

Petra Herre

Europäischer Bildungsraum: Europäisierungsprozesse in Bildungspolitik und Bildungspraxis



Petra Herre
Theologin und
Sozialwissen-
schaftlerin

PetraHerre@t-online.de

I. Etappen nach Europa – Bildungspolitik als euro- päisches Politikfeld

Wie weiter mit Europa? Steht Europa kurz vor dem Zerfall? Wir sind Zeugen der schwersten Krise der EU seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge vor 55 Jahren. Die Krise, in der sich die EU im Augenblick befindet, darf aber nicht den Blick für die „großartigen Errungenschaften“¹ trüben, die die EU ausmachen. Diese sind zu einer Art „zweiter Natur“ geworden, Europa ist ein Stück „selbstverständlicher Heimat“. Die europäische Integration ist ein wichtiger Bezugsrahmen für das Zusammenleben und den Alltag der Europäerinnen und Europäer. Und „Europa“ ist auch eine „Story“ in der Risikogesellschaft, eine Wirklichkeitsdeutung mit regulativen Leitideen und Handlungsprogrammen von einiger Diffusionskraft. Allerdings bekommt dieses Europabild zunehmend Risse.

Nach dem 2. Weltkrieg bestimmten die Motive von Frieden, Stabilität und Versöhnung die europäische Zusammenarbeit. Mit den Römischen Verträgen (1957) wurden die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft gegründet. Der gemeinsame Markt stand im Zentrum.

Mit diesen Entwicklungen verbindet sich die schrittweise Genese eines europäischen Bildungsraumes in vier Etappen:

(1) 1951–1971: erste bildungspolitische Zuständigkeiten im Bereich der Berufsbildung (sowie die Anerkennung von Diplomen).

(2) 1971–1992: Vertiefung der Zuständigkeiten und Verankerung im Primärrecht, Etablierung einer Generaldirektion in der Kommission und verschiedene Programmlinien (erstes bildungspolitisches Aktionsprogramm 1976; erstes ERASMUS-Programm), EuGH-Entscheidungen zu Freizügigkeit und Diskriminierungsverbot (Hochschulausbildung) und zur Zuständigkeit der EG in der Berufsausbildung 1985 und 1989.

(3) Der Vertrag von Maastricht (1992) brachte eine neue Qualität in die europäische Einigung. Er ziel-

te auf die Stärkung der demokratischen Legitimität der Organe, deren bessere Funktionsfähigkeit, die Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion, die Entwicklung der sozialen Dimension der Gemeinschaft und die Einführung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Zuständigkeit für die „allgemeine und berufliche Bildung“ wird im Primärrecht verankert. Für 1992–2000 sind noch folgende Dokumente und Aktivitäten zu nennen: Grün- und Weißbücher zur europäischen Dimension der Bildungspolitik und zur Wissensgesellschaft, Aktionsprogramme TEMPUS und LEONARDO sowie die Bologna-Erklärung (1999).

(4) Im Jahr 2000 begann mit der Lissabon-Strategie eine neue Phase. Sie formuliert das Ziel, die Europäische Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden zu lassen. Bildung wird in die wirtschaftliche und soziale Gesamtstrategie integriert.² Das bedeutete einen Paradigmenwechsel der Bildungspolitik. Die Stichwörter sind: Bedeutung lebenslangen Lernens, Erwerb von Schlüsselqualifikationen, Weiterentwicklung des europäischen Bildungsraums. Die lissabonisierte Bildungspolitik wird in den Folgejahren durch Beschlüsse des Europäischen Rates (ER) konkretisiert und in Zehnjahresschritten projiziert (Europa 2010 Strategie, Europa 2020 Strategie).

