über die Qualitätsindikatoren für das lebenslange Lernen in Europa. Fünfzehn Qualitätsindikatoren. Brüssel
- Europäische Kommission (2002b): Sokrates. Gemeinschaftliches Aktionsprogramm im Bereich der allgemeinen Bildung (2000–2006). Neue Horizonte für die Bildung. Luxemburg
- Europäische Kommission (2003a): EURYDICE. Das Informationsnetz zum Bildungswesen in Europa. Brüssel
- Europäische Kommission (2003b): Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2003. Übersicht in Zahlen. Brüssel/Luxemburg
- Europäische Kommission (o.J): Sokrates. Gemeinschaftsprogramm im Bereich der allgemeinen Bildung (2000–2006). Neue Horizonte für die Bildung. Brüssel
- Europäischer Rat Kopenhagen (1993): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 21.–22. Juni 1993. SN 180/1/93. Kopenhagen
- Europäischer Rat Lissabon (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 23.–24. März 2000, SN 100/00
- Europäisches Hochschulinstitut (1997): Übereinkommen über die Gründung eines Europäischen Hochschulinstituts. Am 1. Januar 1998 gültige Fassung. URL: [www.iue.it/About/ConventionPDFs/German.pdf](http://www.iue.it/About/ConventionPDFs/German.pdf) (Stand: 20.02.2007)
- Europäisches Parlament (2000): Ausschuss für Kultur, Jugend, Bildung, Medien und Sport. Bericht über den Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Durchführung, die Ergebnisse und die Gesamtbewertung des Europäischen Jahres des lebensbegleitenden Lernens (1996). 14. Juli 2000. A5-0200/2000
- European Commission (2004): The European Social Fund 2000–2006. Investing in People. Luxemburg
- Europeans and their Attitudes to Education and Training. Special Eurobarometer Report 1997. URL: [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_112\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_112_en.pdf) (Stand: 20.02.2007)
- Fairclough, N. (1989): Language and Power. New York
- Faulstich, P. (1996): Regionalisierung statt Globalisierung für die Weiterbildung. In: GDWZ, H. 6, S. 306–311
- Field, J. (1997): The Learning Society and the European Union. A critical assessment of supranational educational policy formation. In: Journal of Studies in International Education, H. 2, S. 73–92
- Fine, B. (2001): Social Capital versus Social Theory. London
- Fukuyama, F. (1992): Das Ende der Geschichte. München
- Gerlach, C. (2000): Lebenslanges Lernen. Konzepte und Entwicklungen 1972 bis 1997. Köln u. a.
- Giddens, A. (1991): Modernity and Self-Identity. Self and society in the late modern age. Stanford
- Giddens, A. (1995): Konsequenzen der Moderne. Frankfurt a.M.
- Giddens, A. (2001): Sociology. Cambridge
- Gilbert, C.L. u. a. (2000): Positioning the World Bank. In: Gilbert, G.L./Vines, D. (Hrsg.): The World Bank. Structures and policies. Cambridge, S. 39–86
- Green, A. (1999): Education and Globalization in Europe and East Asia. Convergent and divergent trends. In: Journal of Educational Policy, H. 1, S. 55–71

