

Zeit für ein Umdenken

Die Europäisierung der Bildungssysteme

| KERSTIN ODENDAHL | Bildung und Wissenschaft liegen in nationalstaatlicher Verantwortung. Doch der Einfluss der Europäischen Kommission auf das europäische Bildungswesen wächst, und mit dem Einfluss gehen eine Vereinheitlichung der Bildungssysteme und ein verstärkt ökonomisches Verständnis von Bildung einher. Befindet sich die EU auf dem Weg zu einer „Europäischen Bildungsunion“?*

Die EU-Mitgliedstaaten verstehen das Bildungswesen traditionell als nationale Aufgabe. Seit den Anfängen der europäischen Integration haben sie darauf geachtet, dass Bildungsbefugnisse nur in geringem Umfang auf die EU übertragen wurden. Dementsprechend verfügt die EU lediglich über begrenzte Bildungskompetenzen.

Tatsächlich ist die EU allerdings in mannigfaltiger Weise im Bildungssektor tätig geworden. EU-Bildungsprogramme sowie zahlreiche bildungsrelevante Verordnungen, Richtlinien und Urteile

»Die Europäisierung des Bildungswesens ist nicht allein auf rechtlichem, sondern vor allem auf politischem Wege erfolgt.«

wurden erlassen. Hinzu kommen Prozesse, wie die Bologna- und die Kopenhagen-Initiative, in denen die EU eine bedeutende Rolle spielt. Die nationalen Bildungssysteme haben zum Teil radikale Umwälzungen erfahren. Offenbar stehen im Bildungsbereich Recht und Realität im Widerspruch.

Wie konnte es dazu kommen? Die Antwort lautet: Die Europäisierung des Bildungswesens ist nicht allein auf rechtlichem, sondern vor allem auf politischem Wege erfolgt. Anders ausgedrückt: Die EU-Mitgliedstaaten haben freiwillig, unter der Führung der EU, eine Europäisierung der nationalen Bildungssysteme in Gang gesetzt, die zu den EU-Bildungskompetenzen hinzutritt. Die Europäisierung findet dementsprechend auch auf drei Wegen statt: auf rechtlichem, auf rechtlich-politischem und auf politischem Wege.

EU-Bildungskompetenzen

Die Europäisierung auf rechtlichem Wege erfolgt über die Bildungskompetenzen der EU. Gemäß Art. 165 und 166 des Vertrags über die Arbeitswei-

se der Europäischen Union (AEUV) fördert die EU die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt bzw. ergänzt ggf. deren Tätigkeit unter strikter Beachtung ihrer Verantwortung für die Gestaltung der Bildungssysteme. Zu diesem Zweck erlässt sie insb. Fördermaßnahmen in Form



von EU-Programmen. Am bekanntesten sind Erasmus (Hochschulbildung), Leonardo da Vinci (berufliche Bildung), Comenius (schulische Bildung) und Grundtvig (Erwachsenenbildung), die unter dem Dach des „Programms für lebenslanges Lernen“ (2007-2013) vereint sind. Mit einem Budget von fast sieben Milliarden Euro fördert es insb. Austausch- und Netzwerkaktivitäten. Die Programme sind so angelegt, dass sie nicht zu einer Harmonisierung nationaler Normen führen.

Zu den direkten treten allerdings indirekte EU-Bildungskompetenzen hin-



AUTORIN

Kerstin Odendahl ist Professorin für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Völkerrecht, Europarecht und Allgemeine Staatslehre sowie Geschäftsführende Direktorin des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht, Universität zu Kiel.

zu. Rechtsakte in anderen Bereichen wirken sich auf das Bildungswesen aus. Vor allem die Grundfreiheiten, wie etwa

»Die größte Bedeutung kommt den 200- bis 300-seitigen Kommissionsberichten zu.«

die Arbeitnehmerfreizügigkeit, haben sich als wahre Fundgruben für indirekte EU-Bildungsmaßnahmen erwiesen. Beispielhaft seien die Richtlinien zur Anerkennung von Berufsqualifikationen oder die EuGH-Urteile zum Universitätszugang und zur Ausbildungs-

2000. Die EU setzte sich damals das Ziel, bis 2010 „zum wettbewerbsfähigen und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu werden. Der Europäische Rat entwarf die „Lissabon Strategie“, zu deren Umsetzung er u.a. die OMK schuf.

Die OMK ist ein neues, vertraglich nicht vorgesehenes Koordinierungsinstrument, das mit einer starken Leitungsfunktion der EU-Organe gekoppelt ist. Konzipiert ist sie für eine intergouvernementale Zusammenarbeit in Bereichen, die zwar in die Zuständig-

Bildungssysteme in der EU). Es folgt als zweites die Verabschiedung von Indikatoren (z.B. Anteil der Schulabbrecher) und Benchmarks (z.B. der Anteil der Schulabbrecher soll bis 2010 auf einen EU-Durchschnitt von höchstens zehn Prozent gesenkt werden). Der dritte Schritt besteht in der Umsetzung der europäischen Vorgaben auf nationaler Ebene. Die Mitgliedstaaten sind dabei in der Wahl ihrer Mittel frei. Der vierte und letzte Schritt ist die Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung. Zu diesem Zweck legen die Mitgliedstaaten jedes Jahr Berichte vor. Auf deren Basis erstellt die Kommission einen Bericht, dessen wichtigste Ergebnisse wiederum Aufnahme in den Gemeinsamen Bericht von Rat und Kommission finden.