II. Europäisierung – ein Konzept des Zusammenwachsens?

Die Institutionalisierung und die Zunahme von Regulierungen rücken den etwas changierenden Begriff der „Europäisierung“ in den Fokus. Europäisierung wird pointiert beschrieben als „institutionalisierter Prozess der Dauerveränderung“.³

Der Begriff „Europäisierung“ meint: (1) Europäische Entscheidungen haben Einfluss auf nationale Politiken. (2) Nationalstaaten sind in einem umfassenden Prozess der Transformation begriffen. (3) Es gibt einen Zusammenhang zwischen EU-Integration und dem Wandel in den Mitgliedsstaaten.⁴

Aber was passiert eigentlich, nachdem die europäischen Institutionen etabliert sind? Welche Wirkkraft haben EU-Zielformulierungen, -Strategien, -Programme und -Initiativen für Bildungspolitik und Bildungspraxis der Mitgliedsstaaten konkret?

¹ Ulrich Beck: Das deutsche Europa. Neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise. Berlin 2012.

² Vgl. dazu EU-Grundrechte-Charta 2000: Art. 14 Grundrecht auf Bildung und Vertrag über die Arbeitsweise der Union (AEUV/2000): Präambel, Art. 6, Art. 165 f. Der Vertrag fixiert die EU-Bildungspolitik als Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeit und beschreibt Maßnahmen und Instrumente.

³ Ulrich Beck/Edgar Grande: Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der 2. Moderne. Frankfurt a. M. 2004, S. 16.

⁴ Peter Schreiner: Religion im Kontext einer Europäisierung von Bildung. Münster 2012, S. 78.

III. Neo-Institutionalismus und transnationale Kommunikation – Theoriekonzepte zur Europäisierung

Was „Europäisierung“ für das Feld der Bildungspolitik und Bildungspraxis bedeutet⁵, war Thema der 3. Jahrestagung des 2009 eingerichteten interdisziplinären Promotionskollegs „International – vergleichende Forschung zu Bildung und Bildungspolitik im Wohlfahrtsstaat“⁶ an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Tübingen (2012).

Die Tagung stellte die historischen Entwicklungen (Peter Becker, Stiftung Wissenschaft und Politik) und Treiber der Europäisierung der Bildungspolitik vor. Im Fokus standen der Bologna-Prozess (1999) für die Universitäten und Hochschulen und der Kopenhagen-Prozess (2002) für das Feld der beruflichen Bildung.

Christoph Knill (Universität Konstanz) gab einen Überblick über die Theorie- und Erklärungsansätze zur Europäisierung: Diese kann sich auf Politik-inhalte (Policies), auf Interessengruppen und Parteien (Politics) und Polity (staatliche Strukturen, Rechtssystem etc.) auswirken. Er stellt fest: Nationale Variablen beeinflussen Geschwindigkeit, Stärke und Reichweite internationaler Mechanismen; kulturell und institutionell ähnliche Länder konvergieren eher. Diese Konvergenzen betreffen besonders den Policy Output, während Strukturen persistieren (Pfadabhängigkeit). Das wurde im Verlauf der weiteren Tagung expliziert.

Hintergrund und Interpretationsfolie dieser Entwicklungen sind die Einsichten des soziologischen Neo-Institutionalismus, des „world polity“- und Weltkultur-Ansatzes, die auf die gesteigerte Bedeutung internationaler (Regierungs- und Nichtregierungs-)Organisationen seit der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts verweisen. Diese bestimmen durch Kommunikationsinitiativen, Abstimmungszyklen, internationale Expertenrunden und Konferenzen die Deutungsmuster, Leitideen, handlungsleitenden Modelle und Diskurse. Hinzu kommt, dass Organisationen/Akteure im „Strom“ solcher Diskurse nicht autonom-rational entscheiden, sondern sich an im gesellschaftlichen Umfeld anerkannten Modellen orientieren. Dabei geht es um Legitimation: Unter Unsicherheitsbedingungen und Legitimation

onsdruck übernehmen die Akteure solche Reformkonzepte und Strukturmodelle, die als modern, innovativ und erfolgreich gelten, und die die Akzeptanz relevanter anderer (Schlüsselstaaten, internationaler Organisationen) haben. Das ist auch ein Beispiel des Agierens in der Risikogesellschaft.