- Gruber, K.H. (2002): Die OECD. Anatomie eines pädagogischen „global player“. In: Achtenhagen, F./Gogolin, I. (Hrsg.): *Bildung und Erziehung in Übergangsgesellschaften. Beiträge zum 17. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft*. Opladen, S. 65–76
- Gugel, G./Jäger, U. (1999): *Welt ... Sichten. Die Vielfalt des Globalen Lernens*. Tübingen
- Hake, B.J. (1993): A Forum for Research on the Education of Adults in Europe? The European Society for Research on the Education of Adults (ESREA). In: *Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung*, H. 21, S. 191–206
- Hasse, R./Krücken, G. (2005): Der Stellenwert von Organisationen in Theorien der Weltgesellschaft. Eine kritische Weiterentwicklung systemtheoretischer und neo-institutioneller Forschungsperspektiven. In: Heintz, B. u. a. (Hrsg.): *Weltgesellschaft. Theoretische Zugänge und empirische Problemlagen. Sonderheft der Zeitschrift für Soziologie*, Stuttgart, S. 186–204
- van Hasselt, J. (2001): Die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland in der UNESCO. Fünf Jahrzehnte im Überblick. In: *Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.): Lernziel Weltoffenheit. Fünfzig Jahre Deutsche Mitarbeit in der UNESCO*. Bonn, S. 153–381
- Hechter, M. (1990): *Internal Colonialism. The Celtic fringe in British national development. 1536–1966*. London
- Held, D. (1995): *Democracy and the Global Order. From the modern state to cosmopolitan governance*. Cambridge
- Held, D. u. a. (1999): *Global Transformations. Politics, economics, and culture*. Cambridge
- Henry, M. u. a. (2001): *The OECD. Globalization and educational policy*. Oxford
- Heyneman, S.P. (1999): The Sad Story of UNESCO's Education Statistics. In: *International Journal of Educational Development*, H. 1, S. 65–74
- Hill, D. (2004): Books, Banks and Bullets. Controlling our minds. The global project of imperialistic and militaristic neo-liberalism and its effect on education policy. In: *Policy Futures in Education*, H. 3/4, S. 504–522
- Hingel, A. (2001): Education Policies and European Governance. Contribution to the interservice groups on European governance. In: *European Journal for Education Law and Policy*, H. 5, S. 7–16
- Hirst, P./Thompson, G. (1996): *Globalization in Question*. Cambridge
- Hornstein, W. (2001): Erziehung und Bildung im Zeitalter der Globalisierung, In: *Zeitschrift für Pädagogik*, H. 4, S. 517–538
- Hüfner, K. (1996): UNESCO im Überblick. Entstehungsgeschichte. In: Hüfner, K./Reuther, W. (1996), S. 11–25
- Hüfner, K./Reuther, W. (Hrsg.) (1996): *UNESCO-Handbuch*. Neuwied
- Human Development Network/World Bank (2002): *World Bank Strategy in the Education Sector. Process, product and progress*. In: *International Journal of Educational Development*, H. 5, S. 429–437
- International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) (1989): *Articles of Agreement. As amended effective February 16, 1989*. Washington. URL: <http://site-resources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf> (Stand: 20.02.2007)
- International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/World Bank (1998): *World Development Report. Knowledge for development*. New York

- Ilon, L. (2002): Agent of Global Markets or Agent of the Poor? The World Bank's education sector strategy paper. In: *International Journal of Educational Development*, H. 5, S. 475–482
- Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes e.V. (Hrsg.) (2002): *Lernen für alle. Lernfeste in Südosteuropa 2001*. Bonn
- Istance, D. (1996): Education at the Chateau de la Muette (George S. Papadopoulos: *Education 1960–90: The OECD Perspective*). In: *Oxford Review of Education*, H. 1, S. 91–96
- Jones, P.W. (1997): On World Bank Education Financing. World Bank (1995) policies and strategies for education. A World Bank review (Washington DC, World Bank). In: *Comparative Education*, H. 1, S. 118
- Jütte, W. (1994): *Erwachsenenbildung in Spanien. Ihre Entwicklung im Kontext gesellschaftlicher Modernisierung*. Münster
- Keller, R. (2004): *Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen*. Opladen
- Keller, R. u. a. (Hrsg.) (2003): *Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Bd. 2 (Forschungspraxis)*. Opladen
- Kiefer, T. (1995): Das Ende des westlichen Industriemodells. *Sinzhem*
- Klees, S.J. (2002): World Bank Education Policy. New rhetoric, old ideology. In: *International Journal of Educational Development*, H. 5, S. 451–474
- Knoll, J.H. (1996): *Internationale Weiterbildung und Erwachsenenbildung. Konzepte, Institutionen, Methoden*. Darmstadt
- Knoll, J.H. (1999a): Internationalität von Erwachsenenbildung/Weiterbildung. In: Ders. (1999c), S. 124–139
- Knoll, J.H. (1999b): Statistik und Erwachsenenbildung/Weiterbildung. In: Ders. (1999c), S. 221–241
- Knoll, J.H. (Hrsg.) (1999c): *Studienbuch Grundlagen der Weiterbildung*, Neuwied
- Kogan, M. (1979): *Education Policies in Perspective*. Paris
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): *Memorandum über Lebenslanges Lernen*. SEK(2000) 1832. Brüssel
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): *Mitteilung der Kommission. Europäische Benchmarks für die allgemeine und berufliche Bildung. Follow-up der Tagung des Europäischen Rates von Lissabon*. KOM(2002) 629. Brüssel
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004a): *Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Statistische Erfassung der Umsetzung der zweiten Phase des gemeinschaftlichen Aktionsprogramms im Bereich der allgemeinen Bildung „Sokrates“*. SEK(2004) 230. Brüssel
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004b): *Bericht der Kommission. Zwischenbericht über die erzielten Ergebnisse und die quantitativen und qualitativen Aspekte der Durchführung der zweiten Phase des gemeinschaftlichen Aktionsprogramms im Bereich der allgemeinen Bildung „Sokrates“*. KOM(2004) 153 endgültig. Brüssel
- Konventionen, Empfehlungen und Erklärungen der UNESCO (1996). In: Hüfner, K./Reuther, W. (1996), S. 275–287
- Krücken, G. (2003): Learning the 'New, New Thing'. On the role of path dependency in university structures. In: *Higher Education*, H. 3, S. 315–339