Die größte Bedeutung kommt den 200- bis 300-seitigen Kommissionsberichten zu. Sie bieten umfassendes Datenmaterial sowie umfangreiche Vergleiche und „Rankings“ zwischen den Mitgliedstaaten. Für jeden Bereich wird detailliert und häufig in Tabellenform die jeweilige nationale „performance“ aufgezeigt. Darüber hinaus werden in jedem Feld „best practices“ identifiziert und als Modell hervorgehoben. In den Folgeberichten müssen die Mitgliedstaaten dann u.a. darlegen, ob sie den Empfehlungen gefolgt sind.

Die Gemeinsamen Berichte zum Arbeitsprogramm 2010 fielen z.T. ernüchternd aus. Von insgesamt fünf für 2010 angestrebten Benchmarks wurde nur derjenige der 15-prozentigen Steigerung der Gesamtzahl der Hochschulabsolventen mathematischer, naturwissenschaftlicher und technischer Fächer erfüllt. Bei drei Benchmarks (Teilnahme am lebenslangen Lernen, Zahl der Schulabbrecher und Abschluss der Sekundarstufe II) wurden die Zielvorgaben verfehlt. Negativ fiel das Ergebnis für den fünften Benchmark, die Lesekompetenz, aus. Es erfolgte keine Reduzierung, sondern sogar eine Steigerung der Schülerzahlen mit niedriger Lesekompetenz.

Rat und Kommission zogen daher den Schluss, dass es im Bildungsbereich Zeit brauche, bis Reformen Wirkung zeigten. Ergebnis war der Erlass des Nachfolgeprogramms „Education and Training 2020“ (ET 2020) mit veränderten Zielen, gleichen Indikatoren und verschärften Benchmarks. Das Verfahren wurde leicht geändert. Fortan werden Zyklen mit unterschiedlichen Prioritäten festgelegt. Die Berichte werden

förderung genannt. Da diese Rechtsakte auf Kompetenznormen beruhen, die Harmonisierungen erlauben, ist es auf diesem – indirekten – Wege zu den ersten, wenn auch noch recht milden Vereinheitlichungen der Bildungssysteme gekommen.

Die offene Methode der Koordinierung

Der rechtlich-politische Weg der Europäisierung ist die Anwendung der sog. „Offenen Methode der Koordinierung“ (OMK). Ihre Anfänge liegen beim Europäischen Rat von Lissabon im Jahr

keit der Mitgliedstaaten fallen, für die aber ein „europäischer Handlungsbedarf“ besteht. Das Verfahren ist unverbindlich; es wird allerdings mit rechtlichen Instrumenten, wie der Verabschiedung von Empfehlungen, gesteuert. In Lissabon entschied der Europäische Rat, die OMK auch im Bildungsbereich anzuwenden. Von 2000 bis 2010 geschah dies über das sog. Arbeitsprogramm 2010.

Die Koordinierung der Bildungssysteme erfolgt in vier Schritten: Als erstes werden Leitlinien festgelegt (z.B. Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der



Foto: mauritius-images / Europäische Kommission

stärker in der Öffentlichkeit verbreitet. Insgesamt soll die Koordinierung des Bildungswesens engmaschiger gehandhabt werden.

Der Bologna- und der Kopenhagen-Prozess

Zur OMK treten der 1999 ins Leben geführte Bologna- und der 2002 gestartete Kopenhagen-Prozess als politische Wege der Europäisierung hinzu. Formal haben sie als intergouvernementale Prozesse außerhalb der EU nichts mit der OMK zu tun: Insgesamt 47 europäische Staaten treffen sich alle zwei Jahre auf Ebene der Bildungsminister und vereinbaren – unverbindliche – Ziele. Tatsächlich sind die Prozesse jedoch aus zwei Gründen eng miteinander verbunden: Zum einen nehmen die EU-Mitgliedstaaten an allen drei Prozessen teil. Zum anderen spielt die Kommission in allen Verfahren eine bedeutende Rolle.

Seit 2001 ist die Kommission Vollmitglied im Bologna-Prozess. Seitdem ist sie in die Vor- und Nachbereitungsarbeiten der Treffen einbezogen und übt einen starken Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung der Themen aus. Zum Teil wird sie gar als „treibende Kraft bei der Errichtung eines einheitlichen europäischen Hochschulraums“ bezeichnet. Über den Bologna-Prozess wirkt die EU maßgeblich an der freiwilligen Vereinheitlichung der Bildungssysteme von nicht nur 27 EU-Mitgliedstaaten, sondern von fast 50 europäischen Staaten mit.

