

Erklärungsansätze für die Entstehung und Verbreitung internationaler Weiterbildungspolitik zwischen World Polity und transnationalem Raum

Michael Schemmann

Zusammenfassung

In diesem Jahr findet die UNESCO-Weltkonferenz für Erwachsenenbildung (CONFINTEA VI) in Brasilien statt. Nach den Weltkonferenzen in Helsingör 1949, Montreal 1960, Tokio 1972, Paris 1985 und Hamburg 1997 führt die UNESCO ihre sechste Weltkonferenz für Erwachsenenbildung erstmalig auf dem südamerikanischen Kontinent durch. Sowohl in ihrer thematischen Orientierung und Akzentuierung, die häufig Zeitgeistkonjunkturen unterlagen, als auch in der Konturierung von erwachsenenbildungspolitischen Visionen und Utopien haben sich die bisher stattgefundenen Weltkonferenzen deutlich voneinander unterschieden. Allen gemein ist indes, „... dass die Weltkonferenzen zunächst und zuvörderst Konferenzen der beteiligten Mitgliedsregierungen sind, dass in ihnen nationale Bildungspolitik in eine internationale Bildungspolitik eingehen soll – und vice versa“ (Knoll 2008, S. 131).

Damit ist auf ein Doppeltes verwiesen: Zum einen darauf, dass es offensichtlich Foren gibt, in denen die globale Dimension der Weiterbildungspolitik erarbeitet wird, zum anderen, dass dies kein neues Phänomen zu sein scheint, sondern bereits seit Ende der 1940er Jahre regelmäßig gepflegt wird.

Dennoch lassen sich Veränderungen nicht bestreiten, denn obgleich die etwa alle 12 Jahre stattfindenden Weltkonferenzen eine gewisse Kontinuität und Stabilität suggerieren, haben sich Grundkoordinaten und Formen der internationalen Politik im Allgemeinen und damit auch der internationalen Weiterbildungspolitik im Besonderen in den letzten Dekaden verändert. Als Beleg hierfür wird unter anderem immer wieder der Hinweis auf die quantitative Entwicklung von internationalen Regelungsformen und internationalen Organisationen herangezogen. Gab es im Jahre 1909 noch 37 Internationale Regierungsorganisationen (IRO) und 176 Internationale Nichtregierungsorganisationen (INRO), so werden im Jahre 1989 etwa 300 IROs und 4624 INROs verzeichnet (vgl. Held 1995, S. 108). Zudem ist auch im Bereich internationaler Konferenzen ein entsprechendes Wachstum zu erkennen. Lag die Anzahl der von

IROs pro Jahr ausgerichteten Konferenzen oder Kongressen Mitte des 19. Jahrhunderts bei zwei bis drei, so liegt sie in den 1990er Jahren bei etwa 4000 (vgl. Held 1995, S. 108). Dies zeigt die Bedeutung, die internationale Organisationen mittlerweile im Rahmen transnationaler Zusammenhänge und kollektiver Politik- und Beratungsaufgaben einnehmen. Held differenziert jedoch die Bedeutung der Organisationen 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, Souveränitäten der Nationalstaaten 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 Europäischen Union aufgrund ihres supranationalen Zuschnitts über noch weiterreichende Kompetenzen verfügen und die Souveränität der Nationalstaaten der Europäischen Union einschränken. Ist die Europäische Union 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” (Held 1995, S. 113).

Im Blickpunkt der folgenden Ausführungen soll jedoch nicht die empirische Frage nach Veränderungen der Konstellationen in der internationalen Weiterbildungspolitik oder des Verlustes nationalstaatlicher Souveränität stehen, sondern vielmehr die Frage, wie Prozesse der Entwicklung und des Entstehens von internationaler Weiterbildungspolitik theoretisch gefasst werden können. Dabei werden insbesondere Theorieentwicklungen in den Blick genommen, indem zunächst auf einen eher klassischen Ansatz eingegangen und diesem dann ein jüngerer Ansatz gegenüber gestellt wird. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf empirische und forschungsmethodische Konsequenzen.