- Krug, P. (1997): Das Europäische Jahr des lebensbegleitenden Lernens 1996. Perspektiven für die Weiterbildung. In: REPORT, H. 39, S. 50–58
- Krug, P. (1998): Paris (1985) und Hamburg (1997). Zwei Internationale Konferenzen im Vergleich. Von einer Erwachsenenbildung im Ost-West und Nord-Süd-Gegensatz zum globalisierten lebenslangen Lernen? In: Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung, Bd. 26, S. 57–70
- Krug, P. (2000): SOKRATES II (GRUNDTVIG). Eine Stärkung der europäischen Dimension der Erwachsenenbildung. In: Gartenschlaeger, U./Hinzen, H. (Hrsg.): Perspektiven und Tendenzen der Erwachsenenbildung. Eine Auswahl aktueller Texte für die Projektarbeit. Bonn, S. 174–184
- Lash, C. (1996): *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*. New York/London
- Lauglo, J. (1996): Banking on Education and the Use of Research. A critique of World Bank priorities and strategies for education. In: *International Journal of Educational Development*, H. 3, S. 221–233
- Lehmann, R.H. (1999): Literacy Education in Industrialized and Developing Countries. Changes of perspective and assessment approaches. In: *Tertium Comparationis. Journal für Internationale Bildungsforschung*, H. 1, S. 16–31
- Lehmbruch, G. (2002): *Der unitaristische Bundesstaat in Deutschland. Pfadabhängigkeit und Wandel (MPIfG Discussion Paper 02/02)*. Köln
- Lingard, B. (2000): It is and it isn't. Vernacular globalization, educational policy and restructuring. In: Burbules, N.C./Torres, C.A. (2000), S. 79–108
- Lippert, B. (2003): Von Kopenhagen bis Kopenhagen. Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 1/2, S. 7–15
- Livingston, K. (2003): What is the Future for National Policy Making in the Context of an Enlarged Union? In: *Policy Futures in Education*, H. 3, S. 586–600
- Mahoney, J. (2000): Path Dependence in Historical Sociology. In: *Theory and Society*, H. 29, S. 507–548
- McCombs, M.E./Shaw, D.L. (1993): The Evolution of Agenda-Setting Research. Twenty-Five years in the marketplace of ideas. In: *Journal of Communication*, H. 2, S. 58–67
- Menzel, U. (1992): *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorien*. Frankfurt a.M.
- Menzel, U. (1998): *Globalisierung versus Fragmentierung*. Frankfurt a.M.
- Messner, D./Nuscheler, F. (Hrsg.) (1996): *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*. Bonn
- Meyer, J.W. (1987): The World Polity and the Authority of the National-State. In: Thomas, G.M. u. a. (Hrsg.): *Institutional Structure. Constituting state, society, and the individual*. Newbury Park, S. 41–70
- Meyer, J.W./Krücken, G. (Hrsg.) (2005): *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*. Frankfurt a.M.
- Meyer, J.W. u. a. (1992): *School Knowledge for the Masses. World models and national primary curricular categories in the twentieth century*. Washington
- Meyer, J.W./Rowan, B. (1977): Institutionalized Organizations. Formal structured as myth and ceremony. In: *American Journal of Sociology*, H. 2, S. 340–363
- Mickel, W.W. (Hrsg.) (1998): *Handlexikon der Europäischen Union*. 2. überarb. u. erw. Aufl. Köln