Es sind sogenannte „rationale Mythen“, die Handeln ermöglichen. Diese Lösungen basieren nicht auf den lokalen und spezifischen Erfahrungen oder auf einer fallgerechten Problemanalyse, sie sind dekontextualisiert. Aus einem sozialkommunikativen Prozess entsteht ein „imagined model“. Die transnationale Kommunikation führt also zu Angleichungs- bzw. zu transnationalen Diffusionsprozessen. Diesen Mechanismen folgen auch die „Epochenbeschlüsse“ wie zum Bologna-Prozess, der weitreichende Auswirkungen auf die Zukunftsperspektiven wissensbasierter Volkswirtschaften hat.

IV. Europäisierung konkret: Bologna und Kopenhagen – Befunde aus der empirischen Forschung

Die Bologna-Reformen als exemplarisches Beispiel stehen in der Tradition europäischer bildungspolitischer Deklarationen, Initiativen und Entscheidungen (s. o.) und sind ein europäischer Sonderfall von Prozessen der weltgesellschaftlichen Verflechtung und Angleichung im Bildungsbereich (mit mittlerweile 47 Staaten).

Diese Reformen analysierte Jürgen Schriewer⁷ (Freie Universität Berlin) unter dem Titel „Bologna – ein neu-europäischer Mythos im Prozess seiner Entzauberung“ in ihrer Genese und Dynamik. Die Entstehungssituation bewertet Schriewer als „kontingent“, denn die drei Initiatoren, die Minister Al-lègre (Frankreich), Rüttgers (BRD) und Berlinguer (Italien), hatten dasselbe Interesse, nämlich über den Umweg Europa die durchaus unterschiedlichen, aber gravierenden Probleme im Bereich ihrer nationalen Universitäten und Hochschulen zu lösen. Anlässlich des 800-jährigen Jubiläums der Sorbonne im Mai 1998 in Paris unterzeichneten sie und Tessa Blackstone (Großbritannien) die „Gemeinsame Erklärung über die Harmonisierung der Architektur des Europäischen Hochschulsystems“.

Die Erklärung von Bologna (1999) leitete einen Harmonisierungsprozess der Studienstrukturen („3 cycle

⁵ Mitschrift der Tagung.

⁶ Beteiligte Hochschullehrende: Prof. Dr. Josef Schmidt, Politikwissenschaft, Prof. Dr. Karin Amos, Erziehungswissenschaft, Prof. Dr. Josef Schrader, Erziehungswissenschaft, Prof. Dr. Ansgar Thiel, Sportwissenschaft.

⁷ Dazu ausführlich Jürgen Schriewer: „Bologna“ – ein neu-europäischer „Mythos“? In: Zeitschrift für Pädagogik, 53 (2007), Heft 2, S. 182–199.

structure“) ein, baute die universitäre Binnenorganisation radikal um und zog neue Steuerungsstrukturen und ein System der Qualitätssicherung ein. Ihre Ziele sind Steigerung der Mobilität und die Verbesserung der Berufsqualifizierung (Employability).

Die Reform war effektiv (Untersuchungszeitraum 1996–2008), wie Eva Maria Vögtle und Michael Dobbins (Universität Konstanz) belegen. „Bologna“ steht für das „Going global“ eines globalen Politiktransfers, ist die Schablone für Reformen. Im Detail muss dieses Bild aber differenziert werden, wie Michael Dobbins⁸ zur Konvergenz in der Hochschulsteuerung (Governance) am Beispiel von Frankreich und Italien zeigt. Dobbins geht den Unterschieden nach, und sein Fazit lautet: „divergente Europäisierung“. Aufgrund des nationalen Problemdrucks werden zwar erfolgreiche Politiken nachgeahmt, entscheidend ist aber die Durchsetzungskraft der Promotoren. Während in Frankreich die „staatlich oktroyierte Markt-Kur“ erfolgreich ist – der starke Zentralstaat forciert die Konvergenz mit angloamerikanischen Governance-Modellen –, fungiert in Italien der Staat als „System-Designer“: Es werden zwar die Studienstrukturen implementiert, aber sonst herrscht business as usual. Die Management-Reformen zur Schaffung effektiver Leitungsstrukturen werden von Akademikern ignoriert. Die Internationalisierung wird zur Verstärkung der akademischen Selbstregulierung und „Demokratie“ instrumentalisiert.