Konzeptionalisierungen und Modelle zur Erklärung von (Weiter-)Bildungspolitik in internationaler Dimension

Blickt man auf Konzeptionalisierungen und Analysen von internationalen Politiktransferprozessen innerhalb der vergleichenden Erziehungswissenschaft, so kommt man nicht umhin festzustellen, dass diese über eine lange Zeit hin von dichotomen Mustern bestimmt wurden. Als Begriffspaare finden sich unter anderem Diffusion und Rezeption, Politikexport und Politikimport sowie „borrowing versus lending“

(Steiner-Khamsi 2003, S. 142). Wie Steiner-Khamsi herausstellt, sind Untersuchungen, die sich dieser dichotomen Begriffspaare bedienen zumeist insofern normativ geleitet, als „es oft um die Frage [geht], was von anderen Bildungssystemen zu lernen sei (Steiner-Khamsi 2003, S. 142). Insgesamt nehmen Untersuchungen nach diesem Muster, die gewissermaßen einen zentralen Strang der vergleichenden Erziehungswissenschaft begründen, in der Regel bildungspolitische Orientierungen zweier Staaten in Blick und begreifen sie nicht in der Perspektive von globalen Transferprozessen.

Der World-Polity-Ansatz

Mit Blick auf die Kategorie der Diffusion von bildungspolitischen Ideen zählt der World-Polity-Ansatz von John Meyer seit den 1970er Jahren zu den klassischen Arbeiten, nicht zuletzt auch, weil er eine Vielzahl von empirischen Untersuchungen stimuliert hat.

Der World-Polity-Ansatz gehört zur soziologischen Variante des Neo-Institutionalismus, bei der es darum geht, Organisationen und ihre Strukturen in einem Bedingungsfeld unterschiedlicher Institutionen zu erklären. Der Begriff der Institutionen bezieht sich „(...) auf Komplexe dauerhafter, gegenüber abweichendem Verhalten relativ resistenter Regeln, Normen, Deutungen, Orientierungen und Handlungsmuster. Diese sind im Alltag nur zu einem Teil bewusst präsent, zum anderen Teil fungieren sie als Bedingungen der Möglichkeit von Handeln überhaupt, da sie Formen und Inhalte für Sinn-, Erwartungs-, Ziel- und Strategiebildung bereitstellen“ (Türk 2004, 924).

Innerhalb der Literatur zum Neo-Institutionalismus können gemeinhin drei Perspektiven unterschieden werden. Im Anschluss an Türk ist dies zum einen der interne Institutionalismus, bei dem es um Strukturbildungen in den Organisationen geht, die handlungsleitend für die Akteure werden (Türk 2004, 925). Somit werden Organisationen gewissermaßen selbst zu Institutionen. Sodann ist der umweltbezogene Institutionalismus zu nennen, der auf das Verhältnis von Organisationen zu ihrer Umwelt abhebt und insbesondere die Bedeutung der Umwelt für die Struktur und Praktiken der Organisationen in den Blick nimmt (Türk 2004, 925).

Schließlich ist der gesellschaftstheoretische Institutionalismus anzuführen, der wesentlich von John Meyer erarbeitet und entwickelt worden ist. Im Zentrum steht dabei die World Polity, die weniger einer konkreten Struktur als vielmehr einem imaginären kulturellen System entspricht, das zentrale Prinzipien wie etwa Universalismus, Fortschrittsglaube, Gleichheit und Gerechtigkeit oder Rationalisierung aus dem Bestand von Werte- und Kulturmustern der westlichen Gesellschaften entlehnt. Im Prozess der weltweiten Diffusion dieser Prinzipien setzen sich bestimmte Strukturformen – neben Organisationen auch Staaten und Individuen – als Akteure in der Moderne gegenüber anderen Strukturformen wie etwa Clans oder Familien durch (Krücken 2006). Als empirische Befunde werden in der World-Polity-Perspektive etwa der enorme Anstieg von Nationalstaatsgründungen nach dem zweiten Weltkrieg und die Zunahme von Organisationen herangezogen, die als Handlungsträger sämtliche Bereiche der Gesellschaft und damit auch das Individuum prägen. Die so be-

nannten Akteure gelten jedoch in der World Polity Perspektive nicht als autonom, sondern sie bedürfen in dem Maße der Anerkennung, wie sie auf die externen Konformitätserwartungen der World Polity angewiesen sind (Krücken 2006, 143).

