



Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

„Der Einfluss der Europäischen
Beschäftigungsstrategie auf die Europäische
Bildungspolitik – ein komparativer Vergleich der
Erwachsenenbildungspolitik zwischen Österreich und
Großbritannien seit Lissabon .“

Verfasserin

Martina Silberhorn

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie
(Mag. phil.)

Wien, im März 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:	300
Studienrichtung lt. Studienblatt:	Politikwissenschaft
Betreuer:	O.Univ.Prof. Dr. Peter Gerlich

Danksagung

Das Gelingen dieser Diplomarbeit ist vielen Menschen zu verdanken, die mir und dieser Arbeit ihre Zeit und Aufmerksamkeit gewidmet haben. Ganz besonders bedanken möchte ich mich an dieser Stelle bei meinem Vater Gerhard Silberhorn, der mich bei meinem Studium und damit zusammenhängenden Plänen immer unterstützt hat. Sein Interesse und Enthusiasmus waren es, die mich immer wieder mit Zuversicht beim Verfassen dieser Diplomarbeit erfüllt haben. Mein besonderer Dank gilt auch meiner Mutter, Ingrid Silberhorn, die während meines Studiums eine wichtige Stütze für mich war. Bedanken möchte ich mich auch bei meinem Bruder Michael Silberhorn, der für mich ein wichtiger Wegbegleiter durch mein Studium war.

Zu besonderem Dank bin ich meinem Betreuer O.Univ.Prof. Dr. Peter Gerlich für Übernahme und Betreuung des Themas verpflichtet. Sein Vertrauensvorschuss und die spannenden Diskussionen mit ihm haben mir beim Erstellen dieser Arbeit sehr geholfen

Herzlichst bedankt seien auch S. Haxton vom Department for Innovation, Universities and Skills, S. Lemam von der Skills and Analyse Group im Department for Children, Schools and Families und N. Preston von der International Unit im Department for Innovation, Universities and Skills, die alle wesentlich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Ebenso möchte ich mich bei den beiden Interviewpartnern aus dem BMUKK bedanken, die es vorzogen namentlich nicht genannt zu werden. Many thanks to Mr Chris Reardon from the Framework for Excellence Project from DIUS, who gave me the right authoritative response to my queries. I am grateful for Mr Bernard Goddings time and patience in discussing my issues.

An dieser Stelle möchte ich mich auch bei meinen KorrekturleserInnen bedanken, die viel Zeit und Mühe in meine Arbeit investiert haben: Matthias, Mag. Daniela Hahn, Thomas Kotauschek und Michael Silberhorn. Von ihnen habe ich in vielen Diskussionen wertvolle Anregungen erhalten und sie hatten immer ein offenes Ohr für meine Sorgen. Explizit möchte ich Matthias danken, der während des Verfassens dieser Diplomarbeit meinen „Emotionen“ begegnen musste und mir geholfen hat, nicht den Überblick über Arbeit, Alltag und Studium zu verlieren.

Eidesstattliche Erklärung

Ich versichere, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbstständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubten Hilfe bedient habe.

Ich versichere, dass ich diese Diplomarbeit bisher weder im In- noch im Ausland (einer Beurteilerin/einem Beurteiler zur Begutachtung) in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe.

Ich versichere, dass diese Arbeit mit der vom Begutachter beurteilten Arbeit übereinstimmt.

Datum

Unterschrift

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	4
Abbildungsverzeichnis.....	6
1. Vorwort.....	7
2. Einführung.....	8
2.1. Relevanz des Themas.....	8
2.2. Problematik, Forschungsfragen und Hypothesen.....	9
2.3. Aufbau und Gliederung der Arbeit.....	10
2.4. Material, Methodik und Zielsetzung.....	11
3. Methodenexplikation.....	12
3.1. Die Vergleichende Politikwissenschaft.....	12
3.2. Policy-Analyse.....	13
3.3. Diskursanalyse in Anlehnung an Michele Foucault.....	15
3.4. Qualitative Forschung und qualitative Interviewmethoden.....	17
4. Der Bildungsbegriff.....	19
5. Institutionenorientierter Zugang zur Erfassung der Erwachsenenbildung.....	23
6. Der Weg zu einem einheitlichen Bildungsraum.....	27
6.1. Das Konzept des Lebenslangen Lernens in der Lissabon-Strategie.....	29
7. Der Multi-Level-Governance Ansatz.....	32
7.1. Die Politikverflechtung und die Politikverflechtungsfälle.....	39
7.2. Politikverflechtung in der regulativen Politik.....	41
7.3. Europäische Politikverflechtung in der distributiven Politik am Beispiel der Strukturpolitik.....	43
8. Die offene Methode der Koordinierung.....	44
8.1. Schlüsselemente der Offenen Methode der Koordinierung.....	50
8.1.1. Subsidiarität	50
8.1.2. Konvergenz.....	51
8.1.3. Gegenseitiges Lernen	52
8.1.4. Integriertes Konzept.....	54
8.1.5. Führen nach Zielen.....	54
8.2. Abschließende Bewertung der Offenen Methode der Koordinierung (OMK).....	57
9. Der Europäische Sozialfonds.....	61
9.1. Entstehungsgeschichte des Europäischen Sozialfonds (ESF).....	61
9.2. Funktions- und Verwaltungsprinzipien des Europäischen Sozialfonds.....	63
9.3. Zuständigkeitsbereichebereiche des Europäischen Sozialfonds.....	65
9.4. Interventionsbereiche des Europäischen Sozialfonds.....	67
9.5. Vertragsrechtliche Grundlegung des Europäischen Sozialfonds.....	69
10. Ideologische Implikationen für einen veränderten Bildungsbegriff.....	77
11. Nationale Bildungspolitik im Spannungsfeld zwischen Europäisierung und Regionalisierung.....	80
12. Die wechselseitige Einflussnahme zwischen staatlicher und europäischer Ebene im Mehrebenensystem.....	84
13. Die Institutionalisierung und Förderung der Erwachsenenbildung auf Gemeinschaftsebene durch die Europäische Kommission.....	88
13.1. Action Plan on Adult Learning: It's never too late to learn 588/2007.....	91
13.2. Mitteilung der Kommission: Erwachsenenbildung: Man lernt nie aus: 14600/06195	
13.3. Communiqué von Helsinki über die verstärkte europäische Zusammenarbeit in der Berufsbildung.....	99
14. Das Politikfeld der Erwachsenenbildung in Österreich.....	102

14.1. Politische Zuständigkeiten, Gesetzgebung und Finanzierung.....	103
14.2. Finanzierung der Erwachsenenbildung.....	106
14.3. Angebotsstruktur in der österreichischen Erwachsenenbildung.....	108
14.4. Soziokulturelle, ökonomische und demografische Rahmenbedingungen der österreichischen Erwachsenenbildung.....	111
14.4.1. Bildungsbeteiligung.....	111
14.4.2. Bildungsmotivation.....	112
14.4.3. Österreichs Spezifikum der Erwachsenenbildung: Das Berufskonzept.....	113
14.4.4. Die österreichische Konsenskultur.....	114
14.4.5. Ökonomische Rahmenbedingungen.....	115
14.4.6. Geringe marktmäßige Steuerung.....	115
14.5. Politische Prioritäten-„Policy issues“.....	116
14.6. Evaluationskultur und Qualitätssicherung in der österreichischen Erwachsenenbildung.....	119
14.7. Probleme und Schwächen des österreichischen Erwachsenenbildungssystems..	123
15. Das Politikfeld der Erwachsenenbildung im Vereinigten Königreich.....	127
15.1. Politische Zuständigkeiten, Gesetzgebung und Finanzierung.....	128
15.2. Nationales Finanzvolumen der Finanzierung.....	136
15.3. Angebotsstruktur.....	136
15.4. Soziokulturelle, ökonomische und demografische Rahmenbedingungen der britischen Erwachsenenbildung.....	142
15.4.1. Ökonomische Rahmenbedingungen.....	142
15.4.2. Soziale Rahmenbedingungen.....	143
15.4.3. Bildungsbeteiligung.....	145
15.4.4. Bildungsmotivation.....	146
15.5. Politische Prioritäten.....	147
15.6. Evaluationskultur und Qualitätssicherung in der britischen Erwachsenenbildung	152
15.7. Probleme und Schwächen des britischen Erwachsenenbildungssystems.....	155
16. Resümee.....	157
16.1. Resümee zur Offenen Methode der Koordinierung und dem Europäischen Sozialfonds.....	158
16.2. Resümee zur Theorie des Multi-Level-Governance Ansatzes	161
16.3. Resümee zum Staatenvergleich zwischen Österreich und Großbritannien.....	162
16.4. Resümee zu einem einheitlichen Bildungsraum.....	165
17. Abstract.....	167
18. Bibliografie.....	168
19. Internetquellen.....	174
20. Verzeichnis der unveröffentlichten Dokumente.....	181
21. Interviewverzeichnis.....	182
22. Anhang.....	183
22.1. Interviewleitfaden für Interview A.....	183
22.2. Interviewoutline für Interview B und Interview C.....	187
23. Interviewtranskripte.....	190
23.1. Transkript Interview A.....	190
23.2. Transkript Interview B.....	208
23.3. Transkript Interview C.....	220
24. Curriculum Vitae.....	225

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Struktur der Erwachsenenbildungsanbieter in Österreich.....	109
Abbildung 2: Angebotsstruktur der Erwachsenenbildung in Großbritannien.....	140

1. Vorwort

„Das heißt, man bildet nicht allein das Individuum, sondern das Individuum in seiner Fähigkeit zur Partizipation, ...denn das 21. Jahrhundert wird allen in größerem Umfang die Fähigkeit zu Autonomie und Urteilsvermögen abverlangen, die für die gestärkte persönliche Verantwortung bei der Verwirklichung unseres gemeinsamen Schicksals erforderlich ist“¹. (Jacques Delors, 2004)

Dieses Zitat ist deshalb an dieser Stelle angeführt, weil es der Ausgangspunkt dieser Diplomarbeit war. Es stammt von Jacques Delors, der von 1985 bis 1994 an der Spitze der Europäischen Kommission stand. Unter dem Wirken Delors wurden viele wichtige Erfolge in der Europäischen Integration erzielt, wie beispielsweise der Vertrag von Maastricht oder die Einheitliche Europäische Akte. Die wirtschaftliche Integration der Europäischen Union machte während der Amtszeit Delors grosse Fortschritte, jedoch war Delors immer darum bemüht, eine soziale Dimension in der Europäischen Integration zu etablieren. Begonnen als neoliberales Wirtschaftsprojekt zur Friedenssicherung, entwickelte sich die Europäische Gemeinschaft immer mehr zu einer politischen Union. Trotz dieser Fortschritte ist die Finalitätsfrage des Projekts der europäischen Integration ungeklärt.

Dieses Zitat hat mehr denn je Aktualität, denn Europa geht gegenwärtig verstärkt in Richtung politischer Integration, dies zeigt auch die Vergemeinschaftung der Bildungs- und Kulturpolitik. Bildungspolitik steht im Spannungsfeld der wirtschaftlichen Integration und der gegenwärtigen Entwicklung in Richtung sozialer Integration. Bildung erhält eine Doppelrolle im Einigungsprozess. Einerseits soll es ein sozialpolitisches Instrument sein, andererseits wird es im Rahmen der Lissabon-Strategie in den Dienst der Wirtschaftspolitik genommen.

Diese Arbeit ist dem Nachdenken über diese Doppelrolle von Bildung gewidmet. Aufgrund meines Doppelstudiums (Politikwissenschaft und Bildungswissenschaft) haben diese Überlegungen sicherlich nicht nur zu rein politikwissenschaftlichen Schlüssen geführt. Dies ist mir bewusst und ich bitte alle LeserInnen, mir diesen Umstand nachzusehen.

Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wurde auf eine geschlechtsneutrale Formulierung verzichtet. Die Diktion der „Rezipient“, der „Student“ sind als Gattungsbegriffe zu begreifen, die sich auf männliche und weibliche Personen beziehen.

¹ Delors, Jacques (2004), S.490.

2. Einführung

2.1.Relevanz des Themas

Die vorliegende Arbeit richtet sich an jene Personen, deren Interessen im Bereich der Europäischen Integration und im Gebiet der Bildungspolitik liegen. In dieser Arbeit werden politikwissenschaftliche Fachbegriffe verwendet, die im Rahmen dieser Arbeit nicht explizit erläutert werden.

In den letzten Jahrzehnten ist eine massive Bildungsexpansion im Gemeinschaftsraum der Europäischen Union feststellbar. Die Europäische Gemeinschaft sieht sich mit komplexen Herausforderungen konfrontiert, wie beispielsweise dem zunehmenden globalen Wettbewerbsdruck, denen sie mit veränderten Mechanismen des Policy-Making begegnen muss². Zur Bewältigung dieser Anforderungen hat die Europäische Gemeinschaft die Lissabon-Strategie formuliert, die Gegenstand der vorliegenden Arbeit sein soll.

Die Relevanz dieses Themas ergibt sich aus der Tatsache, dass von zahlreichen Akteuren nach einer Veränderung der Instrumente zur Bewältigung der Herausforderungen verlangt wird.

Zur Implementierung der Lissabon-Strategie wurde auf Gemeinschaftsebene ein neues Instrument der Politikkoordination geschaffen, die Offene Methode der Koordinierung, die zentraler Gegenstand dieser Arbeit ist. Anfänglich nur im Beschäftigungsbereich angewandt, nahm die Lissabon-Strategie auch zunehmend Einfluss auf die Bildungspolitik, was eine intergouvernementale Kooperation im Bildungsbereich zur Folge hatte. Die Offene Methode der Koordinierung nimmt zunehmend Einfluss auf die bildungspolitische Steuerung im nationalstaatlichen Kontext. Vor diesem Hintergrund ist dieser Politik-Mechanismus ein zentrales Element der Erörterungen dieser Arbeit. Ausgehend von den Fragen, welchen Einfluss eine intergouvernementale Kooperation im Bildungsbereich hat und was dies für die Steuerungssouveränität der Mitgliedstaaten bedeutet, wird in dieser Arbeit ein Staatenvergleich zwischen Großbritannien und Österreich dargeboten, der diesen Einfluss und mögliche unterschiedliche Auswirkungen im nationalstaatlichen Kontext illustrieren soll. Von diesen Überlegungen ausgehend erscheint eine Betrachtung der Bildungspolitik im Gemeinschaftsraum erstrebenswert. Dieser vorliegenden Arbeit zugrunde liegende Forschungsfrage war, wie die intergouvernementale Kooperation die Gestaltung nationalstaatlicher Erwachsenenbildungspolitiken beeinflusst. Diese

² Vgl. dazu: <http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/2004-1866-DE-complet.pdf> (Abgerufen: 12.12.2009.).

veränderten Bedingungen des Regierens im Bereich der Bildungspolitik wurden ausgehend vom Multi-Level-Governance Ansatz betrachtet.

Die Lissabon-Strategie, die durch die intergouvernementale Kooperation im Beschäftigungsbereich entstand, nahm von Beginn an Einfluss auf die gemeinschaftliche Bildungspolitik. Der gemeinschaftlichen Zusammenarbeit im Beschäftigungsbereich folgten Regulierungen im Bereich der nationalstaatlichen Bildungspolitik. Dieses Verhältnis der beiden Politikfelder zueinander wird in dieser Diplomarbeit betrachtet.

2.2. Problematik, Forschungsfragen und Hypothesen

Europäische Bildungssysteme geraten durch Veränderungen innerhalb und außerhalb des Gemeinschaftsraumes zunehmend unter Druck. Um diesem Druck zu begegnen wurden neue Steuerungsregime etabliert, welche die nationalen Steuerungslogiken beeinflussen. Hieraus ergibt sich die Forschungsfrage, welchen Einfluss der gemeinschaftliche Koordinierungsdruck auf die nationale Politikgestaltung ausübt. Eine Hypothese der vorliegenden Arbeit ist, dass die nationalen Unterschiedlichkeiten in den Bildungssystemen eine unterschiedliche Kompatibilität mit europäischen Politiken bedingt. Durch den Staatenvergleich sollten die grundlegende Ausgestaltung und strukturelle Unterschiede in den nationalen Erwachsenenbildungspolitiken ermittelt werden, um nationale Unterschiede in der Kompatibilität mit europäischen Politiken erklären zu können.

Durch das Eintreten der Europäischen Kommission in den Bildungsbereich ergaben sich veränderte Regierungsbedingungen, die auch auf die beteiligten Akteure rückwirken, so eine Hypothese dieser Arbeit. Die sich daraus ergebende Forschungsfrage ist, wie diese veränderten Bedingungen des Regierens konkret aussehen und welche Folgen sich für beteiligte Akteure ergeben. Die Beschäftigungspolitik hatte von Beginn an auch Interventionen im Bildungsbereich zur Folge. Bezugnehmend auf diesen Umstand lässt sich folgende Forschungsfrage formulieren: Welchen Einfluss hat die Beschäftigungsstrategie auf das Bildungsverständnis der beteiligten Akteure?

Eine Bestrebung der Europäischen Kommission ist die Etablierung eines einheitlichen europäischen Bildungsraumes. Die Forschungsfrage zu diesem Umstand, beschäftigt sich mit den Motiven der Europäischen Kommission für eine derartige Vorgehensweise und welche Mittel und Methoden von ihr dazu eingesetzt werden. Meine Hypothese zu diesem

Thema lautet, dass dieses Unterfangen ein diskursives Projekt ist, um eine weitere Einflussnahme zu ermöglichen. Diese Hypothese wird in dieser Arbeit im Resümee im Unterpunkt „Resümee zu einem einheitlichen Bildungsraum“ abschließend diskutiert.

2.3.Aufbau und Gliederung der Arbeit

Das Skelett dieser Arbeit gliedert sich in fünf Teile, die miteinander in enger Verbindung stehen. Dabei ging der Prozess der Erkenntnisfindung zu dieser Arbeit von einem methodischen Prüfungsnetz aus, das theoretisch fundamentiert war. Erkenntnisinteresse war es, durch das methodische Vorgehen des Staatenvergleiches die Theorie mit der vorherrschenden Praxis zu vergleichen. Die zugrunde liegende Theorie für dieses methodische Prüfungsverfahren war die Theorie des Multi-Level-Governance, deren Positionierung in dieser Arbeit im Folgenden erläutert wird.