In Frankreich konnte sich der „historisch“ starke Staat gegenüber den „historisch“ schwachen Universitäten durchsetzen, in Italien kann die „historisch“ privilegierte Professorengemeinschaft den schwachen Staat „austricksen“. Hier sichern sich die „oligarchischen Baroni“ ihre Position. Die Reformen spiegeln die Präferenzen der historisch bereits privilegierten Akteure wider. Typisch sind also „Re-Kontextualisierungen“ (J. Schriewer) oder, diesen Begriff prägte Justin J. W. Powell, „Bricolage“-Arrangements.

„Bricolage“ verweist auf die Verbindung nationaler Elemente und auf Governance durch Ideen, Normen und Standards, was für die berufliche Bil-

dung ebenso wie für die Hochschulbildung zutrifft. In Europa gibt es keine „einfache Konvergenz“⁹, in Europa zählt vielmehr das gegenseitige Lernen bei unterschiedlichen Entwicklungspfaden.

Der zweite Schwerpunkt der Beiträge lag dann auch auf der europäischen Bildungszusammenarbeit im Bereich der Berufsbildung nach Lissabon. Der Prozess startete 2002 mit der Kopenhagen-Deklaration und mündete in das Beschlussdokument des *Education and Training 2020 framework* (2009). Der Fokus dieses Prozesses, dem sich 32 Länder angeschlossen haben, liegt auf Beschäftigungsfähigkeit, Mobilität und Etablierung eines Europäischen Qualifikationsrahmens. Hier ist die EU (Kommission) der Treiber, der im Sinne der Offenen Koordinierung den Prozess voranbringt und dabei besonders auf Indikatoren, Benchmarks, Best Practice und regelmäßige Fortschrittsberichte setzt.

Die Frage der erhöhten Durchlässigkeit zwischen Berufs- und Hochschulbildung ist ein besonders Anliegen der Diskurse. Es geht um die Überwindung des „Bildungsschismas“, wie es besonders auch die segregierten Strukturen in der BRD aufrechterhalten.

Die aktuelle Krise und die hohe Jugendarbeitslosigkeit (in Griechenland, Spanien, Frankreich) bringen eine neue Dynamik in das Thema. Das deutsche Modell der dualen Ausbildung scheint zukunftsweisend zu sein und einen Ausweg aus der Krise zu weisen, zumal die berufliche Bildung und eine in den Arbeitsmarkt integrierte Berufsausbildung effektive Mittel dafür sind, die Rate der Schulabbrecher zu senken und die Jugendarbeitslosigkeit zu vermeiden (Christine Ante, FU Berlin und Philipp Grollmann, BiBB). Und es zeichnen sich neue Modi der Zusammenarbeit ab: Neben die europäische Ebene tritt die bi- und multilaterale Zusammenarbeit z. B. im Hinblick auf die duale Ausbildung zwischen BRD und den Ländern Italien, Spanien, Portugal und Slowakei (Anfragen).

Es gibt also viele Wege zum Bildungsraum Europa.

⁸ Bericht auf der Basis der PPP von M. Dobbins.

⁹ Vgl. J. J. W. Powell, N. Bernhard, L. Graf: Fallstudie zur Durchlässigkeit zwischen Berufs- und Hochschulbildung. In: WZB-Mitteilungen, Heft 130, Dezember 2010, S. 29.