In diesem Zusammenhang wird auch die weltweite Einrichtung von Bildungssystemen interpretiert. Bildung ist demnach ein Bestandteil der World Polity und die Einrichtung von Bildungssystemen wird verstanden als Anpassung der Nationalstaaten an die Umwelthanforderungen: „Bildungssysteme werden eingerichtet als Teil dieses Modells und symbolisieren das Bemühen, ein achtbares Mitglied der Weltgesellschaft oder eine von ihr legitimierte ‚vorgestellte Gemeinschaft‘ zu werden“ (Meyer/Ramirez 2005, S. 217). Mit der Etablierung von Bildungssystemen steigern die Nationalstaaten also ihre Legitimität.

Im Rahmen dieser Diffusion kommt es dann auch zu Strukturangleichungen. Meyer und Ramirez verweisen insbesondere auf mimetische Prozesse: „In einer Weltkultur, die Bildung als wichtigen Bestandteil von Fortschritt definiert, gehören die Bildungsstrategien der dominanten Länder zu den ersten Dingen, die kopiert werden“ (Meyer/Ramirez 2005, 219). Dabei wächst sowohl IROs als auch INROs eine Doppelfunktion zu. Einerseits erzeugen und verkörpern sie die World Polity, andererseits verbreiten sie Politikansätze und politische Ideen und tragen sie in die Nationalstaaten hinein (Beckfield 2003, 402). In diesem Verständnis wären dann auch die Weltkonferenzen für Erwachsenenbildung der UNESCO zu sehen.

Der so formulierte theoretische Rahmen hat einen bemerkenswerten empirischen Ertrag evoziert. Als jüngstes Beispiel soll hier auf die Arbeit von Jakobi verwiesen werden, in der die globale Verbreitung der Programmatik des lebenslangen Lernens aufgezeigt und die besondere Bedeutung der inter- und supranationalen Organisationen wie OECD, UNESCO oder EU bei der Verbreitung herausgearbeitet wurde (Jakobi 2009). Allerdings kann an dieser Stelle auch eine der zentralen Kritiklinien am World Polity Ansatz festgemacht werden. So stellt Meyer fest, dass sich die Konvergenzthese im Sinne globaler Strukturangleichung bei genauerem Hinsehen nicht halten ließe, sondern gerade die zu Tage kommende Vielfalt der Erklärung bedürfe (Meyer 2009). Dass es hier entsprechender Ergänzungen bedarf, macht auch Steiner-Khamsi deutlich, wenn sie einfordert „... Zwischenräume auszuleuchten und zu verstehen, wie und weshalb lokale Akteure – Bildungsbehörden, Bildungsverwalter und Lehrpersonal – globale Einflüsse selektiv übernehmen, lokal rekontextualisieren oder auch ablehnen“ (Steiner-Khamsi 2003, 143).

Der Ansatz eines transnationalen Politikraums

Grundlegend für den Ansatz, der u. a. von Lawn und Lingard am Beispiel der europäischen Bildungspolitik entfaltet wurde und insgesamt seit der Jahrtausendwende weiter ausgearbeitet wird, ist das Verständnis von in diesem Falle europäischer Bildungspolitik als einem System der Mehrebenengovernance. Dieses System wird jedoch nicht im Sinne des Austausches zwischen starren und klar voneinander getrennten Ebenen verstanden, sondern vielmehr als fluides System der Governance, bei dem es zu permanenten gegenseitigen Durchdringungen der nationalen, sub- und