- Mundy, K. (1999): Educational Multilateralism in a Changing World Order. Unesco and the limits of the possible. In: *International Journal of Educational Development*, H. 19, S. 27–52
- Mundy, K. (2002): Retrospect and Prospect. Education in a reforming World Bank. In: *International Journal of Educational Development*, H. 22, S. 483–508
- Münkler, H. (2002): *Die neuen Kriege*. Reinbek
- Nationale Agentur Bildung für Europa beim Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) (2003): *Lernpartnerschaften und Auslandsaufenthalte in der Erwachsenenbildung*. Grundtvig 2 u. 3. Bonn
- Neu-Altenheimer, I. (1991/1992): Der Beitrag der UNESCO zur Grundbildung für alle. In: *Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung*, Bd. 19/20, S. 11–28
- Noah, H.J. (1979): The OECD Review and Higher Education. In: *Canadian Journal of Higher Education*, H. 9, S. 5–12
- Nuissl, E. (1999a): Demand and Supply in European Adult Education Evaluation of the Adult Education Action within the SOCRATES-Programme. In: *Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung*, Bd. 27, S. 61–76
- Nuissl, E. (Hrsg.) (1999b): *Bildung und Lernen von Erwachsenen in Europa*. Evaluation der Aktion Erwachsenenbildung im Rahmen des SOCRATES-Programms. Frankfurt a.M.
- Nuissl, E./Schlutz, E. (Hrsg.) (2001): *Systemevaluation und Politikberatung*. Gutachten und Analysen zum Weiterbildungssystem. Bielefeld
- O'Brian, R. (1992): *Global financial integration. The end of geography*. London
- OECD (1960): *Convention on the OECD*. Paris. URL: [www.oecd.org/document/7/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_1915847\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/7/0,2340,en_2649_201185_1915847_1_1_1_1,00.html) (Stand: 20.02.2007)
- OECD (1990): *Kommuniqué*. Meeting of the Education Committee at Ministerial Level. High quality education and training for all. Paris
- OECD (1996): *Lifelong Learning for All*. Meeting of the Education Committee at Ministerial Level, 16./17. January 1996. Paris
- OECD (1998): *Redefining Tertiary Education*. Paris
- OECD (2000): *From Initial Education to Working Life. Making transitions*. Paris
- OECD (2001a): Meeting of the OECD Education Ministers. Paris, 3./4. April 2001. Investing in competencies for all. *Kommuniqué*. PAC/COM/NEWS (2001) 32. Paris
- OECD (2001b): *Starting Strong*. Early childhood education and care. Paris
- OECD (2002a): Council at Ministerial Level. Final *Kommuniqué*, 15./16. May 2002. Paris
- OECD (2002b): *Annual Report 2002*. Paris
- OECD (2002c): *Key Publications*. Catalogue 2002. Paris
- OECD (2003a): *Annual Report 2003*. Paris
- OECD (2003b): *Beyond Rhetoric*. Adult learning policies and practices. Paris
- OECD (2006): *OECD Annual Report 2006*. Paris
- OECD/Zentrum für Forschung und Innovation im Bildungswesen (CERI) (1998): *Bildung auf einen Blick*. OECD-Indikatoren. Paris
- OECD/Statistics Canada (1995): *Grundqualifikationen, Wirtschaft und Gesellschaft*. Ergebnisse der ersten internationalen Untersuchung von Grundqualifikationen Erwachsener. Paris
- OECD/Statistics Canada (1997): *Literacy Skills for the Knowledge Society*. Further results from the International Adult Literacy Survey. Paris