Im ersten Teil dieser Arbeit wurde eine allgemeine Einführung in dieses komplexe Thema versucht. Dieser Abschnitt der Arbeit ist der Begriffsbestimmung der zentralsten Begriffe dieser Arbeit gewidmet. Hieraus soll ersichtlich werden, welchen Bedeutungsgehalt die in dieser Arbeit verwendeten Begriffe haben. Jene Kapitel die sich mit der Begriffsbestimmung beschäftigen sind dem Bildungsbegriff Allgemein, dem Lebenslangen Lernen in der Lissabon-Strategie im Speziellen, dem Multi-Level-Governance Ansatz und dem Methodenkapitel gewidmet. Die in diesen Kapiteln diskutierten Begriffe liefern das Handwerkszeug für die weitere Vorgehensweise in der Erkenntnisfindung.

Der zweite Teil dieser Arbeit baut auf dem ersten Teil auf, denn hier werden die zuvor behandelten Begriffe miteinander verknüpft. Diese Verknüpfung erfolgt in den Kapiteln der Offenen Methode der Koordinierung, im Kapitel des Europäischen Sozialfonds und im Kapitel über ideologische Implikationen für einen veränderten Bildungsbegriff.

Im dritten Teil dieser Arbeit werden diese miteinander verknüpften Begriffe zur Bestimmung der Ausgangsposition der beiden Staaten vor dem Staatenvergleich verwendet. Mit diesen verknüpften Begriffen werden Rahmenbedingungen und Entwicklungen beschrieben, die beide Staaten gleichermaßen betreffen. Die Kapitel „Nationale Bildungspolitik im Spannungsfeld zwischen Europäisierung und Regionalisierung“, „die wechselseitige Einflussnahme zwischen staatlicher und europäischer Ebene im Mehrebenensystem“ und das Kapitel „Institutionalisierung der Erwachsenenbildung auf Gemeinschaftsebene durch die Europäische Kommission“ stellen die Analyse mit diesen verknüpften Begriffen dar.

Der vierten Teil der Arbeit stellt den Staatenvergleich dar. Dies betrifft sowohl das Kapitel, welches sich mit Österreich beschäftigt, als auch jenes Kapitel, in dem Großbritannien diskutiert wird.

Im fünften Teil der vorliegenden Diplomarbeit wird eine Diskussion der Ergebnisse aus der Anwendung der Methode unter vier thematischen Gesichtspunkten vorgenommen.

2.4. Material, Methodik und Zielsetzung

Die bedeutendste Methode dieser Arbeit war der komparative Vergleich zweier Staaten im Sinne der Vergleichenden Politikwissenschaft, mit dem verschiedene Zielsetzungen erreicht werden sollten.

Erstens wurde der Staatenvergleich angewandt, um zugrunde liegende Theorien des Multi-Level-Governance auf ihre Erklärungskraft hin zu überprüfen.

Zweitens war es Ziel dieser Arbeit über einen Vergleich zweier Staaten innerhalb des Gemeinschaftsraumes mögliche Ursachen für Performance-Unterschiede im Bereich der Erwachsenenbildungspolitik ableiten zu können.

Als weitere Methoden wurden aber auch die Policy-Analyse und die Diskursanalyse herangezogen, um diskursanalytisch begründete Aussagen in dieser Arbeit treffen zu können. Die Policy-Analyse lieferte das notwendige Handwerkszeug, um die Beziehung zwischen Akteuren und vorhandenen Strukturen betrachten und beschreiben zu können. Als Materialgrundlage wurden Experteninterviews, Primär- und Sekundärliteratur und deskriptiv-analytische Berichte unterschiedlicher staatlicher Autoritäten verwendet.

Teil I: Begriffsbestimmung

3. Methodenexplikation

Dieses Kapitel hat zum Ziel darzustellen, welche Methoden ich angewandt habe, um zu meinen Erkenntnissen zu kommen und unter welchen Prämissen die Systematisierung der Wissensgenerierung statt gefunden hat.

3.1. Die Vergleichende Politikwissenschaft

Da meine Arbeit das Anliegen hat, die Entwicklungen und die aktuelle Performance von zwei Staaten darzustellen, wurde als eine der wichtigsten Methoden die vergleichende Politikwissenschaft herangezogen. Gegenstand der Vergleichenden Politikwissenschaft sind vergleichende Untersuchungen politischer Strukturen, welche das Ziel haben systembezogene Unterschiede erklären zu können. In dieser Arbeit wurde ein synchroner Vergleich von relevanten Teilbereichen zweier politischer Systeme vorgenommen, der sich der Differenzmethode bedient. Es geht hier um die Ermittlung von Varianzen und Unterschieden und die Suche nach deren Ursachen und Bedingungen. Die Komparatistik bietet dabei einen generellen Analyserahmen aller politischen Systeme und betont dabei vor allem die kulturellen, sozialen und ökonomischen Aspekte des politischen Systems³. Auch Barrios und Steffes betrachten den Vergleich als „...eine Grundform der Erkenntnismehrung“⁴.

Der Vergleich stellt demzufolge in der Politikwissenschaft eine Möglichkeit dar, um beobachtete Phänomene auf ihre Ursachen zurückzuführen und um Entscheidungen auf ihre Folgen hin zu untersuchen und ist auch deshalb von zentraler Bedeutung, weil es in der Politikwissenschaft an weiteren Möglichkeiten der Erforschung des Zusammenhanges von Ursache und Wirkung fehlt⁵.

³ Siehe: Barrios, Harald, Steffes, Christoph (2006), S.29ff.

⁴ Siehe: Barrios, Harald, Steffes, Christoph (2006), S.30.

⁵ Vgl. dazu: Barrios, Harald, Steffes, Christoph (2006), S.31.

3.2. Policy-Analyse

Da ich aber den Fokus auf zwei ganz bestimmte Politikfelder innerhalb dieser politischen Systeme gelegt habe, wurde als ergänzende Methode des Erkenntnisgewinns die Policy-Analyse angewandt, um Aussagen über die Beschaffenheit der einzelnen Politikfelder erzielen zu können.

Die Policy-Analyse beschäftigt sich mit der Erfassung von Policy-Prozessen, in denen bestimmte Machtrelationen relevant werden. Betrachtet wird hierbei, wie Probleme definiert werden, welche Agenden unter welchen Bedingungen vorgeschlagen werden und welche Entscheidungen unter Einbindung welcher Akteure getroffen werden⁶.

Die Policy-Analyse geht dabei von verschiedenen Modellen der Policy-Implementierung aus. In der wissenschaftlichen Diskussion gibt es innerhalb des Theorierahmens des Policy-Making ein Modell zur Policy-Implementierung, das Policy-Cycle genannt wird. Dieses Modell geht nach Jann und Wegrich von verschiedenen Phasen des Policy-Making Prozesses aus, welche jeweils unterschiedliche Ergebnisse zur Folge haben können⁷. Die Phasen des Policy-Cycle in der akademischen Debatte sind dabei das Agenda Setting, die Policy Formulierung, die Implementierung und die Evaluation.

Die Analyseabsichten der vorliegenden Arbeit beschäftigen sich mit allen Phasen des Policy-Cycle, jedoch wird hierbei nicht der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. Es sind hier aufgrund des Umfangs dieser Arbeiten nur jene Dimensionen dargestellt, die mir bei der Untersuchung der beiden gewählten politischen Systeme relevant erschienen⁸.

Die in einem Vergleich zu untersuchenden Faktoren müssen in ihren Merkmalsausprägungen variieren, wobei sich Varianz hier dadurch erzeugen lässt, indem konträre Fälle in den Vergleich einbezogen werden⁹. Die Varianz in den Messgrößen lag in der unterschiedlichen Performance der beiden Mitgliedstaaten und in der unterschiedlichen Institutionalisierung der Erwachsenenbildung.

Policy-Analyse hat weiters das Anliegen, den politischen Aspekt sozialer Beziehungen zu betrachten. Politik wird in diesem Zusammenhang verstanden als Distribution, Ausübung

⁶ Vgl. dazu: <http://www.univie.ac.at/politikwissenschaft/herbert.gottweis/SS%202008/VO%20Politikfeldanalyse/VO%20Politikfeldanalyse%20SS08.htm> (Abgerufen: 27.02.2009.).

⁷ Siehe: Jann/ Wegrich, in: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C., 2003, S. 80.

⁸ Siehe dazu: ebd. S.34.

⁹ Siehe hierzu: Barrios, Harald, Stefes, Christoph (2006), S.34.

und Bedingung von Macht. Es geht hier insbesondere um die Machtrelationen, die in sozialen Beziehungen vorfindbar sind¹⁰. Colin Hay beschreibt diesen Sachverhalt auch, indem er darstellt, dass es sich hierbei spezifisch um die „...*Natur des Prozesses der Machtausübung handelt*“¹¹.

Ökonomische und kulturelle gesellschaftliche Prozesse sind dann politisch, wenn sie in Verbindung zu Macht stehen. Policy-Analyse beschränkt ihre Analyseabsichten aber nicht nur auf die Analyse politischer Variablen und Prozesse.

Als analytische Strategie wird in dieser Arbeit sowohl von der Untersuchung der vorhandenen politischen Strukturen, als auch von der Betrachtung jener Kategorie ausgegangen, die Colin Hay als „agency“¹² bezeichnet, womit er mehr oder weniger institutionalisierte Akteure meint. Der Fokus der Analyse welche in dieser Arbeit dargestellt wird, liegt in der Darstellung der Beziehungen zwischen Strukturen und Akteuren, der Skizzierung von Prozessen des politischen Wechsels, der Konzeptualisierung politischer Macht und dem Bereich der politischen Praxis und des politischen Diskurses in der politischen Realität.

In der Auffassung der empirisch analytischen Policy-Analyse wird von einer Konzeption ausgegangen, die Macht als neutrale analytische Kategorie definiert. Analytische Fragen der empirischen Policy-Analyse beschäftigen sich mit der Identifikation von Macht in sozialen und politischen Settings¹³. Macht wird definiert als die Fähigkeit von Akteuren einen Einfluss auf jenen Kontext zu haben, der die Auswahl an Möglichkeiten anderer definiert. In diesem Verständnis finden sich Machtbeziehungen in Strukturen, in Institutionen und in Organisationen, die durch menschliche Handlungen gestaltet werden¹⁴. Es gibt aber auch eine direkte Form der Macht, die einen Einfluss auf den Inhalt einer bestimmten Policy hat.

Bei der Analyse der Ausübung politischer Macht geht Colin Hay von drei unterschiedlichen Kategorien der Macht aus. Die erste Kategorie ist der Decision-Making Process, die zweite ist das Agenda-Setting und die dritte ist das Preference-Shaping¹⁵.

Beim Decision-Making Prozess zeigt sich die Ausübung von Macht in der Realisierung von Präferenzen. Es wird hierbei jedoch unterschieden zwischen dem Zugang zu

¹⁰ Vgl. dazu: Hay, Colin (2002), S.2ff.

¹¹ Siehe: Hay, Colin (2002), S.2ff.

¹² Vgl. dazu: Hay, Colin (2002), S.6.

¹³ Siehe: Hay, Colin (2002), S.184.

¹⁴ Vgl. dazu: Hay, Colin (2002), S.185ff.

¹⁵ Vgl. dazu: Hay, Colin (2002), S.172ff.

politischen Ressourcen und der erfolgreichen Erweiterung dieser Ressourcen bei der Festlegung eines spezifischen Outcome. Systematisch betrachtet wird bei der Policy-Analyse also jenes Feld der Strategie, Kämpfe und Praktiken, die den Decision-Making Prozess charakterisieren.

Die Dimension der Macht im Agenda-Setting Prozess zeigt sich jedoch auch bei der Festsetzung der Agenda für den Decision-Making Prozess. Die Selektion der Themen, die Gegenstand formaler politischer Beratungen sind, ist selbst ein hochgradig politischer Prozess, so argumentiert auch Colin Hay¹⁶. Analysegegenstand sind hier jene Tätigkeiten oder Untätigkeiten, die bei der Festsetzung der Agenda für den Decision-Making Prozess involviert sind.

Bei der politischen Macht in der dritten Analysedimension wird angenommen, dass Macht immer auch Präferenzen bestimmt und somit in Folge auch auf die Festlegung von Präferenzen einwirkt. Politische Handlungen implizieren gleichermaßen also immer die Formung spezifischer Interessen und politischer Präferenzen. Die vorher erwähnte Theorie der drei Dimensionen der Macht schließt die öffentliche Sphäre der Machtausübung mit ein, in welcher akteurspezifische Präferenzen geformt werden.

3.3. Diskursanalyse in Anlehnung an Michele Foucault

In der kontinentaleuropäischen Debatte über Konzepte und Definitionen von Macht ist der Beitrag von Michele Foucault konstitutiv für diesen Diskurs. Foucault beschäftigte sich in seinen Arbeiten nachhaltig mit der Analyse von Macht und entwickelte eine eigene Methode um Machtrelationen in Diskursen zu untersuchen, die Diskursanalyse. Sein Diskursbegriff konkretisiert sich im Begriff der Beziehung. Damit bezeichnet er das Hin- und Herlaufen eines Diskurses in einem Diskursfeld¹⁷. Foucault interessieren hier insbesondere jene Institutionen und Praktiken, die in diese Aktivitäten eingebunden sind. Die Untersuchung von Diskursen bedeutet somit auch immer gleichzeitig eine Untersuchung von Macht. Macht strukturiert Foucault zufolge Diskurse, sie lässt manche wahrscheinlicher sein als andere und legitimiert sich durch Diskurse. Diskurs bezieht sich auf die Regelmäßigkeit sozialer Handlungen¹⁸.

In dieser Arbeit wird die Diskursanalyse angewandt, um die Machtrelationen zwischen den in die nationale und europäische Bildungspolitik eingebundenen Akteure analysieren zu

¹⁶ Siehe dazu: Hay, Colin (2002), 174ff.

¹⁷ Vgl. dazu: http://evakreisky.at/onlinetexte/nachlese_diskurs.php#kap1b (Abgerufen: 7.04.2009.).

¹⁸ Vgl. dazu: http://evakreisky.at/onlinetexte/nachlese_diskurs.php#kap1b (Abgerufen: 7.04.2009.).

können. Mittels der Diskursanalyse sollen also die Machtkonstellationen der involvierten Akteure beschrieben werden, um daraus auch in weiterer Folge die ihnen möglichen Handlungsoptionen zu untersuchen.

An dieser Stelle möchte ich aber aufgrund der beschränkten inhaltlichen Möglichkeiten dieser Arbeit nur ansatzweise die Konzepte und Theorien Foucaults benennen, auf die ich mich bei der Diskursanalyse stütze. Diskurse sind deshalb für die Analyse meiner Untersuchungsgegenstände relevant, weil sie „...*regulierende Instrumente sind, die Bewusstheit formen*“¹⁹. Nach Michele Foucault²⁰ üben diskursive Praktiken Macht aus, da sie institutionalisiert und reguliert sind und verbunden mit Handlungen sind.

Da Diskurse soziale Realitäten beeinflussen und gestalten, können sie auch Machtverhältnisse in Gesellschaften determinieren und strukturieren. Sie üben Macht über den Transport von Wissen aus, aus dem sich das kollektive und individuelle Bewusstsein formt. Dieses entstehende Wissen ist Basis individueller und kollektiver Handlungen, die Realitäten gestalten.

Die Diskursanalyse wird bevorzugt in sozialen Problembereichen angewandt, die einen semiotischen Aspekt haben, im Speziellen auf die Rolle von Diskurs in der Produktion und Reproduktion von Machtmissbrauch oder Herrschaft.

Als eine spezifische Form der Analyse und Praktik muss die Diskursanalyse immer die detaillierte Struktur, Strategie und Funktion von Text und Gespräch inklusive grammatischer, pragmatischer, interaktiver, stilistischer, rhetorischer, semiotischer, narrativer oder ähnlicher Formen verbaler oder paraverbaler Organisation von kommunikativen Ereignissen beachten²¹.

Besonders interessant für die Diskursanalyse ist die Untersuchung von den vielen Formen indirekter oder impliziter Bedeutung wie zum Beispiel Implikationen, Vorannahmen, Anspielungen und Vagheiten. Information wird dann implizit genannt, wenn sie von einem Text abgeleitet werden kann, ohne das Vorliegen eines expliziten Ausdrucks durch einen Text²².

¹⁹ Siehe dazu: Meyer, Michael/ Wodak, Ruth (2007), S.35.

²⁰ Siehe dazu: Meyer, Michael/ Wodak, Ruth (2007), S.34ff.

²¹ Siehe dazu: Meyer, Michael/ Wodak, Ruth (2007), S.97ff.

²² Vgl.: Meyer, Michael/ Wodak, Ruth (2007), S.104.

Ebenso wie der direkte Ausdruck bestimmter Informationen steht auch eine indirekte Äußerung immer in einem Feld der Machtausübung. In meiner Arbeit gehe ich davon aus, dass einflussreiche Akteure wie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften im Bereich der Erwachsenenbildung explizit und implizit an der Aufrechterhaltung von diskursiven Praktiken beteiligt sind und in dieser Aktivität Macht über ein gesellschaftliches Organisationsfeld ausüben.

Daher habe ich in meiner Arbeit in der Analyse der bestehenden Diskurse und Praktiken in der Erwachsenenbildung die Diskursanalyse in Anlehnung an Foucault angewandt, um die Konstruktion sozialer Realitäten durch involvierte Akteure nachzeichnen zu können und Machtbeziehungen adäquat darstellen zu können.

3.4. Qualitative Forschung und qualitative Interviewmethoden

Mein Erkenntnisinteresse gilt der unterschiedlichen Performance zweier politischer Systeme in der Umsetzung der gemeinschaftlichen Bildungspolitik. Der Fokus dieser Arbeit liegt dabei sowohl auf strukturellen Unterschieden im Bereich der Erwachsenenbildung, als auch auf der Betrachtung der mitgliedstaatlichen Umsetzung der Lissabon-Strategie. Seit den ersten beschäftigungspolitischen Leitlinien werden die Mitgliedstaaten von der Kommission dazu aufgefordert eine umfassende und kohärente Strategie zum lebensbegleitenden Lernen sowie Konzepte für Investitionen in Humankapital zu entwickeln. Der Fortschritt und Erfolg der Ausarbeitung jener Konzepte divergiert in den beiden analysierten Mitgliedstaaten beträchtlich. Eine grundlegende Annahme, der diese Arbeit folgt ist, dass sich dies auch auf die unterschiedliche Art der institutionalisierten Einbindung der zentralen Akteure zurückführen lässt.

Um die Einschätzung der beteiligten Akteure selbst einholen zu können, wurden qualitative Interviews mit verschiedenen Akteuren im Vereinigten Königreich und auch in Österreich durchgeführt. Bei dieser Interviewmethode ging es vor allem auch darum, die Selbst- und Fremdeinschätzung der beteiligten Institutionen und Organisationen über nationale und gemeinschaftliche Politiken einzuholen, um deren Zielsetzungen und Präferenzen, Handlungsmöglichkeiten und handlungsleitende Überzeugungen erheben zu können. Gegenstand der Analyse war also die Ergründung von Zielen, Werten und Strategien politischer und zivilgesellschaftlicher Entscheidungsträger.