supranationalen Ebene kommt (Lawn, Lingard 2002, 291). Die Metapher des Raumes verweist dabei darauf, dass es in diesem Ansatz nicht den einen Ort oder Zeitpunkt beispielsweise einer Weltkonferenz für Erwachsenenbildung gibt, an dem qua Auftrag und legislativer Kompetenz eine bestimmte Weiterbildungspolitik erzeugt, vorgelegt und verbreitet wird: „The idea of ‚space‘ is much more a way to perceive a new area, only partially visible, which is being shaped by constant interaction between small groups of linked professionals, managers and experts“ (Lawn, Lingard 2002, 291-292). Innerhalb dieses transnationalen Politikraumes findet nun zwischen den beteiligten Akteuren, d. h. „...between state and EU offices, between agencies and subcontractors, between academics and policy managers, between experts and officials, and between voluntary and public sector workers...“ (Lawn, Lingard 2002, 292) ein dauerhafter Prozess der Übersetzung und Mediation von Politikdiskursen statt.

Mit dem Konzept des transnationalen Politikraums geraten im Unterschied zum World Polity Ansatz also wesentlich die Akteure in den Vordergrund. Dabei ist wichtig zu betonen, dass Lawn und Lingard ausdrücklich Akteure auf der nationalstaatlichen Politikebene als Beteiligte am transnationalen Politikraum begreifen. Die anthropologische Studie von Shore (2000), in der ebenfalls die Europäische Union im Blickpunkt stand, hatte die Gruppe der sogenannten ‚professionellen Europäer‘, d. h. also etwa die Mitarbeiter der EU-Kommission als transnationale Politikakteure identifiziert, die über eine starke Identifikation mit der Kommission verfügen, einen eigenen Ethos und einen Esprit de Corps entwickelt haben und so einen wesentlichen Beitrag zur Begründung der Europäischen Union leisten. Mit Blick auf andere internationale Organisationen und entsprechende Vernetzungen ist zudem davon auszugehen, dass die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von solchen Organisationen eine Gemeinschaft bilden, „... in der Ideen, Konzepte und Dokumente zur Kenntnis genommen und diskutiert werden“ (Schemmann 2007, 230). So lassen sich sodann Konvergenzen in den Politikentwürfen zwischen den internationalen Organisationen erklären. Wichtig ist zu betonen, dass im Ansatz des transnationalen Politikraums die Gruppe der nationalstaatlichen Akteure durch ihre Ideen, Beiträge, Übersetzungen und Vermittlungen einen wichtigen Beitrag zur Konstruktion von (Weiter-)Bildungspolitik leistet.

Obwohl die Akteure auf der nationalstaatlichen Ebene oftmals formelle Funktionen oder Ämter einnehmen, so agieren sie doch weitgehend deterritorialisiert und als transnationale Politikakteure. Sie lassen sich als Gruppe wie folgt kennzeichnen: „a policy elite that acts across borders, displays a similar habitus, have a feel for the same policy game (...)“ (Lawn, Lingard 2002, 292). Auch Lash hat für die USA im Zusammenhang mit der Globalisierung eine neue Schicht ausgewiesen, die sich aus Angehörigen unterschiedlichster Berufsgruppen zusammensetzt und Ähnlichkeiten zur von Lawn und Lingard identifizierten Gruppe aufweist. Kennzeichnend ist, dass diese Schicht sich zunehmend der Loyalität gegenüber dem eigenen Staat entzieht: „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).

Hinsichtlich der Konzentration auf die Akteure ist jedoch kritisch anzumerken, dass der Ansatz bisher eine Erklärung akteurbezogener Motivstrukturen zumindest auf nationalstaatlicher Ebene schuldig bleibt.

Schlussbemerkung

Betrachtet man abschließend nochmals die (beiden) diskutierten theoretischen Ansätze, so stechen die Unterschiede deutlich hervor. Der World Polity Ansatz interpretiert die Entstehung und Diffusion von Bildungspolitik macht im Sinne der Konvergenzthese als Folge Strukturangleichungen in den Bildungssystemen und politischen Entwürfen der Nationalstaaten aus. Der Ansatz bietet auch eine klare Motivstruktur: durch die Anpassung an die World Polity verschafft sich der Nationalstaat Legitimation.