- OECD/Statistics Canada (2000): Literacy in the Information Age. Final report of the International Adult Literacy Survey. Paris
- Offenhäuser, D. (2003): Welcome Home. Nach 19 Jahren kehren die USA in die UNESCO zurück. In: UNESCO heute, H. 3/4, S. 4–6
- Ohmae, K. (1990): The Borderless World. New York
- Ohmae, K. (1995): The End of the Nation State. The rise of regional economies. New York
- Oxenham, J. (1999): Education for Unschooled Adults and the World Bank. In: Adult Education and Development, H. 52, S. 103–108
- Pagani, F. (2002): Peer Review. A tool for co-operation and change. An analysis of an OECD working method. SG/LEG (2002) 1, Paris
- Papadopoulos, G. (1994): Education 1960–1990. The OECD perspective. Paris
- Pierson, P. (2000): Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. In: American Political Science Review, H. 2, S. 251–267
- Puffert, D. (i.E.): Pfadabhängigkeit in der Wirtschaftsgeschichte. URL: [www.vwl.uni-muenchen.de/lis\\_komlos/pathd.pdf](http://www.vwl.uni-muenchen.de/lis_komlos/pathd.pdf) (Stand: 20.01.2007). Erscheint im Mai 2007 in überarb. Version in: Hermann-Pillath, C./Lehmann-Waffenschmidt, M (Hrsg.): Handbuch zur evolutorischen Ökonomik, Bd. 3. Berlin
- Radtke, F.-O. (2003): Die Erziehungswissenschaft der OECD. Aussichten auf die neue Performanz-Kultur. In: Nittel, D./Seitter, W.: Die Bildung des Erwachsenen. Erziehungs- und sozialwissenschaftliche Zugänge. Bielefeld, S. 277–304
- Reich, R.B. (1993): Die neue Weltwirtschaft. Das Ende der nationalen Ökonomie, Frankfurt a.M./Berlin
- Reischmann, J. u. a. (Hrsg.) (1999): Comparative Adult Education 1998. The contribution of ISCAE to an emerging field of study. Ljubljana
- Reuter, L.R. (1993): UNESCO und Weiterbildung. In: Grundlagen der Weiterbildung. Praxishilfen, Loseblattsammlung, 1.20.20. Neuwied
- Reuther, W. (1996): Nationale UNESCO-Kommissionen. Geschichte, Struktur, Arbeitsweise. In: Hüfner, K./Reuther, W. (1996), S. 82–88
- Rifkin, J. (1995): Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft. Frankfurt a.M.
- Robertson, R. (1992): Globalization. Social theory and culture. London
- Robertson, R. (1998): Glokalisierung. Homogenität und Heterogenität in Raum und Zeit. In: Beck, U. (1998b), S. 192–220
- Rose, P. (2003): From the Washington to the Post-Washington Consensus. The influence of international agendas on education policy and practice in Malawi. In: Globalisation, Societies and Education, H. 1, S. 67–86
- Rose, N. (1999): Powers of Freedom. Reframing political thought. Cambridge
- Rosenau, J.N. (1980): The Study of Global Interdependence. New York
- Rosenau, J.N. (1990): Turbulence in World Politics. A theory of change and continuity. Princeton
- Rosenau, J.N. (1997): Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring governance in a turbulent world. Cambridge
- Rosenberg, J. (2000): The Follies of Globalisation Theory. London
- Rostow, W.W. (1967): Stadien wirtschaftlichen Wachstums. Göttingen
- Rubenson, K. (2000): Do We Need a New Publication? In: Bron, A./Schemmann, M. (Hrsg.): Language, Mobility, Identity. Contemporary issues for adult education in Europe. Hamburg, S. 12–19