Ich habe mich in meiner Forschungsarbeit auf die qualitative Interviewmethode gestützt, da mir diese am meisten geeignet erschien, um die weiter oben angeführten Analyseelemente zu erfassen.

Es sollen in meiner Arbeit sowohl Policy-Prozesse detailliert beschrieben werden, als auch eine Integration der Perspektiven der unterschiedlichen privaten, wie auch staatlichen Akteure stattfinden. Ebenso war es mir in meiner Arbeit ein Anliegen darzustellen, wie Policies unter welchen Prämissen entwickelt und implementiert werden, sowohl auf mitgliedstaatlicher, als auch auf europäischer Ebene. Um eine holistische Darstellung der beiden verglichenen politischen Systeme zu ermöglichen habe ich mich deshalb ebenso auf qualitative Interviewmethoden bei meiner Forschungsarbeit bezogen.

Das Semi-Strukturierte Interview ist mir dabei als die am meisten geeignete Form erschienen, da hier ein bestimmtes Maß an Flexibilität ermöglicht wird. Ebenso besteht hier nach Clive Opie die Möglichkeit auf die Reaktionen der interviewten Person zu prüfen und einzugehen, was wiederum die Möglichkeit zur Verhandlung, Diskussion und Erweiterung bietet²³.

Im Allgemeinen kann zwischen unterschiedlichen Ansätzen der Analyse und Auswertung des Interviewmaterials unterschieden werden. Die Auswertung kann auf spezielle Themen fokussiert sein, oder auf spezielle Fälle, in Abhängigkeit vom intendierten Level der Generalisierung. Als analytische Strategie wurde in der vorliegenden Arbeit die Themen-Fokussierte Analyse durchgeführt.

Die Auswertung und Dokumentation der Ergebnisse der Interviews hat so auszusehen, dass Exzerpte aus dem erhaltenen Text, Indizien für vom Forscher getätigte Behauptungen bieten. Exzerpte bieten Möglichkeiten, um Schlüsse zu untermauern²⁴.

In meiner Arbeit habe ich Exzerpte in dieser Vorgehensweise in den Text eingefügt, um eine Illustration meiner gezogenen Schlüsse zu bieten.

²³ Vgl. dazu: Opie, Clive (2007), S.118.

²⁴ Vgl. dazu: Opie, Clive (2007), S.191.

4. Der Bildungsbegriff

Dieses Kapitel hat zum Ziel darzustellen, auf welche Definition dieses Begriffes ich mich in meiner Arbeit bezogen habe. Ich bin dabei von einer kritisch-emanzipatorischen Bildungsauffassung ausgegangen, weil es mir ein Anliegen war, den Einfluss der aktuellen Entwicklungen in der gemeinschaftlichen Bildungspolitik auf das sich bildende, erwachsene Subjekt zu beziehen.

Bildung im kritisch-emanzipatorischen Verständnis begreift den Menschen als soziales und schöpferisches Wesen, *„Bildung als Praxis der Freiheit meint Bildung als emanzipatorisches Projekt. Emanzipation ist immer auch ein Versprechen, die Ankündigung eines künftigen Zustandes“*²⁵. In diesem Sinne ist Bildung auch immer die Bedingung der Möglichkeit eines künftig besseren Zustandes.

Immanuel Kant sah die Aufgabe der Erziehungskunst darin, ein Prinzip zu verfolgen, mit dem Kinder nicht nur dem gegenwärtigen Zustand angemessen erzogen werden, sondern dass es ermöglicht dem künftig möglichen besseren Zustands menschlichen Geschlechts entsprechend erzogen zu werden. Des Weiteren geht Kant davon aus, dass *„...Eltern erziehen gemeiniglich ihre Kinder nur so, dass sie in die gegenwärtige Welt, sei sie auch verderbt passen. Sie sollten sie aber besser erziehen, damit ein zukünftiger besserer Zustand dadurch hervorgebracht werde“*²⁶.

In dieser Forderung formuliert Immanuel Kant also jenen Anspruch der Zukunftsorientierung von Bildungsprozessen.

Bildung schützt den ihr innewohnenden kritischen Gehalt. Ebenso wird die Erziehungspraxis, die immer intentional auf die Erzielung von Bildung ausgerichtet ist verstanden. *„Erziehungspraxis ist dergestalt nichts anderes als Anleitung der praktischen Vernunft“*²⁷. Eine solche Pädagogik setzt sich notwendig in Differenz zum Gegebenen²⁸.

Bildung bedeutet also immer, dass Individuen dazu befähigt werden sich kritisch zu den sie umgebenden Strukturen in Distanz zu setzen.

Der Bildungsbegriff selbst bleibt ein wirksames Instrument, um bildungspolitische Zielsetzungen auf den Menschen selbst zu beziehen. Die Menschen sollen selbst

²⁵ Siehe dazu: Freire, Paulo (1970b), S.20.

²⁶ Siehe: http://www.fb12.uni-dortmund.de/archiv/wtheorie/JPEG/KANT3_1.HTM (Abgerufen: 20.11.2008.).

²⁷ Siehe dazu: Schirlbauer, Alfred (1996), S.192.

²⁸ Vgl.: Schirlbauer, Alfred (1996), S.194.

Protagonisten ihrer Geschichte werden, sie sollen selbst kulturelle und damit schöpferische und freie Menschen werden durch Bildung²⁹.

Immanuel Kant machte den sozialen Bezug der Bildungsintention deutlich. Kant zielte auf die Aufklärung, die er als „...*Ausgang des Menschen aus der selbstverschuldeten Unmündigkeit*“³⁰. Bildung ist demnach Aufklärung und Emanzipation.

Bildung als solche ist immer befreiend, kann nicht anders als emanzipierend sein, wird immer Strukturen und die Stellung des Menschen in Strukturen reflektieren³¹.

Theodor Adorno verbindet den Bildungsgedanken mit der Kultur, und stützt sich dabei immer auf die Subjektivität des Menschen. Adorno zufolge ist „...*Bildung nichts anderes als Kultur nach der Seite ihrer Subjektiven Zueignung*“³².

Bildung, die so definiert wird, ist stark abhängig von dem Kontext der kulturellen Gegebenheiten, unter denen Bildung vermittelt wird und kann deshalb nur im Zusammenhang mit der eigenen spezifischen kulturellen Zugehörigkeit von Subjektivitäten stattfinden.

Bildung fällt nach Adorno in die Dialektik von Freiheit und Unfreiheit und braucht seiner Ansicht nach Schutz vorm Andrängen der Außenwelt, eine gewisse Schonung des Einzelsubjekts.

Das Ziel der Erziehung liegt nach Ansicht Adornos darin, dass diese zum Verhalten in der Welt ausstatten soll. „*Denn schon der immer schneller werdende Wechsel der gesellschaftlichen Verhältnisse erfordert von den Individuen Eigenschaften, die sich als Befähigung zur Flexibilität, zum mündigen und kritischen Verhalten bezeichnen lassen*“³³.

Auch das Ziel der Erziehung, die Mündigkeit, ist in eine Dialektik eingebunden. Die Praxis der Erziehung soll Mündigkeit herstellen. Bildung an sich betrachtet Adorno als dialektisches Verhältnis, denn Bildung benannte er als die Fähigkeit zum Verhalten in der Welt. „*Natürlich ist die Fähigkeit zum Verhalten in der Welt nicht ohne Anpassung denkbar. Gleichzeitig kommt es darauf an, das Individuum so auszustatten, dass es seine personalen Qualitäten behält*“³⁴.

²⁹ Vgl. dazu: Faschingeder, Gerald et.al. (2005), S. 207.

³⁰ Siehe: ebd., S.207.

³¹ Siehe dazu: Faschingeder, Gerald et.al. (2005), S. 203.

³² Siehe: Adorno, Theodor (2006), S.9ff.

³³ Siehe: Adorno, Theodor (1971), S.106.

³⁴ Vgl. dazu: Adorno, Theodor (1971), S.109.

Hier kommt deutlich die Subjektivität jeder Bildungsanstrengung zum Vorschein. Bildung wird immer bezogen sein auf das einzelne Individuum und geht notwendigerweise immer von den eigenen subjektiven kulturellen Erfahrungen des Individuums aus.

Hier ist zu beachten, dass jeder Mensch, dass jede Kultur ihre eigenen individuellen und kulturellen Deutungs- und Erfahrungsmuster hat, die nicht mit anderen Kulturen verglichen werden können.

Jede Bildungspolitik muss als Ziel das Individuum und dessen unmittelbaren kulturellen Nahraum vor Augen haben, um sofern dies überhaupt möglich ist, den Erfolg von Bildungsmaßnahmen feststellen und erreichen zu können, denn jede Bildungsmaßnahme setzt an kulturellen Subjektivitäten und Individualitäten an.

Kultur meint nach Arnold Gehlen die „...*zweite Natur des Menschen, ohne die er nicht menschenwürdig, ja wohl überhaupt nicht zu leben vermöchte*³⁵“.

Winfried Böhm merkt hierzu an, dass „*Erziehung und Bildung in diesem menschlich-geschichtlichen Kulturzusammenhang stehen, führen den Menschen in die objektive Kultur ein und verhelfen ihm so zu einer eigenen, subjektiven Kultur*³⁶“.

Nach Peter Boyd und Peter Richerson bedeutet Kultur die „...*transmission from one generation to the next via teaching and imitation, of knowledge, values and other fact that influence behavior*³⁷“. Kultur wird in dieser Definition in Prozessen der Sozialisation von einer Generation an die nächste übertragen.

Kultur und Bildung so definiert bedarf keiner staatlich gegebener Rahmenbedingungen, sondern wird durch die gesellschaftliche Reproduktion weitergegeben.

Auch die Berufsbildung stellt Adorno zufolge eine Aneignung spezifischer kultureller Deutungsmuster dar, da hier ebenfalls Bildungsanstrengungen von Einzelsubjekten unternommen werden. Jedoch bewegen sich diese in spezifischen institutionell arrangierten Rahmenbedingungen, denen mit den dazu erforderlichen Notwendigkeiten begegnet werden muss, damit hier auch Bildung stattfinden kann in dem Sinn, wie Adorno sie versteht.

Adorno bezieht sich in seinen theoretischen Reflexionen auch auf die Berufsbildung, von der er meint, dass hier ein entsprechend höheres Reflexionsniveau als bei jeder anderen Art der Bildung von Nöten ist. „*Gerade in der Berufsbildung, etwa des Arbeiters sind gesteigerte Erfahrungsfähigkeit und ein erhöhtes Reflexionsniveau notwendig, um im*

³⁵ Siehe dazu: Gehlen, Arnold, in: Böhm, Winfried (2005), 912.

³⁶ Siehe: Böhm, Winfried (2005), 912.

³⁷ Siehe dazu: Boyd, Robert/ Richerson, Peter (1985), S.2.

*ständigen Wechsel der Verhältnisse zu bestehen und das was sie den Druck der verwalteten Welt genannt haben, auszuhalten*³⁸“.

Die subjektorientierte Bildungstheorie geht davon aus, dass Bildung jener Prozess ist, in dessen Rahmen sich der Mensch zunehmend seiner Freiheit bewusst wird, und eben dies kennzeichnet auch all jene Bildungsanstrengungen die Erwachsene unternehmen.

Bildung bedeutet also immer auch die Ermöglichung einer konstruktiven Auseinandersetzung des Subjekts mit seiner Umwelt, es kann also nur immer diese Möglichkeit der Auseinandersetzung geboten werden, indem dafür Freiräume geschaffen werden. Jedoch bedeutet Bildung in diesem Verständnis auch immer nur, dass nur die Bedingung der Möglichkeit von Bildung kreiert werden kann, und dass es immer vom jeweiligen Subjekt abhängt, ob Bildung dann auch stattfindet³⁹.

Bildung zeichnet sich dadurch aus, dass hier als Ziele Selbstbefreiung und Emanzipation im Vordergrund stehen; es geht hierbei vor allem um die Bereitstellung von Bedingungen, die die Entwicklung von Bildung ermöglichen.

³⁸ Siehe: Adorno, Theodor (1971), S.117.

³⁹ Siehe dazu: <http://homepage.univie.ac.at/erich.ribolits/php/archive.php?id=168> (Abgerufen: 20.11.2008.).

5. Institutionenorientierter Zugang zur Erfassung der Erwachsenenbildung

Im vorigen Kapitel wurde eine Darstellung des Bildungsbegriffes vorgenommen, auf den ich mich in dieser Arbeit bei der Betrachtung aktueller politischer Entwicklungen beziehe. Während im vorigen Kapitel dieser Arbeit ein Teil des Begriffensembles „Erwachsenenbildung“ definiert wurde (der Begriff „Bildung“), geht es in diesem Kapitel darum, die Bedeutung dieses Begriffspaar in seiner Gesamtheit darzulegen. Dies ist darum von Bedeutung, weil diesem Begriff unterschiedliche Bedeutungen beigemessen werden und ich diesen Begriff in meiner Arbeit methodisch verwende. Dieser Begriff beschreibt den Gegenstand meiner Analyse und ist somit von Relevanz.

Versucht man das Feld des Lernens Erwachsener systematisch zu ordnen lassen sich je nach Grundannahmen zur Konstitution des Gegenstandes verschiedene theoretische Zugänge voneinander unterscheiden.

Ein typischer theoretischer Zugang unter dem Gesichtspunkt des Verhältnisses von Institution und Subjekt ist der institutions- und professionsorientierte Zugang, der vom Lernen Erwachsener in den Einrichtungen der Erwachsenenbildung ausgeht⁴⁰.

Ein weiterer Zugang ist der bildungszentrierte Zugang, für den der Gesichtspunkt der Bildung Erwachsener den Ausgangspunkt bildet. Der bildungszentrierte Zugang betrachtet das Spannungsverhältnis von Lebenslauf und Bildungsbiografie.

Der dynamisierende lebenslauforientierte Zugang setzt am Konzept der Erwachsenenbildung/Weiterbildung an und für ihn ist ein doppelter Zugang zum Lernen Erwachsener charakteristisch, nämlich ausgehend einerseits von den Institutionen und andererseits ausgehend von den Subjekten, wobei die Institutionen der übergreifende Bezugspunkt bleiben.

⁴⁰ Siehe: Kade, Jochen/ Nittel, Dieter/ Seitter, Wolfgang (2007), S.65.

Der vierte Zugang der systematischen Betrachtung des Lernens Erwachsener ist der bildungszentrierte Zugang, für den der Zugang vom Subjekt her in der Relation zur Vielfalt der Institutionalisierungsformen des Lernens Erwachsener charakteristisch ist, und bei dem sich die Thematisierungsperspektive auf die Aneignungsseite verschiebt⁴¹.

Diese Zugänge beziehen sich alle auf das Feld des Lernens Erwachsener, jedoch strukturieren sie das Feld unterschiedlich.

Diese Arbeit bezieht sich auf einen institutionszentrierten Ansatz zur Erfassung der Erwachsenenbildung. Bildungs- und Lernprozesse Erwachsener werden hierbei erfasst durch die Einrichtungen, in denen sich das Lernen Erwachsener vollzieht. Jedoch ergibt sich hier eine systematische Unschärfe, denn eine solche Typisierung schließt all jene Lernprozesse der Erwachsenenbildung aus, die sich außerhalb der Einrichtungen der Erwachsenenbildung vollziehen.

Grundgedanken des institutionszentrierten Ansatz ist es, dass das bildungsorientierte Lernen von Erwachsenen in den Einrichtungen der Erwachsenenbildung unter professioneller Betreuung pädagogisch intentional, didaktisch strukturiert und kontrolliert stattfinden soll⁴². Dabei werden zu den Einrichtungen der Erwachsenenbildung insbesondere diejenigen Einrichtungen gezählt, die als „Öffentliche Erwachsenenbildungseinrichtungen“ bezeichnet werden. Das Lernen Erwachsener außerhalb dieser öffentlichen Einrichtungen wird dabei im Allgemeinen wenig Beachtung geschenkt.

Kade et al. gehen davon aus, dass unter dem analytischen Aspekt mit dem institutionszentrierten Ansatz die Annahme verbunden ist, dass das Lernen Erwachsener institutionell und damit auch gleichzeitig professionell verantwortet und betreut hervorgebracht wird⁴³.

Weiters gehen Kade et al. davon aus, dass Erwachsene in diesem Zugang als selbstverständliche Adressaten der Erwachsenenbildung konstruiert werden, und in dieser Auffassung erscheint der Erwachsene als aufklärungs-, erziehungs- und belehrungsbedürftig⁴⁴.

⁴¹ Vgl. dazu: Kade, Jochen/ Nittel, Dieter/ Seitter, Wolfgang (2007), S.65ff.

⁴² Vgl.: Kade, Jochen/ Nittel, Dieter/ Seitter, Wolfgang (2007), S.68.

⁴³ Siehe: Kade, Jochen/ Nittel, Dieter/ Seitter, Wolfgang (2007), S.68.

⁴⁴ Siehe dazu: Kade, Jochen/ Nittel, Dieter/ Seitter, Wolfgang (2007), S.69.

Dieser Zugang zum Feld des Lernens Erwachsener erhielt insofern in den letzten Jahrzehnten verstärkt Bedeutsamkeit, als sich eine in der Erwachsenenbildung eine Tendenz zur Vervielfältigung von Einrichtungen und professionellen Zuständigkeiten durch Einflussnahme von übernationalen bildungspolitischen Entscheidungsträgern ergab. Diese verstärkte Einflussnahme relevanter Akteure auf die institutionelle Ausgestaltung der Organisationen im Bereich der Erwachsenenbildung wird durch die Entwicklung und Institutionalisierung des Konzepts des lebenslangen Lernens weiter vorangetrieben. Von der Seite der Institutionalisierung wird beim institutionszentrierten Zugang davon ausgegangen, dass die Erwachsenenbildung den Gesamtkomplex öffentlicher institutionalisierter Erwachsenenbildungseinrichtungen beinhaltet. Der Gegenstand staatlicher Erwachsenenbildungspolitik meint in Folge dessen jene Institutionen der Erwachsenenbildung, die vom die vom staatlichen Unterrichts- oder Bildungsministerium als solche anerkannt werden und staatliche Mittel der Finanzierung oder Förderung erhalten⁴⁵.