Demgegenüber hebt der Ansatz des transnationalen Raumes insbesondere auf die an dem Konstruktionsprozess beteiligten Akteure ab. Dabei geraten Akteure sowohl innerhalb der inter- und supranationalen Organisationen als auch auf nationalstaatlicher Ebene in ihren Beiträgen in den Blick. In diesem Sinne füllt dieser Ansatz eine Lücke der World Polity Perspektive, bei der die Akteure weithin außen vor bleiben. Umgekehrt ergänzt auch der World Polity Ansatz die Blickrichtung des transnationalen Raumes, insofern die wirkungsmächtige Makroebene in den Blick gerät und nicht alles Handeln über die Akteure hergeleitet wird.

Während sich auf der forschungsmethodischen Ebene somit eine Komplementarität ergibt, zeigen sich mit Blick auf empirische Untersuchungen zunächst Differenzen. Legt der World Polity Ansatz als empirisches Programm quantitative Untersuchungen auf Makroebene nahe, wie sie bisher auch in reicher Zahl durchgeführt wurden, so verweist der Ansatz des transnationalen Raumes doch eher auf qualitative Ansätze. Kombiniert man beide Ansätze und das jeweils sich nahe legende methodische Vorgehen, so kommt man dem Erkenntnisinteresse, Erklärungen für die Entstehung und Verbreitung internationaler Weiterbildungspolitik zu finden, ein großes Stück näher.

Literatur

- Beckfield, J. (2003): Inequality in the World Polity. The Structure of International Organization. In: *American Sociological Review*, 68, S. 401-424
- Held, D. (1995): *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge
- Jakobi, A. P. (2009): Die weltweite Institutionalisierung lebenslangen Lernens. Neo-Institutionalistische Erklärungen politischer Programmatiken In: Koch, S./Schemmann, M. (Hg.): *Neoinstitutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien*. Wiesbaden, S. 172-189
- Knoll, J. H. (2008): Zur Geschichte der UNESCO-Weltkonferenzen für Erwachsenenbildung – von Helsingör (1949) bis Hamburg (1997). *Internationale Bildungspolitik in Personen und Programmen*. In: *Bildung und Erziehung*, 61, H. 2, S. 129-149

- Krücken, G. (2006): World Polity Forschung. In: Senge, K./Hellmann, K.-U. (Hg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden, S. 139-149
- Lash, C. (1996): The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy. New York/London.
- Lawn, M./Lingard, B. (2002): Constructing a European Policy Space in Educational Governance. The Role of Transnational Policy Actors. In: European Educational Research Journal, 1, H. 2, S. 290-307
- Meyer, H.-D. (2009): Institutionelle Isomorphie und Vielfalt. Zu einer überfälligen Korrektur in der Bildungsforschung. In: Koch, S./Schemmann, M. (Hg.): Neoinstitutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien. Wiesbaden, S. 292-306
- Meyer, J. W./Ramirez, F. O. (2005): Die globale Institutionalisierung der Bildung. In: Meyer, J.: Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen. Herausgegeben und eingeleitet von Georg Krücken. Frankfurt/M., S. 212-234
- Schemmann, M. (2007): Internationale Weiterbildungspolitik und Globalisierung. Orientierung und Aktivitäten der OECD, EU, UNESCO und Weltbank. Bielefeld
- Shore, C. (2000): Building Europe. The Cultural Politics of European Integration. London/New York
- Steiner-Khamsi, G. (2003): Innovation durch Bildung nach internationalen Standards? In: Gogolin, I./Tippelt, R. (Hg.) Innovation durch Bildung. Beiträge zum 18. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft. Opladen, S. 141-162
- Türk, K. (2004): Neoinstitutionalistische Ansätze. In: Schreyögg, G./von Werder, A. (Hg.): Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation. 4., völlig neubearb. Aufl. Stuttgart, S. 923-31