- Samoff, J. (1996): Which Priorities and Strategies for Education? In: *Internationale Journal of Educational Development*, H. 3, S. 249–271
- Sassen, S. (1998): *Globalization and its Discontents*. New York
- Schaefer, G.F. u. a. (2000): The Experience of Member State Officials in EU Communities. A report on initial findings of an empirical study. In: *Eipascop*, H. 3, S. 29–35
- Schemmann, M. (2004a): Bedeutung und Funktion des Konzeptes „Beschäftigungsfähigkeit“ in bildungspolitischen Dokumenten der Europäischen Union. In: *REPORT*, H. 1, S. 110–116
- Schemmann, M. (2004b): Combatting Exclusion through Adult Education as a Policy Goal of International Organisations. An analysis of policy documents of the OECD. In: *Journal of Adult and Continuing Education (Tohoku, Japan)*, H. 7, S. 1–9
- Schemmann, M./Bron, M. (Hrsg.) (2001): *Adult Education and Democratic Citizenship IV*. Krakow
- Scheunpflug, A. (2003): Stichwort: Globalisierung und Erziehungswissenschaft. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, H. 2, S. 159–172
- Schofer, E./Meyer, J. (2005): *The World-Wide Expansion of Higher Education*. CDDRLS working papers, Nr. 32. Stanford
- Schriewer, J. (2003): Globalisation in Education. Process and discourse. In: *Policy Futures in Education*, H. 2, S. 271–283
- Schuster, H.J. (Hrsg.) (1980): *Cost Indicators for Institutions of Higher Education*. The German project. Papers presented to the OECD, CERI, IMHE workshop on institutional performance assessment under conditions of changing needs, held in Paris, 10.–12. December 1980. Paris
- Sedel, J. (2004): Three Set of Indicators. Education at a Glance (OECD), Key Data on Education (European Union), The State of Education (French Ministry of Education). Elements of comparison and analysis. In: *European Educational Research Journal*, H. 1, S. 139–176
- Shore, C. (2000): *Building Europe*. The cultural politics of European integration. London/New York
- Spaulding, S./Chaudhuri, R. (1999): UNESCO's World Education Report. Its evolution, strengths and possible futures. In: *International Journal of Educational Development*, H. 1, S. 53–63
- Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN) (2002): *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty*. A multi-country participatory assessment of structural adjustment. Washington
- Taylor, S./Henry, M. (2000): *Globalization and Educational Policymaking*. A case study. In: *Educational Theory*, H. 4, S. 487–503
- Todorova, M./Theesen, J. (2003): Lernfeste als Instrument zur Förderung lebenslangen Lernens in Südosteuropa (z. B. Bulgarien). In: *Bildung und Erziehung*, H. 2, S. 161–168
- UNESCO (1991): *World Education Report 1991*. Paris
- UNESCO (1993): *World Education Report 1993*. Paris
- UNESCO (1995): *World Education Report 1995*. Paris
- UNESCO (1996): *Medium-Term Strategy 1996–2001*. 28 C/4. Paris
- UNESCO (1997): *Adult Education*. The Hamburg Declaration. The agenda for the future. Hamburg
- UNESCO (1998): *World Education Report 1998*. Paris
- UNESCO (2000a): *World Education Report 2000*. Paris