In dieser Arbeit wird von einem institutionszentrierten Zugang ausgegangen, jedoch ist die Datenlage hierfür sehr ungünstig, denn in Österreich überwiegt die Informalität in der Erwachsenenbildung. Es gibt keine ausgeprägte Dokumentationskultur und dieses Gebiet ist auch heute noch sozialwissenschaftlich weitgehend unbearbeitet. Versuche der Bearbeitung dieses Gebietes erfordern ein besonderes methodisches Vorgehen und stützen sich bei der Rekonstruktion zumeist auf zwei Ansatzpunkte: zum einen von den Erwachsenenbildungs-Institutionen und zum anderen von der Seite der staatlichen Politikschritte her⁴⁶.

Diese Arbeit geht ebenfalls von einer Rekonstruktion der Institutionen der Erwachsenenbildung aus und daran schließt sich die Analyse der staatlichen Politik und deren Auswirkungen auf die öffentliche institutionsgebundene Erwachsenenbildung an. Im Anschluss daran wird eine Analyse der aktuellen, dieses Politikfeld betreffenden politischen sowie öffentlichen Diskurse vorgenommen. Die Relevanz staatlicher Reformbestrebungen für gesellschaftspolitische Fragestellungen wird über eine Analyse einschlägiger Dokumente versucht. Mit Hilfe des staatlichen Erwachsenenbildungsbudgets wird die materielle Ausprägung staatlicher Förderung der Erwachsenenbildung empirisch untersucht.

⁴⁵ Vgl. dazu: Bisovsky, Gerhard (1991), S.18.

⁴⁶ Vgl. dazu: Bisovsky, Gerhard (1991), S.18.

Da der Untersuchungsgegenstand derart intransparent und durch einen hohen Grad an Informalität gekennzeichnet ist, wurde auf Interviews mit ExpertInnen der staatlichen Bürokratie zurückgegriffen, damit zumindest ansatzweise eine Einschätzung der staatlichen Reformbestrebungen vorgenommen werden kann.

Diese Arbeit konzentriert sich bei der komparativen Analyse der österreichischen und britischen Erwachsenenbildungspolitik auf die staatliche Erwachsenenbildungspolitik, wie sie im Rahmen der zuständigen staatlichen Ministerien geschieht. Dabei wird der beruflichen Erwachsenenbildung jener Stellenwert eingeräumt, den sie im Verhältnis zur allgemeinen Erwachsenenbildung durch nationale Politikformulierung und Politikimplementierung erhält. In dieser Arbeit wird von einem Ansatz ausgegangen, der Institutionen als Einrichtungen der Erwachsenenbildung auffasst, die sich selbst auch als solche bezeichnen.

Jedoch wird bei dieser Vorgehensweise nur ein kleiner Ausschnitt dessen bearbeitet, was in der Praxis in Gesellschaften an Bildungsprozessen Erwachsener geschieht. Diese oftmals nicht-organisierten, informellen Lernprozesse Erwachsener, die nicht in Organisationen geschehen, stellen nach Bisovsky den gewichtigsten Anteil dessen der was als Erwachsenenbildung bezeichnet werden kann⁴⁷. Diese Lernprozesse beinhalten ein außerordentliches kulturelles Kapital und um in Zukunft erfolgreich zu sein, sollten oder müssen sich Organisationen der Erwachsenenbildung an den schon vorhandenen Lernprozessen in der jeweiligen Gesellschaft orientieren.

Die Beschreibung der Erwachsenenbildung mit dem Ansatz der Konzentration auf Organisationen wird jedoch dadurch erschwert, dass es keine eindeutige Typisierung der Institutionen und der staatlichen Politiken geben kann, weil es in der Erwachsenenbildung derart unterschiedliche Einrichtungen gibt. Zusätzlich erfasst dieser Zugang eben nicht all jene Lernprozesse, die außerhalb der Einrichtungen von Erwachsenen vollzogen werden. Wenn bei der Analyse der staatlichen Erwachsenenbildungspolitik von einem Ansatz ausgegangen wird, der Institutionen als Ausgangspunkt wählt, dann wird hier immer dabei mitgedacht, dass sich die Genese von Einrichtungen, die in welcher Form und Funktion auch immer, Erwachsenenbildung betreiben, immer im Kontext des gesellschaftlichen Umfeldes vollzieht und dass diese Institutionen ein historisch gewachsenen Phänomen darstellen⁴⁸.

⁴⁷ Vgl.: Bisovsky, Gerhard (1991), S.17.

⁴⁸ Siehe dazu: Bisovsky, Gerhard (1991), S.19.

6. Der Weg zu einem einheitlichen Bildungsraum

Dieses Kapitel dient der Begriffsklärung von zwei, für diese Arbeit zentralen Begriffen, dem Lebenslangen Lernen und der Lissabon-Strategie, mit denen auch in weiterer Folge beim Erkenntnisgewinn gearbeitet wird. Diese Begriffe sind sowohl für die theoretische als auch für die praktische Arbeit in dieser Diplomarbeit von Relevanz und werden an dieser Stelle angeführt, da weitere Überlegungen auf diesen Begriffen aufbauen.

Neben der begrifflichen Definition des Lebenslangen Lernens und der Lissabon-Strategie ist dieses Kapitel aber auch der Frage gewidmet, weshalb es in Europa von politischer Seite die Intention gibt, einen einheitlichen europäischen Bildungsraum zu gestalten und aus welchen Gründen dies für notwendig erachtet wird.

Ebenso wird in diesem Kapitel versucht, den Zusammenhang zwischen der Globalisierung der Weltwirtschaft und den daraus resultierenden Einfluss für die Europäische Bildungspolitik zu verdeutlichen.

Die zunehmende Verflechtung der Weltwirtschaft ist mit Veränderungen verbunden, welche die Europäische Kommission mit dem Schlagwort „struktureller Wandel“⁴⁹ bezeichnet. Dieser Begriff subsumiert politisch relevante Problembereiche wie zum Beispiel die Globalisierung, die Überalterung der Europäischen Gesellschaft innerhalb der Europäischen Gemeinschaft und den Klimawandel.

Die Lissabon-Strategie wird hier als ein Instrument zur Bewältigung des Wandels verstanden. Deshalb widmet sich auch ein Teil dieses Kapitels der Frage, warum die Lissabon-Strategie für die Europäische Politik relevant ist, und welche inhaltliche Ausprägung sie hat.

Der so genannte „Wandel“ ergibt sich nach Mandl⁵⁰ durch die Veränderung in der globalen Wirtschaft, durch den technischen Wandel, aber ebenso durch das Problem der „alternden Gesellschaft“.

Im Rahmen der Lissabon-Strategie wird davon ausgegangen, dass *„...die Stärke einer Wissensindustrie und ihr Vermögen den Faktor Wissen in der gesamten Wirtschaft zu*

⁴⁹ Siehe dazu: http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_de.htm (Abgerufen: 2.12.2009.).

⁵⁰ Vgl. dazu: Mandl, Ulrike (2003), S.7.

etablieren“, wesentliche Elemente sind, die bestimmen wie erfolgreich Europa dabei sein wird, den immer stärkeren Bevölkerungsrückgang zu kompensieren und das Produktivitätswachstum zu steigern⁵¹.

Im Kern beruht der sich gegenwärtig vollziehende Wandel nach Dewe und Weber darauf, dass durch den Übergang von der material- zur wissensbasierten Gesellschaft, Informationen und Wissen zum entscheidenden Wirtschaftsfaktor werden und dadurch bedingt, Kommunikationstechnologien zu einem Kriterium werden, die die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gestalten⁵².

Mit der Lissabon-Strategie schloss sich die Europäische Union an den allgemeinen Trend zur Wissensgesellschaft an, mit dem die Herausforderungen des sich verstärkenden globalen Wettbewerbs bewältigt werden sollen und mit dem Europa seine Position auf der Rangliste der Weltwirtschaft zu sichern versucht.⁵³

Der Bericht „Die Herausforderungen annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung“ von der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter dem Vorsitz von Wim Kok aus dem Jahre 2004 geht davon aus, dass Europa in einer globalen Wirtschaft keine andere Wahl hat, als das Niveau seiner „... *Wissenswirtschaft und seiner Wirtschaft in diesem Bereich*“ zu steigern, damit es mit globalen Konkurrenten mithalten kann⁵⁴.

Die Lissabon-Strategie postuliert, dass Europa, wenn es im Wettbewerb in der „weltumspannenden wissensbasierten Gesellschaft“, bestehen will, mehr in sein „wertvollstes Wirtschaftsgut“ – den Menschen investieren muss. Denn nach Auffassung dieser Strategie hängen Produktivität und Wirtschaftswachstum unmittelbar von gut ausgebildeten, qualifizierten und anpassungsfähigen Arbeitskräften ab⁵⁵, die mit Veränderungen umgehen können.

Im Rahmen der Lissabon-Strategie wird von der Europäischen Kommission angenommen, dass Wirtschaftswachstum in einer Wissensgesellschaft durch erhöhte Investitionen in

⁵¹ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok_de.pdf (Stand: 10.11.2008.).

⁵² Siehe: Dewe, Bernd/ Weber, Peter (2007), S.45ff.

⁵³ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok_de.pdf (Stand: 10.11.2008.).

⁵⁴ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok_de.pdf (Abgerufen: 10.11.2008.).

⁵⁵ Vgl. dazu: ebd. (Abgerufen: 10.11.2008.).

Bildung erreicht werden kann, weil besser ausgebildete Arbeitskräfte eine effizientere Kombination von Kapital und Arbeit erbringen können⁵⁶.

6.1. Das Konzept des Lebenslangen Lernens in der Lissabon-Strategie

Das Konzept des Lebenslangen Lernens, so stellen auch Dewe und Weber fest, stellt für die Europäische Kommission eine wichtige Grundlage zur Verwirklichung der Ziele von Lissabon dar⁵⁷.

Nach Dewe und Weber gibt die EU mit ihren Programmen organisatorische und lernkulturbezogene Maßstäbe für das Lernen Erwachsener vor, dies jedoch immer im nationalstaatlichen Kontext⁵⁸. Diesen Umstand bezeichnen beide Autoren auch als „bildungspolitisches Paradoxon“ der Gemeinschaft, denn es wird einerseits versucht mehr Einfluss auf nationale Bildungssysteme durch transnationale Fördermaßnahmen von Seiten der Gemeinschaft auszuüben, andererseits kommt es zur „Zementierung“ der Verantwortung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene⁵⁹.

Nationalstaaten sehen sich nach Stefan Immerfall kaum mehr in der Lage, die Einrichtungen der höheren Bildung mit den ihrer Expansion entsprechenden öffentlichen Mitteln zu versehen⁶⁰. Diese Kostenexplosion fördert Überlegungen, um die Effektivität und Effizienz der Bildungseinrichtungen zu erhöhen. Es geht darum, durch Effizienz und durch Effektivität das Bildungssystem an die Erfordernisse der postindustriellen Gesellschaft anzupassen.

Daher bilden sich nach Immerfall bildungspolitische Gemeinsamkeiten trotz fortbestehender nationaler Pfadabhängigkeiten heraus⁶¹.

Hierbei zeigen sich jedoch auch unterschiedliche Entwicklungen, die durch die historische Entwicklung der Nationalstaaten und ihrer jeweils spezifischen Ziele bedingt sind.

Um diese unterschiedlichen Entwicklungen wurde als eine von mehreren Methoden der Vergleich zweier Staaten unternommen, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Entwicklung feststellen zu können.

⁵⁶ Siehe: Dewe, Bernd/ Weber, Peter (2007), S.111.

⁵⁷ Siehe: Dewe, Bernd/ Weber, Peter (2007), S.111.

⁵⁸ Siehe dazu: Immerfall, Stefan (2006), S.81.

⁵⁹ Vgl. dazu: Dewe, Bernd/ Weber, Peter (2007), S.82.

⁶⁰ Siehe dazu: Immerfall, Stefan (2006), S.62.

⁶¹ Vgl. dazu: Immerfall, Stefan (2006), S.75.

Die Länder der Europäischen Union sind hinsichtlich Trägerschaft, Anzahl und des Spektrums der Bildungsangebote sehr unterschiedlich. Jedoch lassen sich nach Immerfall für den Bildungsbereich vier Gemeinsamkeiten finden, die sich in allen Ländern der Union abzeichnen. Immerfall geht davon aus, dass eine erweiterte Selbstständigkeit, Outputsteuerung, Flexibilisierung und neue Unterrichtsformen zu den grundlegenden Gemeinsamkeiten aller Bildungssysteme gehören⁶². Auch in der Entwicklung der bildungspolitischen Reformen lassen sich grundlegende strukturelle Ähnlichkeiten erkennen. Einerseits geht es hier um das Eintreten neuer Leitbilder in die bildungspolitische Diskussion, andererseits geht es um einen grundlegenden Prozess der Abkehr von herkömmlichen Aufgaben und Zielvorstellungen der Nationalstaaten.

Die Lissabon-Strategie stellt „Bildung“, so stellen auch Dewe Bernd und Peter Weber fest, „...stark in den Dienst arbeitspolitischer Maßnahmen⁶³“.

Ebenso scheinen sich aber auch grundlegend die Unterrichtsziele und die Unterrichtsformen zu wandeln, wie Immerfall hier weiter feststellt. Am Ende eines jeden Bildungsprozesses soll „employability“ sichergestellt werden.

Durch den gemeinsam begonnenen gemeinschaftlichen Weg zu einer Wissensgesellschaft steigen die Erwartungen an den instrumentellen Wert einer Wissensgesellschaft⁶⁴.

Immerfall geht davon aus, dass die zentralen bildungspolitischen Akteure der EU das instrumentelle-technische Verständnis von Bildung teilen, und dass die Bildungspolitik hier eher wie ein Katalysator wirkt, und dass weiterhin nicht von einem einheitlichen europäischen Bildungsraum gesprochen werden kann⁶⁵.

Bildungssysteme sind nach Immerfall in der Regel selbstreferentiell und in ihrer Funktionsweise nur bezogen auf sich selbst⁶⁶. Daher muss jede Reform aber in den eigenen nationalen Kontext eingepasst werden.

Auch Dewe und Weber gehen von einer großen Disparität und Traditionalität der Bildungssysteme in den Mitgliedstaaten aus, womit gemeint ist, dass den Spezifika der jeweiligen nationalstaatlichen Bildungssysteme bei der Implementierung der gemeinschaftlichen Prioritäten immer Rechnung getragen werden muss⁶⁷.

⁶² Vgl. dazu: Immerfall, Stefan (2006), S.68.

⁶³ Siehe: Dewe, Bernd/ Weber, Peter (2007), S.92.

⁶⁴ Vgl. dazu: Immerfall, Stefan (2006), S.75.

⁶⁵ Vgl. dazu: ebd., S.75.

⁶⁶ Vgl. dazu: Immerfall, Stefan (2006), S.69.

⁶⁷ Siehe: Dewe, Bernd/ Weber, Peter (2007), S.66.

Erste Versuche einer Vergemeinschaftung des Bildungsbereiches der Union wurden mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam erzielt, jedoch unterliegt die Bildungspolitik weiterhin dem Subsidiaritätsvorbehalt, obwohl sie in den gemeinschaftlichen Verantwortungsbereich einbezogen wurde. Bildung und Kultur erhielten eine eigene Generaldirektion, obwohl die einzelnen Mitgliedstaaten auch weiterhin für die Gestaltung ihrer Bildungssysteme verantwortlich sind. Deshalb kann von nun an auch ernsthaft von einer EU-Bildungspolitik gesprochen werden.

Ein neuer Abschnitt der Öffnung nationaler Bildungssysteme begann nach Immerfall 1999 mit der gemeinsamen Erklärung von 29 Bildungsministern. Hier wurde der so genannte Bolognaprozess gestartet, was als intergouvernementale Vereinbarung begann. Was hier vereinbart wurde, kann nun als EU-Bildungspolitik redefiniert werden⁶⁸. Ihr Ziel ist die Wettbewerbsfähigkeit der EU auf dem Wirtschafts- und Bildungsmarkt.

Um die Notwendigkeit des fortlaufenden Lernens zu verdeutlichen, wurde das Konzept des lebenslangen Lernens in die politische Diskussion eingeführt, welches alle möglichen Formen der Aus- und Weiterbildung umfasst und als ein notwendiger Bestandteil der Strategien zur Bewältigung, der durch die Globalisierung hervorgerufenen Wandlungsprozesse⁶⁹ angesehen wird.

Das Ziel lebenslangen Lernens ist nach Stiebitzhofer die „... *fortlaufende Ausbildung, berufsbegleitende Weiterbildung und Qualifizierung, die die Menschen zur aktiven Bewältigung der Wandlungsprozesse und der Veränderungen, die diese nach sich ziehen, befähigen soll*⁷⁰“.

Auf dem Frühjahrsgipfel am 23. und 24. März 2000 haben die Staats- und Regierungschefs eine wirtschafts- und sozialpolitische Agenda beschlossen, die als Lissabon-Strategie bekannt wurde, und die sich zum Ziel gemacht hat, die Europäische Union zum „*wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, fähig zu nachhaltigem wirtschaftlichen Wachstum mit mehr und besseren Arbeitsplatzangeboten und größerer sozialer Kohäsion*“⁷¹.

Betrachtet man die rhetorische Praxis, mit denen die Realisierung der Bildungspolitik auf Europäischer Ebene implementiert wird, kann man nicht davon sprechen, dass es eine

⁶⁸ Vgl. dazu: http://www.zib-online.info/zib/hefte/Aufsatz_06_02.pdf (Abgerufen: 17.11.1008.).

⁶⁹ Vgl. dazu: Stiebitzhofer, Elisabeth (2004), S.52.

⁷⁰ Vgl. dazu: Stiebitzhofer, Elisabeth (2004), S.53.

⁷¹ Siehe: <http://www.lissabon-strategie.at/Lissabon/Themen/Strategie/default.htm> (Abgerufen: 15.11.2008.).

Bildungspolitik auf Europäischer Ebene gibt, denn es wird hier von den relevanten Akteuren selbst vermieden von Bildung oder von Bildungsprozessen zu sprechen. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass eine Bildungspolitik auf Europäischer Ebene auch gar nicht angestrebt wird, und dass hier viel mehr eine Wissenspolitik implementiert werden soll.

7. Der Multi-Level-Governance Ansatz

Dieses Kapitel bezieht sich auf den Begriff der Regierung. Innerhalb dieser Diplomarbeit steht dieser Teil der Arbeit im Kontext der Begriffsbestimmung, denn hier wird dargelegt, wie dieser Ausdruck generell definiert werden kann und wie dieser Begriff in der Theorie des Multi-Level-Governance verwendet wird. Im weiteren Verlauf dieser Arbeit wird der Begriff des Regierens in der begrifflichen Bedeutung im Sinne des Multi-Level-Governance Ansatz verwendet.