Dieselbe Feststellung gilt, wenn auch in etwas anderer Form, für den

»Problematisch ist, dass die EU ihren außervertraglichen Bildungsaktivitäten einen ökonomischen Ansatz zugrunde legt.«

Kopenhagen-Prozess. In diesen war die Kommission allerdings von Anfang an einbezogen. Die Fortschritte im Kopenhagen-Prozess werden alle zwei Jahre vom Rat der Bildungsminister bewertet. Auch hier übt die Kommission einen erheblichen Einfluss auf den Inhalt der Beschlüsse aus.

Dementsprechend ähneln sich die Zielsetzungen der OMK, des Bologna- und des Kopenhagen-Prozesses stark. Die drei Bologna-Hauptziele (Förderung von Mobilität, internationale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit) finden sich bspw. auch im Ziel-

katalog der OMK. Neue OMK-Vorstöße der Kommission orientieren sich seit 2001 regelmäßig an den Bologna- und Kopenhagen-Beschlüssen. Auch die Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten sind i.d.R. pauschal auf die Umsetzung gleich aller drei Prozesse gerichtet.

Harmonisierung, Ökonomisierung, Intransparenz

Die Europäisierung des Bildungswesens ist als solche nicht überraschend. Fast alle Lebensbereiche in Europa durchlaufen einen ähnlichen Prozess. Auch sind die Ziele der EU unzweifelhaft begrüßenswert. Besorgniserregend ist jedoch, dass mit der Europäisierung sowohl eine Vereinheitlichung der Bildungssysteme als auch eine Ökonomisierung der Bildung einhergeht. Und

»Was in einem Staat sinnvoll ist, kann in einem anderen verheerende Folgen nach sich ziehen.«

beide Phänomene werden auf intransparentem Wege erreicht. Angesichts einer solchen Ausgangslage wundert das Scheitern zahlreicher EU-initiiertes Bildungsreformen nicht.

Die Bologna- und Kopenhagen-Prozesse sowie teilweise die OMK haben insb. auf Hochschulebene zu einer radikalen Vereinheitlichung der Bildungssysteme geführt. Angesichts der nicht nachlassenden heftigen Kritik muss die Frage gestellt werden, ob dieser Schritt richtig war. Was in einem Staat sinnvoll ist, kann in einem anderen nicht umsetzbar sein oder verheerende Folgen nach sich ziehen. Dasselbe gilt für unterschiedliche Studiengänge, Fächerkulturen und Schulformen. Die Gestaltung des Bildungswesens basiert auf Erfahrungen, Traditionen, Wertvorstellungen und kulturellen Gegebenheiten. Unterschiede bestehen aus guten Gründen.

Genauso problematisch ist, dass die EU ihren außervertraglichen Bildungsaktivitäten einen ökonomischen Ansatz zugrunde legt. Als im Jahr 2000 beschlossen wurde, die EU „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu machen, wurde die Bildung diesem Primat unterstellt. Die EU sieht das Bildungswesen primär als Instru-

ment an, um Europa zu einem „wissensbasierten Wirtschaftsraum“ zu machen. Bildung, verstanden als Sachwissen, soll zum wirtschaftlichen Erfolg und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU beitragen. Ziel ist die Bereitstellung qualifizierter Arbeitskräfte für die Wirtschaft. Darüber hinausgehende Aspekte, wie die Persönlichkeitsformung, der Erkenntnisgewinn, der Wissensdurst, die Toleranz und die Fähigkeit zu kritischem, konstruktivem Denken werden, wenn überhaupt, nur in Ansätzen berücksichtigt. Die Bildung ist ökonomisiert worden.

Die ökonomische Grundhaltung der EU ist eine logische Folge der geltenden Kompetenzverteilung. Die EU verfügt, wie zu Beginn ausgeführt, über keine genuinen Bildungs-, wohl aber über umfassende Wirtschaftskompetenzen. Sie erfasst daher nur die wirtschaftlich relevanten Komponenten der Bildung. Das ist weder negativ noch verwerf-

lich – würde die EU nicht mittlerweile einen erheblichen Einfluss auf die Koordinierung bzw. Vereinheitlichung der Bildungssysteme fast aller europäischen Staaten ausüben – ohne rechtliche Kompetenzgrundlage.

Besonders bedenklich ist dabei, dass der rechtliche, der rechtlich-politische und der politische Weg der Europäisierung zwar nicht rechtlich, wohl aber faktisch eng miteinander verwoben sind. Die Abgrenzung der Prozesse, die Erkennbarkeit der Akteure und die Transparenz der Entscheidungsfindung sind nur noch schwer gegeben. Für Außenstehende ist das Geflecht kaum noch zu durchdringen. Besonders deutlich wird dies, wenn Verantwortliche erklären (oder tatsächlich glauben?), dass der Bologna-Prozess eine verbindliche (!) Maßnahme der EU sei.

Der jetzige Zustand ist unbefriedigend, wenn nicht gar untragbar. Es ist Zeit für ein Umdenken. Der erste Schritt muss dabei von den Staaten ausgehen. Es darf nicht vergessen werden, dass sie es waren, die den Prozess zur Europäisierung der Bildungssysteme in weiten Teilen freiwillig initiiert haben.

**Dazu hat die Autorin jüngst das Buch herausgegeben: Europäische (Bildungs-)Union?, Berliner Wissenschaftsverlag 2011.*