- UNESCO (2000b): The Dakar Framework for Action. Education for All. Meeting our collective commitments. In: *Adult Education and Development*, H. 55, S. 19–28
- UNESCO (2002a): Education for All. Is the world on track? EFA global monitoring report 2002. Paris
- UNESCO (2002b): Medium-Term Strategy 2002–2007. Contributing to peace, human development in an era of globalization through education, the sciences, culture and communication. Paris
- UNESCO (2003): Gender and Education for All. The leap to equality. EFA global monitoring report 2003/4. Paris
- UNESCO (2004): Education for All. The quality imperative. Paris
- UNESCO (o.J.a): UNESCO and Education. Our mission. Paris
- UNESCO (o.J.b): UNESCO and Education. Institutes and centres. Paris
- UNESCO Institute for Education (Hrsg.) (1997): Reference Points. The four first international conferences on adult education and their political, social, cultural and educational context. Hamburg
- UNESCO Institute for Education (Hrsg.) (2002): The Role and Impact of Adult Learners Weeks and Lifelong Learning Festivals in Europe. An assessment of European learning festivals as tools for the democratization of lifelong learning. Hamburg
- UNESCO Institute for Education (2003): International Adult Learner's Week. Six Years after CONFINTEA V. Hamburg
- UNESCO-UIS/OECD/EUROSTAT (UOE) Data Collection (2002): 2002 Data Collection on Education Systems. Definitions, explanations, instructions. Paris
- Vattimo, G. (1990): *Das Ende der Moderne*. Stuttgart
- Verfassung der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) (1996). In: Hübner, K./Reuther, W. (1996), S. 260–269
- Vertrag von Maastricht (1998): Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen. 8. Aufl. Bonn
- Vertrag von Amsterdam (1999): Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen. Bonn
- Vickers, M. (1994): Cross-national Exchange, the OECD and Australian Education Policy. In: *Knowledge and Policy*, H. 1, S. 24–47
- Wallerstein, I. (1983): Klassenanalyse und Weltsystemanalyse. In: Kreckel, R. (Hrsg.): *Soziale Ungleichheiten*. Göttingen, S. 301–320
- Waters, M. (2001): *Globalization*. London/New York
- Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.) (2006): *Europa von A–Z*. Taschenbuch der europäischen Integration. 9. Aufl. Bonn
- Wessels, W. (1999): Das politische System der EU. In: Weidenfeld, W. (Hrsg.): *Europa-Handbuch*. Bonn, S. 333–352
- Wisser, U./Petzold, W. (1996): *Weiterbildung in der Europäischen Union*. Förderprogramme, Hintergründe, Perspektiven. Frankfurt a.M.
- Wittpoth, J. (1997): *Recht, Politik und Struktur der Weiterbildung*. Eine Einführung. Baltmannsweiler
- Wolf, A. (2002): *Does Education Matter? Myths about education and economic growth*. London
- World Bank (1995): *Priorities and Strategies for Education*. A World Bank review. Washington

- World Bank (1999): Education Sector Strategy. Washington
- World Bank (2002a): The World Bank Annual Report 2002. Vol. 1. Washington
- World Bank (2002b): World Bank Lending Instruments. Resources for development impact. Washington
- World Bank (2003): Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy. Challenges for developing countries. Washington
- World Bank (2004): Education For All. Fast track initiative. Accelerating progress towards quality universal primary education. Framework. Washington
- World Bank (2005): World Bank Lending for Education. URL: <http://devdata.worldbank.org/edstats/worldbanklending/bySub.xls> (Stand: 20.02.2007)
- World Bank (o.J.): Opening Doors. Education and the World Bank. Washington.
- World Bank u. a. (2004): Education for All (EFA). Fast track initiative progress report. DC 2004-0002/1. Washington
- World Bank Institute (1999): 1999 Annual Report. Washington
- World Bank Institute (2002): 2002 Annual Report. Washington
- Woyke, W. (Hrsg.) (2006): Handwörterbuch Internationale Politik. 10. aktual. Aufl. Bonn
- Wulf, C./Merkel, C. (2002a): Einleitung. Die globale Herausforderung der Erziehung. In: Dies. (2002), S. 11–28
- Wulf, C./Merkel, C. (Hrsg.) (2002b): Globalisierung als Herausforderung der Erziehung. Theorien, Grundlagen, Fallstudien. Münster u. a.
- Young, O.R. (1992): The Effectiveness of International Institutions. Hard cases and critical variables. In: Rosenau, J.N./Czempiel, E.-O. (Hrsg.): Governance without Government. Order and change in world politics. Cambridge, S. 160–194