Weiters beschäftigt sich das folgende Kapitel mit den markantesten Kennzeichen des Politiksystems der Europäischen Union und bezieht sich dabei auf den Multi-Level-Governance Ansatz, der in den letzten Jahren ein beliebter Topos der Integrationsforschung geworden ist, um die Politikverflechtung und das Zusammenwirken von europäischen und nationalen Institutionen zu beschreiben.

In diesem Kapitel soll ebenso diskutiert werden, wie in einem politischen System regiert wird, dass keine Regierung kennt und wie sich durch die Integration in europäische Prozesse Veränderungen des Regierens in den Mitgliedstaaten in weiterer Folge ergeben.

In beiden Fällen wird davon ausgegangen, dass Regieren als der Wille selbstbestimmter Akteure auf ein bewusst gewähltes Ziel hin bezeichnet werden kann und dieser kollektive Wille durch Entscheidung oder Koordination verbindlich gemacht wird⁷².

Wie sich der Prozess des Regierens vollzieht hängt maßgeblich von den beteiligten Akteuren ab, die in unterschiedlichen institutionellen Kontexten agieren. Kohler-Koch, Conzelmann et al. gehen dabei davon aus, dass Institutionen die kollektive Willensbildung

⁷² Siehe dazu: Kohler-Koch, Beate/ Conzelmann, Thomas/ Knodt, Michele (2004), S.169.

organisieren, die Verteilung von Handlungsressourcen festlegen, und die Prinzipien, Normen und Regeln vorgeben, nach denen Akteure legitimer Weise handeln sollen⁷³.

Zunächst soll an dieser Stelle eine Einschätzung der politischen Form des politischen Systems der Europäischen Union versucht werden, in der verschiedene Akteure gemeinsame Entscheidungen erreichen müssen.

Das Europäische Integrationsprojekt kann weder als ein Bundesstaat noch als ein Staatenbund im herkömmlichen Sinn beschrieben werden, da der oberen Ebene die Staatsqualität mangelt⁷⁴.

Artuhr Benz geht davon aus, dass die Fortschritte der Europäischen Integration ein politisches System erzeugt haben, dass „...*stärker fusioniert ist, als ein Staatenbund*“⁷⁵.

Politische Entscheidungen und ihre Durchsetzung sind in weiten Bereichen nur im Zusammenwirken zwischen europäischen und nationalen Institutionen möglich, weshalb die Europäische Union auch als politisches System „*sui generis*“ bezeichnet wird, womit auf ihren „hybriden“ Charakter verwiesen wird, der sich nach Benz aus der „...*Verbindung bundestaatsähnlicher Strukturen im Bereich der vergemeinschafteten Politik und einer staatenbündischen Kooperation in der zweiten und dritten Säule ergibt*“⁷⁶.

Auch Frank Pfetsch bezeichnet wie viele andere die EU als „*originäres institutionelles System sui generis*“, das sich durch eine Verbindung von zwischenstaatlicher Kooperation und gemeinschaftlicher Politik auszeichnet⁷⁷.

Die Europäische Union wird oftmals auch als „Zwittergebilde“ bezeichnet, und gemeint ist damit, die Kooperation zwischen einer supranationalen Organisation und einer zwischenstaatlichen intergouvernementalen Organisation, die vitale nationale Interessen und kulturelle Eigenart schützt und gemeinsames Handeln ermöglicht⁷⁸.

⁷³ Vgl. dazu: Kohler-Koch, Beate/ Conzelman, Thomas/ Knodt, Michele (2004), S.169.

⁷⁴ Vgl. dazu: Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Peters, Dirk/ Rittberger, Barbara/ Schimmelfennig, Frank/ Wagner, Wolfgang (2005), S.136.

⁷⁵ Siehe dazu: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (2006), S.317.

⁷⁶ Siehe: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (2006), S.317.

⁷⁷ Vgl. dazu: Pfetsch, Frank (2005), S.131.

⁷⁸ Siehe: Pfetsch, Frank (2007), S.63.

Die Europäische Union wird in der Integrationsforschung als Mehrebenensystem bezeichnet, weil die Exekutiv- und Legislativbefugnisse geteilt und auf mehrere Ebenen verteilt sind und politische Willensbildung und Entscheidungsfindung auf unterschiedlichen politischen Ebenen zulässt⁷⁹.

Mehrebenensystem wird dabei auf zwei unterschiedliche Arten verstanden. Erstens sind damit die territorial organisierten Gebietskörperschaften gemeint und zweitens bezieht sich die Verwendung dieses Konzeptes auf die unterschiedlichen Ebenen im Sinne ineinander greifender Handlungssysteme⁸⁰.

Ineinander greifende Handlungssysteme meinen hierbei nicht nur die politische Handlungsebene, sondern vor allem auch Willensbildungsprozesse, die auf supranationaler, nationaler und regionaler Ebene miteinander verflochten sind.

Im Multi-Level-Governance-Ansatz meint der Begriff Governance „...*the continuous political process of setting explicit goals for society and intervening in it in order to achieve these goals*“⁸¹.

Diese theoretische Betrachtung geht von Simon Hix Verständnis der Europäischen Union als „...*unique set of multi-level, non-hierarchical and regulatory institutions, and a hybrid mix of state and non-state actors*“⁸².

Nach Kohler-Koch, Conzelmann et al. lassen sich vier Charakteristika des Regierens im Mehrebenensystem bemerken. Erstens ist hier die Ausbildung einer Vielzahl von Verhandlungsarenen, in denen einzelne Aspekte eines Sachthemas bearbeitet werden feststellbar, zweitens ist in diesen Arenen der vorherrschende Konfliktregelungsmodus jener der Verhandlung, drittens gilt die Vernetzung als vorherrschender Typus des Regierens und viertens ist besonders die starke Position der Exekutive in allen Phasen des Entscheidungsprozesses auf europäischer Ebene dominant⁸³.

Die Funktionsweise des politischen Systems der EU stützt sich auf das Verhandeln als vorherrschenden Entscheidungsmodus, deshalb wird die Europäische Union auch als Verhandlungssystem bezeichnet, welches vor allem über die Koordination seiner Mitgliedstaaten passiert.

⁷⁹ Siehe dazu: Pfetsch, Frank (2007), S.63.

⁸⁰ Siehe: Kohler-Koch, Beate/ Conzelmann, Thomas/ Knodt, Michele (2004), S.170.

⁸¹ Vgl. dazu: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate in: Wiener, Antje/ Diez Thomas (2004), S. 99.

⁸² Siehe: Hix, Simon (1999), S.3.

⁸³ Siehe: Kohler-Koch, Beate/ Conzelmann, Thomas/ Knodt, Michele (2004), S.171.

Das Konzept des Multi-Level-Governance beschäftigt sich im speziellen auch mit der Entscheidungsvorbereitung in Verhandlungen zwischen Vertretern aller Ebenen und Interessensgruppen und der Implementierung europäischer Politiken⁸⁴.

Demzufolge kennzeichnet der Begriff „multilevel governance“ die Variabilität und Strukturlosigkeit der Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren, die vielfach auch als netzwerkartig bezeichnet werden.

Nach Arthur Benz entstehen Strukturen der Mehrebenenverflechtung dann, wenn *„...Akteure unterschiedlicher Ebenen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben aufeinander angewiesen sind und gemeinsame Entscheidungen erreichen oder ihre Politik koordinieren müssen“*⁸⁵.

Die Politikkoordination im Mehrebenensystem erfolgt im oben beschriebenen Fall dann entweder durch wechselseitige Anpassung, durch Wettbewerb oder durch hierarchische Steuerung. Im Bereich der Bildungspolitik ist hier besonders das Element der wechselseitigen Anpassung in der Politikkoordination auf Europäischer Ebene dominant, weil im Bereich der Bildungspolitik weder eine hierarchische Steuerung erfolgen kann, da hier nur eine gemeinschaftliche Koordination rechtlich geregelt ist und im Bereich der Bildungspolitik aufgrund der jeweiligen nationalstaatlichen Ausgestaltung der nationalen Bildungssysteme der Wettbewerb unter den Mitgliedstaaten nur marginal zum Tragen kommt.

Die tägliche Praxis des Verhandlungssystems wird so koordiniert, dass Entscheidungen in einer kaum noch überschaubaren Vielzahl von Ausschüssen vorverhandelt werden. Dabei drängen sowohl auf staatlicher, als auch auf europäischer Ebene Interessensorganisationen in die Verhandlungen hinein, die aber durchaus willkommen sind, da sie der Exekutive ExpertInnenwissen und Informationen über Akzeptanz der Entscheidungen liefern, und somit auch die Implementierung der Beschlüsse der Exekutive konfliktfreier von statten gehen kann. Kohler-Koch et al. merken hier an, dass durch die kontinuierliche und langjährige Zusammenarbeit sektorale Politikgemeinschaften entstanden sind, die in dem Multi-Arenensystem des Verhandeln ein „diffiziles Konsensmanagement“ ermöglichen⁸⁶. Beim Regieren im Mehrebenensystem werden demzufolge Entscheidungen also durch Verhandlung und nicht so sehr durch Abstimmung getroffen.

Im Multi-Level-Governance Ansatz wird ebenso auch auf die Verflechtungsstrukturen der Europäischen Union verwiesen um, die Verhandlungsmöglichkeiten der unterschiedlichen

⁸⁴ Vgl. dazu: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (2006), S. 318.

⁸⁵ Vgl. dazu: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (2006), S. 319.

⁸⁶ Vgl. dazu: Kohler-Koch, Beate/ Conzelman, Thomas/ Knodt, Michele, (2004), S. 173.

Akteure in Entscheidungsprozessen zu beschreiben. Verflechtungsstrukturen stellen dabei „...durch Netzwerke stabilisierte, gleichwohl variable Beziehungen zwischen europäischen, nationalen und subnationalen Regierungen, Verwaltungen und anderen Akteuren⁸⁷“ dar.

Der Mehrebenenansatz richtet das Augenmerk auf das komplexe Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure und Ebenen, wobei hier besonders der Prozess der Entscheidungsfindung relevant wird. Die legislativen und exekutiven Befugnisse sind hierbei geteilt und auch auf mehrere Ebenen verteilt⁸⁸.

Die Kommission besitzt in der ersten Säule ein Initiativmonopol, wobei sich in der politischen Realität jedoch die Agenda-Setting-Funktion auf mehrere Organe verteilt. Ebenso ist bei der Implementierung und Umsetzung von Politiken die Interaktion europäischer nationaler, privater bzw. korporatistischer Akteure von Bedeutung⁸⁹.

Nach Pollak und Slominiski sind die unterschiedlichen Politikbereiche an verschiedenen Punkten eines Kontinuums zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus anzusiedeln. Dieses Konzept ist insofern relevant, da es auch im Folgenden verwendet wird, um den Politikbereich der Bildungspolitik systematisch einordnen zu können.

Die Theorien des Multi-Level-Governance sprechen aber auch die negativen Auswirkungen dieser institutionellen Verflechtungen der Entscheidungs- und Verhandlungsarenen an. Ein Nachteil der sich durch die enge Verflechtung und Koppelung der Entscheidungsfindungsmodi auf europäischer Ebene ergibt ist der institutionelle Startvorteil der Exekutiven. Wie weiter vorne schon angeführt, liegt das Initiativmonopol bei der Kommission und zusammen mit der Entscheidungskompetenz des Rates sind dies die beiden institutionellen Pfeiler des politischen Systems der Europäischen Gemeinschaft, die der Exekutive ihre zentrale Position im europäischen Entscheidungsprozess verleihen⁹⁰.

Die wechselseitige Abhängigkeit beider Organe führt zu einer engen Zusammenarbeit, die für Außenstehende wenig transparent ist und die Möglichkeiten zur Mitgestaltung der europäischen Politik erschwert, was der Exekutive strategische Vorteile gegenüber

⁸⁷ Siehe: Hooghe, Liesbet (1996), S.18.

⁸⁸ Siehe: Pfetsch, Frank (2007), S.64.

⁸⁹ Vgl.: Pollak, Johannes/ Slominski, Peter (2006), S.65.

⁹⁰ Vgl. dazu: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate, (2006), S. 175.

gesellschaftlichen Akteuren sichert, und nach Kohler-Koch auch als „Paradoxon der Schwäche“ gesellschaftlicher Akteure bezeichnet wird⁹¹.

Jedoch werden von Seiten der Exekutive immer wieder Versuche unternommen, um Experten und Interessensverbände in die Arenen der europäischen Willensbildungsprozesse einzubeziehen im Interesse einer sachgerechten Politik. Trotzdem ist die herausgehobene Rolle der Exekutiven jedoch ein Charakteristikum europäischer Politik und verleiht ihr eine Schnittstellenposition⁹².

Theorien, die sich auf die Multi-Level-Governance Ansätze stützen diskutieren ebenso die negativen Auswirkungen der Mehrebenenstruktur auf die Entscheidungs-, Reform- und Innovationsfähigkeit des europäischen politischen Systems und den strategischen Möglichkeiten der beteiligten Akteure.

Mehrebenenverflechtungen stellen im Kern Verhandlungssysteme dar und die Theorie des Multi-Level-Governance unterscheidet zwischen einer bilateralen und einer multilateralen Verflechtung europäischer Politik. Die bilaterale Verflechtung meint jenen Fall von Verhandlungen, in denen Akteure aus einzelnen zentralen europäischen Institutionen und entsprechende Akteure aus einer dezentralen Gebietskörperschaft wie zum Beispiel einer regionalen, nationalen oder lokalen Institution um eine gemeinsame Entscheidung ringen. Es geht hier um die Abstimmung zwischen europäischer und dezentraler Politik mit Bezug auf einen Mitgliedstaat und die Verhandlungsführung auf der Seite des Mitgliedstaates liegt hierbei bei VertreterInnen einer regionalen, lokalen oder staatlichen Ebene⁹³.

Bei der multilateralen Verflechtung verhandeln mehrere dezentrale Einheiten oder Institutionen gleichzeitig mit europäischen Akteuren, wobei diese ein höheres Konfliktniveau beinhalten, weil hier mehr unterschiedliche Interessen berücksichtigt werden müssen, als bei der bilateralen Verflechtung.

Im Bereich der Bildungspolitik auf Europäischer Ebene überwiegt die bilaterale Verflechtung, weil hier in der überwiegenden Anzahl der Fälle Konsultationen zwischen Akteuren einer europäischen Institution und VertreterInnen oder ExpertInnen von nationalen Fachverwaltungen statt finden und aufgrund des Entscheidungsmodus der

⁹¹ Siehe: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate, (2006). S.175.

⁹² Vgl. dazu: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate, (2006), S. 176ff.

⁹³ Vgl. dazu: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (2006), S.319.

Offenen Methode der Koordinierung, die in diesem Bereich angewandt wird, die Verhandlungsführung auf der Seite der Mitgliedstaaten liegt.

Hier deckt sich anscheinend die Theorie mit der europäischen Regierungspraxis. Denn im Bereich der Erwachsenenbildungspolitik dominiert nach Auskunft eines Experten in einem Interview die bilaterale Verflechtung.

„Na das ist nicht der Fall, dass das sehr multilateral ist. Aber eigentlich ist es immer bilateral aus meiner Wahrnehmung wie die europäische gemeinschafts- funktioniert. man setzt halt stärker auf multilateral in den bereichen wo es halt nicht mit der Gemeinschaftsmethode geht“⁹⁴.

Für beide Politiktypen gilt, dass Akteure nur gemeinsame Entscheidungen nur dann erreichen können, wenn sie nicht nur spezifische Eigeninteressen und egoistische Interaktionsorientierungen verfolgen, sondern auch eine gemeinsame Politik anstreben und kooperative Orientierungen erkennen lassen⁹⁵.

Arthur Benz bezeichnet Verhandlungen in Verflechtungsstrukturen deshalb auch als „mixed motive games“, weil hier alle beteiligten Akteure ein Minimum an Kooperationsbereitschaft zeigen müssen, damit eine Einigung möglich wird⁹⁶.

Die Theorie der Mehrebenenverflechtung im europäischen Mehrebenensystem geht davon aus, dass Verhandlungssysteme keine festen Fronten oder starren Koalitionsstrukturen erzeugen, weil die Positionen der Akteure leichter angepasst werden können, was jedoch auch dazu führt, dass die Positionen und Interaktionsorientierungen der VerhandlungspartnerInnen tendenziell unkalkulierbar werden⁹⁷.

Alle an einem Entscheidungsprozess beteiligten Akteure müssen demnach dazu in der Lage sein mit den Regelsystemen des Entscheidungssystems in strategischer Weise umzugehen. Dies gelingt den substaatlichen Akteuren im Bereich der Bildungspolitik nur begrenzt, da sie in die Koppelung der Verhandlungsarenen nur auf der untersten Ebene des Mehrebenensystems eingebunden sind und es in der Entscheidungsmacht der eigentlichen Entscheidungsinstanzen auf europäischer Ebene liegt, substaatliche bzw. Institutionen, die

⁹⁴ Zitat aus Interview A mit Person 1 am 9.05.2008.

⁹⁵ Vgl. dazu: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (2006), S.320.

⁹⁶ Vgl. dazu: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (2006), S.321.

⁹⁷ Siehe dazu: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (2006), S.323.

außerhalb der staatlichen Zuständigkeiten liegen, in Vorverhandlungen zur Entscheidungsfindung einzubinden.

Ein weiteres Charakteristikum der Mehrebenenverflechtung der Europäischen Politik stellt die institutionelle Einbettung von Verhandlungsstrukturen dar. Hierbei ist relevant, in welcher Weise und von welchen Akteure die Verhandlungsagenda festgelegt wird. Dies kann durch die einseitige Entscheidung einer Institution passieren, wie zum Beispiel in jenen Politikfeldern in denen die Kommission das Initiativmonopol besitzt und damit wesentlich die Agenda der Europäischen Politik bestimmt. Durch die Verhandlungsagenda werden „...*Probleme bestimmt und das Spektrum der Verhandlungsprobleme eingegrenzt*⁹⁸“.

7.1. Die Politikverflechtung und die Politikverflechtungsfälle

Ein Ansatz der in diesem Rahmen entwickelt wurde, ist die Theorie der Politikverflechtungsfälle, die in ihrer ursprünglichen Konzeption von Scharpf 1976 entwickelt wurde.

Scharpf verwendet den Begriff der Politikverflechtungsfälle, zur Beschreibung der negativen Auswirkungen der Politikverflechtung, und stellt hierbei fest, dass diese zu systematisch ineffizienten und inadäquaten Entscheidungen führen kann⁹⁹.

Diese Theorie geht davon aus, dass die Politikverflechtung, zu inadäquaten Entscheidungen und zur Unfähigkeit für institutionelle Veränderungen führen kann.

Diese Theorien beziehen sich ebenso auf die zusätzlichen Handlungsmöglichkeiten der Akteure in Mehrebenensystemen und stellen hierbei fest, dass „...*die Koordinationsnotwendigkeit und der Umfang der Koordinationsprobleme im europäischen*

⁹⁸Vgl. dazu: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (2006), S.324.

⁹⁹ Vgl. dazu: Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Peters, Dirk/ Rittberger, Berthold/ Schimmelfennig, Frank/ Wagner, Wolfgang (2005), S.137ff.

Mehrebenensystem größer ist als in anderen politischen Systemen“, aufgrund der Vielzahl der Akteure und Handlungsebenen¹⁰⁰.

In Mehrebenensystemen entstehen neuartige Typen von politischen Akteuren, die an den Schnittstellen der verschiedenen Handlungsebenen tätig werden. Diese Akteure nehmen eine Schlüsselposition beim Transfer von Information zwischen den Ebenen ein und regulieren den Zugang zu verschiedenen Arenen auf Europäischer Ebene. Der machtvollste Akteur der hier die größten Einflussmöglichkeiten hat, ist hier die Kommission, die hier eine strategische Position einnimmt, wenn sie in Vorverhandlungen bestimmte Akteure dazu auffordert in einen Konsultationsprozess einzutreten.

Dieser Effekt kommt auch in der Bildungspolitik zum Tragen, wenn die Kommission strategisch bestimmte Akteure zur Teilnahme an Verhandlungen auffordert, und wieder andere intendiert davon ausschließt. So werden beispielsweise oft ExpertInnenkommissionen von nationalen Fachverwaltungen zu Konsultationen aufgefordert, während oftmals ExpertInnen zivilgesellschaftlicher Interessensvertretungen nicht zu Konsultationen mit der Kommission aufgefordert werden.

In Mehrebenensystemen verfügen Akteure aber auch über zusätzliche strategische Möglichkeiten und ebenso bieten sich in Mehrebenensystemen erheblich mehr Möglichkeiten so genannte „advocacy coalitions“ zu bilden, um strategische Interessen durchzusetzen.

Die Politikverflechtungsfalle beschäftigt sich auch mit dem Phänomen, dass durch Mehrebenensysteme besondere Probleme für die Organisation und die Einflussnahme der so genannten intermediären Akteure, der Parteien und der Interessensverbände entstehen. Dieses Phänomen wird auch in der Bildungspolitik augenscheinlich, da es hier die Organisationen und Interessensverbände besonders schwer haben sich auf Europäischer Ebene zu organisieren und Einfluss zu nehmen.

Nach Holzinger und Knill haben bisher weder die Parteien noch die Interessensverbände die Aufgabe erfolgreich gemeistert, Vertretungen auf gemeinschaftlicher Ebene zu

¹⁰⁰ Vgl. dazu: Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Peters, Dirk/ Rittberger, Berthold/ Schimmelfennig, Frank/ Wagner, Wolfgang (2005), S.140.

etablieren, um Einfluss auf Europäischer Ebene nehmen zu können, und somit ihre Bewegungsfreiheit auf EU-Ebene eingeschränkt ist¹⁰¹.

Mehrebenensysteme weisen zudem auch eine größere Anzahl von Veto-Punkten als Einebenensysteme auf, und in Folge ist es deshalb umso schwieriger einen Konsens zu finden.

7.2. Politikverflechtung in der regulativen Politik

Der Schwerpunkt der Tätigkeit der Europäischen Union liegt im Bereich der Regulierung des Binnenmarktes und der Regulierung von Marktprozessen. Die produzierten Rechtsnormen dienen dazu die Voraussetzungen eines funktionierenden Marktes in Europa zu schaffen¹⁰².

Entscheidungen gehen dabei vornehmlich auf informelle Vorverhandlungen zwischen europäischen und nationalen Fachverwaltungen und ExpertInnen aus Verbänden zurück. Hier kommt also vorzugsweise die multilaterale Verflechtung im oben beschriebenen Sinn zur Anwendung. Den VerhandlungspartnerInnen in der europäischen Politik gelingt es in vielen Politikfeldern, sich auf eine Regulierung zu einigen und dabei oft ein hohes Regulierungsniveau zu erreichen, unter der Prämisse, dass die Rechtssetzung der Europäischen Union nicht in fundamentale Kompetenzen oder Ressourcen der Mitgliedstaaten eingreift¹⁰³.

Wie weiter oben bereits ausgeführt werden die Agenden der europäischen Politikverflechtung durch das Zusammenspiel europäischer und nationaler Fachverwaltungen bestimmt und der Verhandlungsstil kann hierbei eher als „arguing“, also als konsensorientierte Verhandlungsform, denn als „bargaining“, womit positionorientierte Verhandlungen gemeint sind, bezeichnet werden.

Im Bereich der Bildungspolitik ist die regulative Politikverflechtung nicht relevant, da hier die Kommission nur über Koordinierungskompetenzen verfügt, und hier lediglich die

¹⁰¹ Vgl. dazu: Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Peters, Dirk/ Rittberger, Berthold/ Schimmelfennig, Frank/ Wagner, Wolfgang (2005), S.141.

¹⁰² Siehe dazu: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (2006), S.324.

¹⁰³ Vgl. dazu: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (2006), S.329.

Funktion der Kommission als Agenda-Setter bedeutsam wird, wobei hier der Verhandlungsstil wiederum konsensorientiert ist, da gemeinsame Entscheidungen erzielt werden sollen.

Generell bewirkt jedoch die Möglichkeit einer Vereinheitlichung der regulativen Politik, dass „...Staaten, die ein relativ hohes Regulierungsniveau durchgesetzt haben, versuchen dies zum europäischen Standard zu machen¹⁰⁴“.

Diese Intention der Staaten die im Bildungsbereich ein hohes Regulierungsniveau haben ist auch in der Koordinierung der Europäischen Bildungspolitik bemerkbar, vor allem versuchen skandinavische Länder, die den Bildungsbereich sehr erfolgreich koordinieren ihre Standards zu europäischen Standards und zu europäischen Normen zu machen, wenn sie in Verhandlungen auf Erfolge ihrer Bildungssysteme hinweisen und diese als Vorgaben für die Ausgestaltung der europäischen Bildungspolitik machen wollen.

Diese Einschätzung hielt auch der Experte für Multi-Level-Governance für durchaus zutreffend und erteilte in einem Interview seine Zustimmung zu dieser Beurteilung.

„Ich würde das jetzt eher so bezeichnen dass es gewisse Besserwisserei schon gibt von den skandinavischen Ländern. Es ist zum teil berechtigt dass sie einen gewissen Stolz darauf haben, aber sie haben halt nicht die Ambition dass das zu einem europäischen Standard zu machen. Andererseits ist es wahrscheinlich im Bereich Bologna gewesen. Ich glaube schon dass es da ein starkes Interesse gegeben hat im angloamerikanischen Raum ihr System auszuweiten auf die Bologna Länder, weil das aus meiner Sicht auch ein gewisser Wettbewerbsvorteil gewesen ist¹⁰⁵“.

Der Vollzug, also die Umsetzung der Europäischen Regulierung auf nationalstaatlicher Ebene fällt in den Verantwortungsbereich der nationalen Verwaltungsbehörden und dieser Politikbereich ist vor allem durch eine rasche Konsensfindung und durch eine grundlegende Konsensorientierung als Verhandlungsstrategie bei den relevanten Akteuren gekennzeichnet, da hier die beteiligten Mitgliedstaaten grundsätzlich alle eine europäische Politik befürworten und Interessensdivergenzen nur über die Art der Regulierung beziehungsweise Deregulierung bestehen¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Siehe: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (2006), S.329.

¹⁰⁵ Zitat aus Interview A mit Person 1 am 9.05.2008.

¹⁰⁶ Vgl. dazu: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (2006), S.332ff.

7.3. Europäische Politikverflechtung in der distributiven Politik am Beispiel der Strukturpolitik

Ebenso wie im Bereich der regulativen Politik wird auch im Bereich der Strukturpolitik zwischen einer multilateralen und einer bilateralen Verflechtung in den Entscheidungsstrukturen gesprochen. Die multilaterale Verflechtung entspricht hierbei den Strukturen der regulativen Politik, jedoch dominieren hier gegensätzliche Verteilungsinteressen sowohl zwischen den nationalen Regierungen wie auch zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament.

Im Vordergrund des multilateralen Verhandlungssystems der Mehrebenenverflechtung in der Strukturpolitik steht die Trennung zwischen *„...Entscheidungen über den institutionellen und finanziellen Rahmen und Entscheidungen über die eigentliche Mittelverteilung auf Regionen, die in der Phase der Programmplanung getroffen werden¹⁰⁷“*.

In multilateralen Verhandlungen werden auf Europäischer Ebene folglich der Finanzrahmen und die Prinzipien und die Verfahren festgelegt, nach denen die Regionen gefördert werden und damit sollen primär die Ziele der regionalen Strukturpolitik erreicht werden.

Auch in der Strukturpolitik ist die Kommission die Initiatorin, die die Initiative für die informellen Vorverhandlungen setzt, wobei hier ExpertInnenverhandlungen frühzeitig mit den Beratungen des zuständigen Ausschusses des Europäischen Parlaments koordiniert werden. Die Kommission versucht in diesem Prozess sich auch mit regionalen Akteuren abzustimmen.

Teil II: Vernetzung der Begriffe

¹⁰⁷ Vgl. dazu: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (2006), S.335.

8. Die offene Methode der Koordinierung

Im vorigen Kapitel wurde ausgeführt, wie Regieren im Mehrebenensystem der Europäischen Union funktioniert. In diesem Kapitel werden die im Methodenkapitel erläuterten Begriffe mit dem Begriff der Regierung verbunden. Dieses Kapitel stellt demnach den nächsten Schritt im Erkenntnisprozess dar: Hier wird der Begriff der Regierung, die Lissabon-Strategie und der Bildungsbegriff dazu verwendet, um ein Instrument der Regierung der Europäischen Union zu analysieren.

Im Jahr 2000 formulierte der Europäische Rat in Lissabon die Zielsetzung, dass die Europäische Union bis zum Jahr 2010 zum „*weltweit dynamischsten und wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Erde*“ werden soll. Erreicht werden soll dieses Ziel durch die Offene Methode der Koordinierung (OMK), die auf den unterschiedlichen Ebenen des europäischen Mehrebenensystems eine „*kohärente strategische Leitung und effektive Überwachung der Fortschritte gewährleisten soll*“¹⁰⁸.

Mit der Offenen Methode der Koordinierung wurde ein Politikinstrument auf gemeinschaftlicher Ebene eingeführt, dass seither in vielen Politikbereichen Anwendung findet¹⁰⁹.

Derzeit wird die Offene Methode der Koordinierung etwa im Politikbereich der Informationsgesellschaft, der Forschungs-, Unternehmens-, Sozial- und Umweltpolitik angewandt, aber eben auch in der Bildungs- und Beschäftigungspolitik¹¹⁰.

Die offene Methode der Koordinierung umfasst zur Umsetzung der strategischen Ziele von Lissabon unterschiedliche Aspekte:

- Festlegung von Leitlinien für die Union einschließlich eines Zeitplanes für die Realisierung kurz-, mittel-, und langfristiger Zielsetzungen
- Etablierung quantitativer und qualitativer Indikatoren und so genannter Benchmarks, die den Vergleich von nationalen Politiken gewährleisten
- Umsetzung europäischer Leitlinien in die nationale und regionale Politik durch die Festlegung konkreter Ziele und den Erlass entsprechender Maßnahmen
- Überwachung, Bewertung und regelmäßige Peer-reviews, die einen wechselseitigen Lernprozess in Gang setzten.

¹⁰⁸Vgl. dazu: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm#Umsetzung (Abgerufen: 04.01.2009.).

¹⁰⁹ Vgl.: Fischer, Christian (2004), S.36.

¹¹⁰ Siehe dazu: Pollak, Johannes/ Sliminski, Peter (2006), S.157.

Aus den hier erwähnten Funktionsprinzipien der Offenen Methode der Koordinierung ist ersichtlich, dass dieses Verfahren europäische Leitlinien, also Vorgaben mit einer dezentraler Umsetzung in den Mitgliedstaaten verbindet, die dann anschließend wieder einer Überprüfung auf europäischer Ebene unterzogen werden.

Schweighofer bezeichnet diese Integrationsform auch als „soft (not law based) approach“ und beschreibt damit den Typus der rechtlichen Verbindlichkeit der mit einem derartigen Modus der Integration einhergeht¹¹¹.

Die Offene Methode der Koordinierung soll die Zusammenarbeit, die Koordinierung, aber auch die Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten regeln.

Bei der Offenen Methode der Koordinierung handelt es sich dabei jedoch nicht um ein einheitliches Verfahren, sondern die konkrete Ausgestaltung und Anwendung dieser Methode unterscheidet sich dabei je nach Politikfeld.

Nach Pollak und Slominski besteht die Gemeinsamkeit aller der Offenen Methode der Koordinierung zugerechneten Verfahren darin, dass es sich dabei um potenziell unbegrenzte Koordinations- und Kommunikationsprozesse handelt, in denen nationale und supranationale Akteure miteinander interagieren und gleichzeitig auch klassisches Soft Law verabschiedet wird¹¹². Die OMK ist aber ein vornehmlich intergouvernementaler Prozess, wobei die OMK selbst im Unterschied zum klassischen Soft Law nicht als einmaliger Akt konzipiert ist, sondern prozedural und iterativ angelegt ist. Dadurch kommt es zu einer „...völlig neuartigen Verknüpfung von in die mitgliedstaatliche Kompetenz fallenden Politikbereichen mit einer primär intergouvernementalen Kooperation unter Einbindung der Kommission“¹¹³. Die im Rahmen der OMK verabschiedeten Leitlinien und andere Arten des Soft Law wie Mitteilungen, Empfehlungen oder Beschlüsse über Leitlinien sind rechtlich unverbindlich. Jedoch entfaltet klassisches Soft Law vor allem im Kontext mit bindendem Gemeinschaftsrecht eine mögliche rechtliche Relevanz. Wie weiter oben schon erwähnt wird die Offene Methode der Koordinierung vor allem in jenen Politikfeldern angewandt, die zu einem Großteil noch in die mitgliedstaatliche Kompetenz fallen, und in denen die Gemeinschaft lediglich eine schwache Funktion einnimmt, die sich auf Koordinationsbefugnisse beschränkt¹¹⁴.

¹¹¹ Vgl.: Schweighofer, Johannes (2003), S.41.

¹¹² Siehe dazu: Pollak, Johannes/ Sliminski, Peter (2006), S.158.

¹¹³ Siehe: Pollak, Johannes/ Sliminski, Peter (2006), S. 158.

¹¹⁴ Vgl. dazu: Pollak, Johannes/ Sliminski, Peter (2006), S.158.

Der Begriff der Offenen Methode der Koordinierung wurde erstmals am Europäischen Rat von Lissabon verwendet. Hier wurde erwähnt, dass dies ein im Bereich der Beschäftigung angewandtes Verfahren darstellt, das zur Vorbereitung des Übergangs zu einer wettbewerbsfähigen, dynamischen und wissensbasierten Wirtschaft beitragen soll, und dass von einem Vergleich nationaler Initiativen im Rahmen eines Benchmarking-Prozesses in Verbindung mit der eEurope-Initiative der Kommission und der Mitteilung der Kommission „Strategien für Beschäftigung in der Informationsgesellschaft ausgeht“¹¹⁵.

Schweighofer zufolge bezieht sich das „offen“ auf die Freiheit der Mitgliedstaaten in der Wahl ihrer Mittel, mit denen die gemeinsam vereinbarten Leitlinien auf nationaler Ebene umgesetzt werden sollen¹¹⁶.

Die Einschätzung des Stellenwertes der Offenen Methode der Koordinierung als neuen Modus der Integration ist gekennzeichnet durch erhebliche Kontroversen. Diese neue Methode wird sowohl als Durchbruch in der Europäischen Integration gesehen, ebenso wird sie aber auch als Verlegenheitslösung interpretiert, die daraus entstand, dass Mitte der 1990er Jahre die Arbeitslosigkeit in vielen Mitgliedstaaten sehr groß war und dass es daher eines neuen Verfahrens zur Lösung dieses Problems bedurfte, die Mitgliedstaaten aber gleichzeitig nicht zu einer weiteren Abgabe von Kompetenzen bereit waren.

BefürworterInnen der Offenen Methode der Koordinierung sehen die Vorteile darin, dass dieses Verfahren eine Möglichkeit darstellt, um für gemeinsame Problemlagen zu gemeinsamen Entscheidungen zu kommen, ohne dabei eine bestimmte Form der Harmonisierung einzelstaatlicher Politiken vorzugeben. Dies bedeutet in Folge, dass diese gemeinsamen Entscheidungen durch nationale Regierungen implementiert werden können, ohne dafür notwendige legislative Veränderungen in der nationalen Rechtssetzungskompetenz durchführen zu müssen. Ebenso fördert die Offene Methode der Koordinierung den Prozess des Voneinander Lernens.

KritikerInnen der OMK gehen davon aus, dass in Bezug auf die Nationalen Aktionspläne auf mitgliedstaatlicher Ebene nur jene Politiken umgesetzt werden, die ohnehin schon durch nationale Parlamente implementiert wurden, und dass der Effekt des Voneinander

¹¹⁵ Siehe: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm (Abgerufen: 05.01.2009.).

¹¹⁶ Vgl. dazu: Schweighofer, Johannes (2003), S.41.

Lernens nur die Kooperation solcher Akteure fördert, die durch einen Mangel an effektiver Macht auf der staatlichen Ebene zu beschreiben sind¹¹⁷.

Bei der Offenen Methode der Koordinierung handelt es sich also um eine Integrationsform, die einen Mittelweg zwischen vollkommener Vergemeinschaftung und ausschließlicher Kompetenz der Mitgliedstaaten darstellt. Deshalb wird diese Form der Koordinierung auch als „neue Form der Integration“ bezeichnet¹¹⁸.

Die Offene Methode der Koordinierung ist ein im Bereich der Beschäftigungspolitik entstandenes Politikinstrument und wurde im Rahmen der Entwicklung einer gemeinschaftlichen Europäischen Beschäftigungsstrategie etabliert. Zur Zeit der Entstehung der Offenen Methode der Koordinierung ist dieses Verfahren ein adäquater Kompromiss zwischen allen beteiligten Akteure gewesen, jedoch hat sich im Laufe der Zeit gezeigt, dass diese Methode an die Veränderungen der Erfordernisse der Koordinierung nationalstaatlicher Politiken angepasst werden muss.