## **Verwendete Abkürzungen**

ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMBF	Bildungsministerium für Bildung und Forschung
CAS	Country Assistance Strategy
CDA	Critical Discourse Analysis
CEDEFOP	Centre européen pour le développement de la formation professionnelle
CEPES	European Centre for Higher Education
CEPIS	Council of European Professional Informatics Societies
CERI	Centre for Educational Research and Innovation
DEELSA	Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs
DVV	Deutscher Volkshochschul-Verband
EAGFL-A	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung
ECDL	European Computer Driving License
ECDL-F	European Computer Driving License Foundation Ltd.
EDC	Education Committee
EDI	Education for All Development Index
EDU	Directorate for Education
EERA	European Educational Research Association
EFRE	Europäischer Regionalfonds
EFTA	European Free Trade Association
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EKMS	Education Knowledge Management System
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESREA	European Society for Research on the Education of Adults
EU	Europäische Union
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EURYDICE	Informationsnetz zum Bildungswesen in Europa
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

---

EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GPI	Gender parity index
IAE	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
IALS	International Adult Literacy Survey
IALW	International Adult Learner's Week
IBE	International Bureau of Education
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
IDA	International Development Association
IESALC	International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean
IFC	International Finance Corporation
IGLU	Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung
IICBA	International Institute for Capacity-Building in Africa
IIEP	International Institute for Educational Planning
IITE	Institute for Information Technologies in Education
IIZ/DVV	Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes e. V.
IMHE	Programme on Institutional Management in Higher Education
INRO	Internationale Nichtregierungsorganisation
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
IRO	Internationale Regierungsorganisation
ISCED	Internationalen Standard-Klassifikation des Bildungswesens
IWF	Internationaler Währungsfonds
KMK	Kultusministerkonferenz
LLinE	Lifelong Learning in Europe
MDG	Millennium Development Goals
MERCOSUR	Mercado Común del Conon Sur
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
MOPED	Monitoring of Projects: Evaluation as Dialogue
NA	Nationale Agentur
NAFTA	North American Free Trade Association

NATO	North Atlantic Treaty Organization
NIACE	National Institute of Adult Continuing Education
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PEB	Programme on Educational Building
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
PLOTEUS	Portal on Learning Opportunities Throughout the European Space
SADC	South African Development Community
SAPRIN	Structural Adjustment Participatory Review International Network
TIMSS	Third International Mathematics and Science Study
UIE	UNESCO Institute for Education
UIL	UNESCO Institute for Lifelong Learning
UIS	UNESCO Institute for Statistics
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNEVOC	International Centre for Technical and Vocational Education and Training
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
VN	Vereinte Nationen
WBI	World Bank Institute
WHO	Weltgesundheitsorganisation

# **Verzeichnis der Übersichten und Tabellen**

Übersicht 1:	Organe und Einrichtungen der Europäischen Union .....	109
Übersicht 2:	Strategische und konkrete Ziele für die Bildungssysteme .....	134
Übersicht 3:	Modell für das Follow-up der quantitativen Umsetzung der Ziele im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode.....	134
Übersicht 4:	Anwendung des Modells auf Indikator „Teilnahme von 25- bis 64-Jährigen an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen in den vier Wochen vor der Erhebung“ .....	136
Übersicht 5:	Geschlechterparität im primären und sekundären Bildungsbereich. Nationale Aussichten zum Erreichen der Ziele in 2005 und 2015 .....	215
Tabelle 1:	Weltbank Kreditvergabe für Bildung differenziert nach Sektoren in Mio. US-Dollar.....	180
Tabelle 2:	Verteilung von Staaten nach der durchschnittlichen Distanz zur Erreichung der EFA-Ziele im Jahre 2001.....	217

## **Autor**

**PD Dr. Michael Schemmann**, geb. 1970, vertritt seit dem WS 2006/2007 die Professur für Erziehungswissenschaft mit dem Schwerpunkt Weiterbildung an der Justus-Liebig-Universität Gießen. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Institutionen, Struktur- und Organisationsentwicklung in der Weiterbildung, international vergleichende Weiterbildung, aktive Staatsbürgerschaft und Erwachsenenlernen.