Die Konzeption dieses intergouvernementalen Prozesses wurde deshalb in der heute vorherrschenden Ausgestaltung vorgenommen, da die Mitgliedstaaten in der Entstehungszeit der Europäischen Beschäftigungsstrategie, nicht dazu bereit waren, die Kompetenzen über die sie in spezifischen Politikfeldern verfügten, an eine supranationale Ordnungsmacht wie die Europäische Union abzugeben.

Die Offene Methode der Koordinierung ist also eine Kompromisslösung zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission, die eine supranationale Organisation der Beschäftigungspolitik verhindert und somit womöglich eine Weiterentwicklung der Europäischen Beschäftigungsstrategie verhindert, ebenso wie dies auch im Feld der Bildungspolitik der Fall sein kann.

Die Offene Methode der Koordinierung ist ein Mechanismus der Implementation von Politiken, die sich in ihrem Kern auf die Vorgabe Gemeinschaftlicher Leitlinien stützt, die in nationalstaatliche Politiken umformuliert werden müssen. Die nationalen Politiken müssen sich seit dem Luxemburg-Prozess an den Vorgaben, die die Europäische Gemeinschaft in jenen Politikfeldern gibt, orientieren.

¹¹⁷ Vgl. dazu: Schweighofer, Johannes (2003), S.41.

¹¹⁸ Siehe dazu: Schweighofer, Johannes (2003), S.41.

Die Vorgaben die im Rahmen dieses Prozesses auf gemeinschaftlicher Ebene durch die Kommission und dem Europäischen Rat erarbeitet werden, müssen anschließend dezentral umgesetzt werden, wobei diese Umsetzungen mittels verschiedener Monitoring-Verfahren und im Bereich Beschäftigung mittels der jährlichen nationalen Beschäftigungsberichte wieder einer Überprüfung auf europäischer Ebene unterzogen werden. Dieses Verfahren beruht auf Artikel 128 EGV.

Seit dem strategischen Ziel von Lissabon setzt die Union zur Umsetzung der Leitlinien einen Zeitplan fest. Ebenso legt die Europäische Union seit dem Reform-Prozess von Lissabon qualitative und quantitative Indikatoren und Benchmarks fest im Vergleich zu den besten der Welt, als Mittel zur Evaluation und dem Vergleich der am besten bewährten Praktiken¹¹⁹.

Die Indikatoren und Benchmarks zur Beurteilung des Erfolges der Umsetzung der gemeinschaftlichen Leitlinien der Mitgliedstaaten sind die „basic performance indicators“, die „policy indicators“ und die „best practise“ Modelle, unter denen eine Vielzahl von konkreten Maßnahmen vorgestellt, analysiert und wenn sie als erfolgreich bewertet werden, von der Kommission zur Nachahmung empfohlen werden. Im Zeitraum zwischen 1999 und 2002 wurden eine Vielzahl von konkreten arbeitspolitischen Maßnahmen vorgestellt und evaluiert und im Rahmen der „best practise“ Modelle von der Kommission zur Nachahmung empfohlen.

Die konkrete rechtliche Grundlegung der Offenen Methode der Koordinierung findet sich im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft unter dem Titel VIII Beschäftigung vom 24.12.2002¹²⁰.

Hierin betreffen die Artikel 125 bis 130 jenen Bereich der die gemeinschaftliche Beschäftigungspolitik anbelangt. In Artikel 125 bis 130 werden sowohl Ziele als auch Zuständigkeiten der gemeinschaftlichen Organe, ebenso wie grundlegende Funktionsprinzipien der Europäischen Beschäftigungsstrategie geregelt. In Artikel 128 wird die konkrete der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken und –maßnahmen im Bereich der Beschäftigungspolitik festgelegt. Der Absatz 1 dieses Artikels bezieht sich auf die Erstellung eines jährlichen Gemeinsamen Beschäftigungsberichtes. In Absatz 2 des Artikels 128 wird festgelegt, dass der Rat anhand den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen

¹¹⁹ Vgl. hierzu: Schweighofer, Johannes (2003), S.41.

¹²⁰ Siehe: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf (Abgerufen: 29.12.2008).

Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und dem Beschäftigungsausschuss Leitlinien festlegt, die im Einklang mit den Grundzügen der gemeinsamen Wirtschaftspolitik stehen müssen¹²¹.

Der Absatz 3 des Artikels 128 regelt das Berichtsverfahren, in dessen Rahmen jeder Mitgliedstaat der Kommission und dem Rat jährlich einen Bericht über die nationalstaatliche Umsetzung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien abliefern muss.

In den Absätzen 4 und 5 des Artikels 128 EGV ist das Evaluationsverfahren der Umsetzung der gemeinschaftlichen Leitlinien auf mitgliedstaatlicher Ebene geregelt. Hierin wird erwähnt, dass der Rat aufgrund des jährlichen Beschäftigungsberichtes Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten kann.

Das gesamte Überwachungsverfahren auf Europäischer Ebene nach Artikel 128 besteht also aus der Vorlage des jährlichen Beschäftigungspaketes, das aus dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht, den jährlichen neuen Leitlinien, den Empfehlungen und den ergänzenden Dokumenten und Analysen besteht. Daran anschließend werden die erarbeiteten Dokumente vom Beschäftigungspolitischen Ausschuss und vom Wirtschaftspolitischen Ausschuss analysiert, die entsprechenden Stellungnahmen an die entsprechenden Räte weitergeleitet, die das Beschäftigungspaket ebenfalls überprüfen. In Folge werden die Dokumente an den Europäischen Rat entsandt und verabschiedet. Im Frühjahr des nächsten Jahres verfassen die Mitgliedstaaten wiederum nationale Umsetzungsberichte, die wiederum den Input des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts des nächsten Jahres darstellen¹²².

Die Kommission setzt bei der Durchführung der EBS aber noch andere Instrumente ein. Eines davon ist das „peer review“ Programm, das ausgehend von „best practise“-Beispielen in einer Arbeitsmarktpolitik den Prozess des Voneinander-Lernens fördern soll. Die Kommission versucht aber auch durch bilaterale Treffen zwischen Kommission und jeweils einem Mitgliedstaat (MS) die MS regelmäßig bei der Umsetzung der Strategie zu kontrollieren.

Die in Artikel 128 erwähnten Verfahren zu einer gemeinsamen Beschäftigungspolitik sind für eine Bildungspolitik auf gemeinschaftlicher Ebene deshalb von Relevanz, weil in diesem Artikel die grundlegenden Funktionsprinzipien der Offenen Methode der

¹²¹ Vgl. dazu: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf (Abgerufen: 29.12.2008).

¹²² Vgl. dazu: Schweighofer, Johannes (2003), S.12.

Koordinierung geregelt werden, die im Bereich der Umsetzung der Bildungspolitik auf Europäischer Ebene ebenfalls angewandt werden.

Unter Kapitel 3 EGV werden in den Artikeln 149 und 150 gemeinsame Ziele der allgemeinen und beruflichen Bildung definiert. Dabei wird die ausschließliche Zuständigkeit für die Bildungspolitik bei den Mitgliedstaaten belassen und lediglich festgelegt, dass eine qualitativ hoch stehende Bildung im Gemeinschaftsraum durch die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erzielt werden soll. Die Union nimmt hier eine Funktion ein, die sich auf Unterstützung und Ergänzung der nationalstaatlichen Politiken beschränkt¹²³.

Die Europäische Beschäftigungsstrategie und das Politikfeld der Europäischen Bildungspolitik basieren beide auf der Offenen Methode der Koordinierung.

8.1.Schlüsselemente der Offenen Methode der Koordinierung

Die Offene Methode der Koordinierung besteht im Bereich der Beschäftigungsstrategie und in Folge auch in der Bildungspolitik aus fünf Schlüsselementen: Subsidiarität, Konvergenz, Gegenseitiges Lernen, integriertes Konzept und Führen nach Zielen¹²⁴.

8.1.1.Subsidiarität

Subsidiarität meint in diesem Zusammenhang nach Auffassung der Europäischen Kommission das Gleichgewicht zwischen der Ebene der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten. Johannes Pollak und Peter Slominski verstehen unter Subsidiarität, dass „...eine Aufgabe stets von der kleinstmöglichen Einheit erfüllt werden soll“¹²⁵.

Dies meint, dass bestimmte Aufgaben erst in den Verantwortungsbereich der Union fallen, wenn keine untere Ebene innerhalb des Mehrebenensystems dafür zuständig ist. Diese Verfahrensmethode kommt im Bereich der Bildungspolitik ebenfalls zur Anwendung. Die nationale Ausgestaltung der Bildungspolitik fällt in den Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten, diese werden lediglich dazu verpflichtet sich an konkreten gemeinsamen

¹²³ Siehe: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf (Abgerufen: 10.01.2009).

¹²⁴ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index_de.htm (Abgerufen: 12.01.2009).

¹²⁵ Siehe: Pollak, Johannes/ Slominski, Peter (2006), S.111.

Zielsetzungen auf Europäischer Ebene zu orientieren. Die Gemeinschaft wird nur in jenen Bereichen tätig, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen und nur sofern und insoweit die gemeinsamen Ziele durch entsprechende Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten erreicht werden können¹²⁶.

Das Subsidiaritätsprinzip wird ergänzt durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der besagt, dass Maßnahmen der Gemeinschaft nicht „...über das für die Erreichung der Ziele des Vertrags erforderliche Maß“¹²⁷ hinausgehen dürfen. Kann die Gemeinschaft bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen zwischen mehreren Handlungsmöglichkeiten wählen, so muss sie jene Maßnahmen wählen, die die Autonomie der Mitgliedstaaten so weit wie möglich unbeeinträchtigt lassen.

Das Prinzip der Subsidiarität stellt nach Ulrike Mandl¹²⁸ eine Kompetenzausübungsschranke dar, und ist ein wichtiger Aspekt im europäischen Regierungsstil.

8.1.2.Konvergenz

Das Schlüsselement der Konvergenz als ein Prinzip der Funktionsweise der Offenen Methode der Koordinierung meint in der Definitionsweise der Europäischen Kommission eine Konzertierte Aktion¹²⁹.

Dies bedeutet in Folge, dass mehrere Akteure bei der Entscheidungsfindung und bei der Umsetzung bestimmter Politiken eine gemeinsame Vorgehensweise forcieren. In der Formulierung und in der Ausführung europäischer Politik arbeiten hierbei die relevanten politischen Akteure eng und kontinuierlich zusammen.

Das Instrument des Gegenseitigen Lernens als ein Prinzip der Offenen Methode der Koordinierung meint nach Auffassung der Europäischen Kommission den Austausch bewährter Praktiken¹³⁰.

Hier wird von erfolgreichen Beispielen der Implementierung bestimmter Policies ausgegangen. Im Rahmen dieses Prozesses werden also bestimmte Maßnahmen auf nationaler Ebene, wie im Bereich der Bildungspolitik etwa das Programm zur Partizipation

¹²⁶ Vgl. dazu: Pollak, Johannes/ Sliminski, Peter (2006), S.111.

¹²⁷ Vgl.: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325DE.003301.html (Abgerufen: 10.01.2009).

¹²⁸ Siehe: Mandl, Ulrike (2003), S.26.

¹²⁹ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index_de.htm (Abgerufen: 10.01.2009).

¹³⁰ Siehe dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index_de.htm (Abgerufen: 10.01.2009).

jüngerer Menschen mit geringeren Möglichkeiten, anhand bestimmter Benchmarks und Indikatoren evaluiert, und wenn diese dann auf Europäischer Ebene als erfolgreich bewertet wurden zur Nachahmung empfohlen¹³¹.

Aufgrund der Analysen effektiver Reformen im nationalstaatlichen Kontext werden also zur Nachahmung empfohlene Maßnahmen aufgezeigt, um einen Prozess des Voneinander-Lernens zu initiieren. Die Grundlegung der formulierten Politiken auf mitgliedstaatlicher Ebene soll auf einem „evidenz-based policy making“ basieren, wie die Europäische Kommission diese Verfahrensweise benennt¹³².

Die Kommission beabsichtigt durch ein kohärentes Bezugssystem von Indikatoren und Benchmarks einen Monitoring-Prozess durchzuführen, der den Fortschritt in Bezug auf die Ziele der gemeinschaftlichen Lissabon-Strategie im Bereich der Erziehung, Bildung und Ausbildung darstellen soll. Dies betrifft ebenso auch den fünften Grundsatz der Offenen Methode der Koordinierung, der das Führen nach Zielen darstellt. Diese Instrumente sollen unter anderem auch dazu dienen, um eine bessere Nutzung der vorhandenen Strukturen, Programmen und Initiativen zu ermöglichen.

8.1.3. Gegenseitiges Lernen

Das Programm des Gegenseitigen Lernens wurde zu Beginn des Jahres 2005 initiiert und es schließt an das Peer-Review Programm an, welches im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie bereits 1999 konzipiert wurde, und das mittlerweile auch im Bereich der europäischen Bildungspolitik Anwendung findet. Das Hauptziel dieses Instruments ist es, den Prozess des Voneinander-Lernens auf allen Ebenen abzukurbeln und die Übertragbarkeit der effektivsten Policies in den Schlüsselbereichen der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu fördern¹³³.

Der Austausch bewährter Praktiken und Erfahrungen ist eines der Hauptziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Das Programm des Voneinander- oder

¹³¹ Vgl. dazu: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/148&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (Abgerufen: 10.01.2009).

¹³² Siehe dazu: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/148&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (Abgerufen: 10.01.2009).

¹³³ Vgl. dazu: <http://www.mutual-learning-employment.net/MutualLearningProgramme> (Abgerufen: 10.01.2009).

Gegenseitigen Lernens unterstützt das Lernen der Mitgliedstaaten beim wechselseitigen Lernprozess in Bezug auf die bisher gemachten Erfahrungen und intendiert ebenso die Übertragbarkeit der am meisten bewährten Praktiken. Eine weitere Intention dieses Schlüsselements der Offenen Methode der Koordinierung ist es, Stakeholder bei der vermehrten und effektiveren Verbreitung von Informationen bezüglich der Europäischen Beschäftigungsstrategie und ihrer Implementierung zu unterstützen¹³⁴.

Die Mitgliedstaaten unterscheiden sich bezüglich der Methoden und Vorgehensweise bei der Implementierung von Policies, obgleich sie gemeinsame Ziele und Vorgaben auf Europäischer Ebene erreichen wollen. Ein besseres Verständnis für die erfolgreiche Policy-Implementierung mit besseren Resultaten soll hier über die Durchführung von Peer-Review Verfahren erzielt werden, die von einer nachgewiesenen Wirksamkeitsprüfung von so genannter „good practise“ bei der Politikimplementierung ausgehen. Dies erleichtert die Beurteilung ob und wie so genannte „good practise“ in diesem Politikfeld effektiv in andere Mitgliedstaaten transferiert werden kann.

Die Peer Learning Activities sind eine Form, wenngleich auch die wichtigste Form von möglichen Aktivitäten in diesem Zusammenhang. Hier werden verschiedene Aktivitäten wie beispielsweise Seminare, Konferenzen, Netzwerkbildungen, Studien, ExpertInnentreffen, aber auch der Eurydice innerhalb der Cluster der verschiedenen Bereiche (Cluster) initiiert¹³⁵.

Der Beginn der Clusterbildung im Bereich der Bildungspolitik erfolgte im April 2005 und war in der damaligen Form die Gruppierung interessierter Mitgliedstaaten bezogen auf ein spezifisches Thema. Cluster wurde definiert als „...*Regrouping of interested countries around a specific theme*“¹³⁶.

Im Glossar des Lifelong Learning Programms der Europäischen Kommission wird Peer Learning auch folgendermaßen definiert „...*as to deepen the exchange of good practice between countries sharing similar concerns, in order to develop a common understanding of success factors for the improvement of policy-making and the implementation of reform*“¹³⁷.

¹³⁴ Vgl. dazu: <http://www.mutual-learning-employment.net/MutualLearningProgramme> (Abgerufen: 17.01.2009).

¹³⁵ Siehe dazu: http://www.uni-trier.de/uploads/media/5_Politiches_Arbeitsprogramm_Bildung_2010.pdf (Abgerufen: 17.01.2009).

¹³⁶ Vgl. dazu: <https://www.micinn.es/universidades/estrategia-lisboa/files/mhe4-creation-of-the-cluster.doc> (Abgerufen: 10.01.2009).

¹³⁷ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/guide/glossary_en.html (Abgerufen: 19.01.2009).

8.1.4.Integriertes Konzept

Ein weiteres Schlüsselement der Offenen Methode der Koordinierung ist das „integrierte Konzepts¹³⁸“. Die Intention hierbei liegt darin, dass sich die strukturellen Reformen, die im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie gesetzt werden auf die Sozial-, Bildungs-, Steuer-, Unternehmens- und Regionalpolitik beziehen sollen. Diese Vorgehensweise in der Europäischen Beschäftigungspolitik kombiniert Methoden der Aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Beschäftigungspolitik miteinander. Durch die Beschäftigungspolitik greift die Politik vorwiegend durch Budget-, Steuer- und Zinspolitik in das Geschehen am Arbeitsmarkt ein, um die Beschäftigungsentwicklung zu beeinflussen¹³⁹. Hier sollen aber ebenso die regionalen und sektoralen Beschäftigungsstrukturen verbessert werden, was vor allem die Intervention im Bereich der Unternehmens- und Regionalpolitik durch die Europäische Beschäftigungsstrategie betrifft.

8.1.5.Führen nach Zielen

Das fünfte Schlüsselement der Offenen Methode der Koordinierung ist das „Führen nach Zielen“. Im Rahmen dieses Elements werden Messungen, Ziele und Benchmarks angewandt, um eine Beobachtung und Bewertung der nationalen Politiken zu gewährleisten¹⁴⁰.

In diesem Zusammenhang werden Indikatoren verwendet, um die Anstrengungen der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der gemeinschaftlichen Vereinbarungen und darzustellen. Die Indikatoren werden jährlich vom Beschäftigungsausschuss erstellt. Hierzu wurde eine eigene Arbeitsgruppe „Indikatoren“ auf gemeinschaftlicher Ebene initiiert, die den Beschäftigungsausschuss bei der Auswahl und der Entwicklung jener Indikatoren unterstützt, die zur Beobachtung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien erforderlich sind.

Durch die Anwendung eines komplexen Indikatorensystems ist es ebenfalls möglich eine Analyse der Erfolge der Nationalen Reformprogramme vorzunehmen, die dann in Folge

¹³⁸ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index_de.htm (Abgerufen: 18.01.2009).

¹³⁹ Siehe dazu: Engelen-Kefer, Ursula (1995), S.63.

¹⁴⁰ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index_en.htm (Abgerufen: 20.01.2009).

für den jährlichen EU Fortschrittsbericht verwendet wird und ein Element des Gemeinsamen Beschäftigungsberichtes ist.

Der endgültige Katalog der Indikatoren wird in der Regel vom Beschäftigungsausschuss nach Anschluss der Beratungen mit der Arbeitsgruppe Indikatoren gebilligt. Die Indikatoren werden also immer ausgehend von den jeweils beschlossenen Beschäftigungspolitischen Leitlinien abgeleitet, und dabei wird zwischen Indikatoren zum Monitoring und Indikatoren für die Analyse unterschieden.

Im Katalog der Indikatoren für den Monitoring-Prozess werden dabei für jede einzelne der Beschäftigungspolitischen Leitlinien mindestens fünf Indikatoren zur Evaluation angegeben. Ebenso werden für jede Beschäftigungspolitische Leitlinie zur Analyse des Erfolges der Nationalen Reformprogramme durchschnittlich fünf bis acht unterschiedliche Indikatoren ausgewiesen.

Bei dem Prozess des Führens nach Zielen wird also von den Beschäftigungspolitischen Leitlinien ausgegangen und zur generellen Evaluation des Erfolges der Umsetzung der Beschäftigungspolitik auf nationalstaatlicher Ebene wird dabei für jede Beschäftigungspolitische Leitlinie sowohl ein Katalog von Indikatoren zum Monitoring, als auch eine Menge von Indikatoren zur Analyse des Erfolges der betreffenden Leitlinie erstellt. Ausgehend von dieser Evaluation jeder Leitlinie anhand der unterschiedlichen Kategorien von Indikatoren (Indikatoren zum Monitoring und Indikatoren zur Analyse) wird dann aus der Gesamtheit aller vorhandenen Indikatoren und der Gesamtheit der Analysen aller nationalen Politiken der jährliche EU-Fortschrittsbericht erstellt.

Die Erstellung der Indikatoren für den Monitoringprozess der Performance und des Fortschritts in Bezug auf die gemeinschaftliche Politik im Bildungsbereich geht dabei von einer Input-Orientierung, von Outputleistungen und von Ergebniserzielung über Outcomesteuerung aus. Bei der Inputorientierung wird von zwei unterschiedlichen Typen von Indikatoren ausgegangen. Der erste Typ beschäftigt sich mit jenen Faktoren, die unter der Kontrolle der jeweiligen Bildungssysteme liegen. Der zweite Typus von Indikatoren der auf der Input-Seite liegt, betrifft die so genannten „non-discretionary Indikatoren“, die nicht innerhalb des Kontrollbereiches der nationalstaatlichen Kompetenz liegen.

Bei der Input-Orientierung werden vorwiegend Ressourcen, die in Bildungssysteme investiert werden und ökonomische Bezugspunkte, die ebenfalls von den unterschiedlichsten Seiten ins Bildungssystem fließen erhoben.

Im Bezug auf die Outputleistungen werden ebenfalls zwei verschiedene Typen von Indikatoren unterschieden. Hier geht es im Speziellen sowohl um qualitative Aspekte wie auch um quantitative Aspekte. Bei den quantitativen Outputleistungen werden beispielsweise die Beteiligung an Bildungsmaßnahmen oder die Anzahl von bestimmten Bildungsabschlüssen erhoben¹⁴¹.

Die Indikatoren, die die Outcomesteuerung betreffen, haben sowohl einen Einfluss auf der individuellen als auch auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene im Bereich der Makroökonomie¹⁴².

Initiiert wurde der Prozess des „management by objectives“ oder auch des „Führens nach Zielen“ ausgehend von der Frage wie sich Veränderungen in der Bildungspolitik und damit implizit auch Fortschritte messen lassen. Erste Statistiken auf gemeinschaftlicher Ebene waren 1979 die Erhebungen von EUROSTAT betreffend Bildungsfragen¹⁴³.

Im Weiteren folgt eine kurze Beschreibung der Entstehung des Prozesses des Benchmarkings im Bildungsbereich.

Seit Mitte der neunziger Jahre wurde die Rolle der Qualität der Bildung und die Entwicklung von Indikatoren, die Fortschritte im Bildungsbereich evaluieren ein europäisches Thema, wobei die OECD hier eine Vorreiterrolle einnahm.

Den nächsten Schritt in der Evaluierung und der Ausrichtung bildungspolitischer Ziele an festgelegten Benchmarks stellt die Entschließung des Rates zur Förderung der Bildungsstatistik im Jahr 1994 dar. Hierin wurden die Kommission und die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert die notwendigen Maßnahmen zur Entwicklung der Statistiken in diesem Bereich zu ergreifen¹⁴⁴.

Im Jahr 1995 wurde die intergouvernementale Zusammenarbeit auf der Ebene der Evaluierung von Bildungssystemen beschlossen.

Der erste Bericht über die Qualität der Schulbildung wurde im Jahr 2000 im Eurydice veröffentlicht.

¹⁴¹ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progress06/efficiency_en.pdf (Abgerufen: 25.01.2009.).

¹⁴² Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progress06/efficiency_en.pdf (Abgerufen: 25.01.2009.).

¹⁴³ Vgl. dazu: http://www.uni-trier.de/uploads/media/5_Politisches_Arbeitsprogramm_Bildung_2010.pdf (Abgerufen: 25.01.2009.).

¹⁴⁴ Vgl. dazu: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11092.htm> (Abgerufen: 25.01.2009.).

Im Lissabon-Prozess, der ebenfalls im Jahr 2000 initiiert wurde, wurden bereits zwei Benchmarks festgelegt, die sich auf den Internetzugang an Schulen und auf die Zahl von Jugendlichen ohne Qualifikationen bezogen.

2002 kam es für den Bildungsbereich auf gemeinschaftlicher Ebene zur Einrichtung einer Ständigen Arbeitsgruppe „Indikatoren“.

Die nächsten Entwicklungsstufe in der Evolution des Prozesses des „management by objectives“ war die Mitteilung der Kommission „Europäische Benchmarks für die allgemeine und berufliche Bildung: Follow-up der Tagung des Europäischen Rates von Lissabon“ vom 20.11.2002. In dieser Mitteilung werden zunächst sechs Benchmarks ausgewiesen, die später auf fünf reduziert wurden¹⁴⁵.

Im Jahr 2003 im März betonte der Europäische Rat in Brüssel die Bedeutung von Benchmarks um bewährte Praktiken zu ermitteln und um effiziente Investitionen in Humanressourcen zu ermöglichen. Im Mai 2003 einigte man sich auf fünf Benchmarks, die bis 2010 zu erreichen sind. In dieser Mitteilung wird abermals die Bedeutung der Offenen Methode der Koordinierung als Mittel für die „...*Verbreitung der bewährten Praktiken und zur Herstellung einer größeren Konvergenz in Bezug auf die wichtigsten Ziele der EU festgehalten*“¹⁴⁶.

Die Verwendung von Indikatoren und Benchmarks im Bildungsbereich ist von zentraler Bedeutung für den Erfolg des Umsetzungsprozesses.

8.2.Abschließende Bewertung der Offenen Methode der Koordinierung (OMK)

Die Offene Methode der Koordinierung ist ein Politikinstrument, das in der Umsetzung einer Vielzahl von Politiken auf gemeinschaftlicher Ebene eine zentrale Rolle spielt.

Das wesentlichste Element dieser Methode ist die Zusammenarbeit auf intergouvernementaler Ebene, die über die kontinuierliche Festlegung von zu erreichenden

¹⁴⁵ Vgl. hierzu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0629:DE:HTML> (Abgerufen: 25.01.2009).

¹⁴⁶ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/after-council-meeting_de.pdf (Abgerufen: 25.01.2009).

Zielen und verschiedenen Mechanismen zur regelmäßigen Überwachung der Erreichung dieser Ziele umgesetzt wird.

Die Überprüfung dieser gemeinsam festgelegten Ziele passiert durch kontinuierliches Monitoring-und Berichtswesen.

Die Offene Methode der Koordinierung ist als eine Kompromisslösung zu werten, die in einer Situation entstanden ist, in der dringender gemeinsamer Handlungsbedarf bestand, jedoch waren die Mitgliedstaaten in der damaligen Zeit zu keiner weiteren Abgabe von Kompetenzen an die gemeinschaftliche Ebene bereit in den Politikbereichen, die die Vergemeinschaftung damals betroffen hätten und die äußerst sensible Politikbereiche sind, die sich bisher immer in staatlicher Kompetenzregelung befanden. Meine Vermutung ist, dass die Mitgliedstaaten unter anderem deshalb Bedenken haben diese Politikbereiche an die intergouvernementale Ebene abzugeben, weil dies Politikbereiche sind, mit denen die zukünftige Entwicklung einer Gesellschaft insgesamt gesteuert werden kann und dies gesellschaftspolitisch somit hoch relevante und sensible Politikbereiche darstellen.

Mit der Offenen Methode der Koordinierung wurde mit Anfang der 1990er Jahre erstmals ein umfassendes Überwachungssystem für einzelstaatliche Politiken eingeführt, das durch die Entstehung der Europäischen Beschäftigungsstrategie initiiert wurde und seither auf unterschiedliche Politikbereiche ausgeweitet wurde.

Die Offene Methode der Koordinierung stellt ein Politikinstrument dar, dessen Anwendung flexibel ist in Bezug auf die Anwendung in bestimmten Politikfeldern und dessen angewandte Methoden und Mechanismen auch je nach Politikfeld variieren. Die große Flexibilität dieses Instruments ist also sein zentraler Vorteil. Flexibilität ergibt sich hier auch in Bezug auf die Freiheit der Wahl der Mittel der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der gemeinsam vereinbarten Ziele. Die Mitgliedstaaten haben bei der Implementierung der gemeinschaftlichen Politik die Möglichkeit jene Methoden und Mechanismen im nationalen Kontext anzuwenden, die für sie adäquat zur Erzielung der gemeinschaftlichen Vorgaben erscheinen. Somit kann auch auf die unterschiedlichen kontextuellen Faktoren bei der Implementierung der verschiedenen gemeinschaftlichen Policies im nationalstaatlichen Rahmen Rücksicht und Bedacht genommen werden.

Im Hinblick auf die Integrationsform, die dieses Verfahren darstellt, wurde ein Mechanismus etabliert zur gemeinschaftlichen Zusammenarbeit etabliert, der damals den Interessen aller beteiligten Akteure entsprach und der für die damaligen Erfordernisse ein

angebrachtes Mittel war, um gemeinsame Belangen zu behandeln. Jedoch hat sich meiner Einschätzung nach der gemeinsame Handlungsbedarf grundlegend verändert im Vergleich zur Zeit der Etablierung dieses Politikinstrumentes und muss deshalb auch auf aktuelle Erfordernisse und Problemlagen angepasst werden. Die Problemlagen mit denen die Europäische Gemeinschaft heute konfrontiert wird sind höchst wahrscheinlich noch komplexer geworden, als sie zur Zeit der Etablierung dieser Methode gewesen sind, und diese Methode stellt deshalb meiner Auffassung nach nicht mehr die erforderlichen Handlungsmöglichkeiten zur Bearbeitung der gemeinsamen Probleme und der Durchsetzung der gemeinschaftlichen Interessen zur Verfügung.

Die Offene Methode der Koordinierung ist ein Instrument, das vorwiegend mit dem so genannten „soft law“ arbeitet, das rechtlich nicht bindend ist und die Mittel, die auf gemeinschaftlicher Ebene zur Ahndung von „Verstößen“ gegen dieses Rechtsmittel zur Verfügung stehen, sind meiner Einschätzung nicht ausreichend um eine gemeinschaftliche Politik effektiv und effizient zu etablieren. Ich bin der Meinung, hier müsste eine neue Rechtsverbindlichkeit der Offenen Methode der Etablierung überdacht werden, die einen besseren Rahmen zur Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf gemeinschaftlicher Ebene ermöglicht und die verstärkte Koordination und Kohärenz der einzelstaatlichen Politiken garantiert. Dieses Politikinstrument abeitet mit einem umfassenden Evaluations- und Berichtswesen, das gleichzeitig auch hohe ökonomische und bürokratische Ressourcen sowohl auf einzelstaatlicher Ebene, aber auch auf gemeinschaftlicher Ebene in Anspruch nimmt.

Auch Ulrike Mandl stellt in ihrer Master Thesis¹⁴⁷ fest, dass sich dieses Politikinstrument noch im Entwicklungsstadium befindet, und dass diese Methode, in jeder Situation, in der sie zur Anwendung kommt, eine andere ist.

Ein Effekt der Anwendung der Offenen Methode der Koordinierung ist jedoch, dass sich die Mitgliedstaaten zur gleichen Zeit mit den gleichen Politikthemen beschäftigen, und es zur Entwicklung von gemeinsamen Policies und Betrachtungsweisen spezifischer Problembelangen kommt.

¹⁴⁷ Vgl. dazu: Mandl, Ulrike (2003), S.11.

Um eine Europäische Dimension der allgemeinen und beruflichen Bildung etablieren zu können, wie dies in den Grundlagendokumenten¹⁴⁸ der Europäischen Kommission postuliert wird, wäre meiner Ansicht nach ein anderer Mechanismus der Politikimplementierung und eine erweiterte Form der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten erforderlich, der auch in integrationspolitischer Hinsicht eine Weiterentwicklung des „Hinarbeitens“ auf einen einheitlichen Europäischen Bildungsraum darstellt.

¹⁴⁸ Vg. dazu: http://www.bmbf.de/pub/allgemeine_und_berufliche_bildung_2010.pdf (Abgerufen: 30.01.2009).

9. Der Europäische Sozialfonds

In diesem Kapitel wird eine weitere Verknüpfung von zwei für diese Arbeit zentralen Begriffen vorgenommen. Dieses Kapitel soll den Regierungsbegriff mit dem Begriff der „Lissabon-Strategie“ in Verbindung bringen. Dabei findet an dieser Stelle eine Erweiterung des Instrumentariums zum Regieren auf Europäischer Ebene statt, die Gegenstand dieses Kapitels ist. Der Europäische Sozialfonds wird als ein weiteres Regierungsinstrument europäischer Machtinhaber betrachtet, jedoch handelt es sich hierbei um einen finanzpolitischen Interventionsmechanismus. In diesem Kapitel wird die praktische Anwendung dieses Werkzeugs im Kontext der Lissabon-Strategie dargestellt.

9.1. Entstehungsgeschichte des Europäischen Sozialfonds (ESF)

In den Gründungsverträgen der Europäischen Union wurde 1950 die Errichtung des Europäischen Sozialfonds festgelegt, der die Chancen der Menschen auf dem Arbeitsmarkt verbessern sollte. Ab 1960 nahm der Sozialfond seine Arbeit auf und die Mitgliedstaaten zahlten ihre Beiträge ein. Unterstützt wurden zu dieser Zeit primär Umschulungsmaßnahmen für Arbeitssuchende. 2000 kam es beim Gipfel von Lissabon zur Festlegung der zukünftigen Ziele der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Union, den so genannten Lissabon-Zielen.

Diese Ziele sollen in alle Bereiche der EU-Politik integriert werden, und der Europäische Sozialfond (ESF) spielt hier ein Hauptinstrument zur Finanzierung dieser übergeordneten Ziele¹⁴⁹.

Erst durch die Vorbereitungen auf den Luxemburger Beschäftigungs-Gipfel erfolgte die Verbindung zwischen der Beschäftigungspolitik und dem ESF. Der ESF wurde zu einem Instrument, mit dem am Arbeitsmarkt interveniert werden konnte. In diesem Rahmen wurde der ESF stärker in den Kontext der Beschäftigungspolitik gestellt. Nach

¹⁴⁹ Siehe dazu: http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_de.htm (Abgerufen: 30.01.2009).

Schweighofer ist der ESF das „... *finanzielle Hauptinstrument*“ zur Unterstützung der Entwicklung und Implementierung einer europäischen Beschäftigungspolitik¹⁵⁰.

Der EU-Ratsbeschluss von 1999 zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien fordert, dass die Reform des ESF genutzt werden soll, um die Unterstützung der EBS zu forcieren.

Die Europäische Kommission sieht in „... *der weiteren Förderung der Beschäftigung durch Maßnahmen der Strukturfonds der Gemeinschaft, insbesondere des ESF eine wichtige Rolle bei der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes der Mitgliedstaaten*“¹⁵¹. Die Europäische Beschäftigungspolitik führte zu einer neuen Definition des ESF, dieser wird nun vor allem als Instrument zur Humankapitalförderung gesehen¹⁵².

Der ESF stellt ein redistributives Verfahren dar, der in seiner ursprünglichen Form seit 1957 besteht und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung und Mobilität und Integration in den Arbeitsmarkt zum Ziel hat. Über den Zeitraum von 2000 bis 2006 verfügte er über ein Volumen von circa 70 Mrd. Euro¹⁵³.

Im Jahr 1974 wurde vom Rat der Europäischen Union eine EntschlieÙung über ein sozialpolitisches Aktionsprogramm verabschiedet, das bekundet, dass die wirtschaftliche Expansion nicht Selbstzweck ist, sondern dazu dienen muss, die Lebensqualität und den Lebensstandard zu verbessern. In Artikel 2 EGV¹⁵⁴ wird es als Aufgabe der Gemeinschaft angesehen, durch Errichtung eines Gemeinsamen Marktes ein hohes Maß an sozialem Zusammenhalt, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität und die Solidarität unter den MS zu fördern.

Dies soll unter anderem durch eine Sozialpolitik und die Errichtung eines Sozialfonds unterstützt werden. (Artikel 3 EGV¹⁵⁵)

Der Sozialfond fungierte von Anfang an als ein Instrument um die Beschäftigungschancen der Menschen zu verbessern¹⁵⁶.

¹⁵⁰ Vgl. dazu: Schweighofer, Johannes (2003), S.40.

¹⁵¹ Siehe: http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_de.htm (Abgerufen: 30.01.2009).

¹⁵² Siehe: Deppe, Frank/Felder, Michael/ Tidow, Stefan (2000), S.50.

¹⁵³ Vgl. dazu: Pollak, Johannes/ Slominski, Peter (2006), S. 202.

¹⁵⁴ Siehe: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325DE.003301.html (Abgerufen: 30.01.2009).

¹⁵⁵ Vgl.: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325DE.003301.html (Abgerufen: 30.01.2009).

¹⁵⁶ Vg. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/potsdam_book_en.pdf (Abgerufen: 30.01.2009).

Der Eigendefinition¹⁵⁷ des ESF folgend, stellt dieser ein relevantes Mittel dar, um die Beschäftigung in der Europäischen Union zu fördern. Der Europäische Sozialfond ist demnach das Kernstück der Lissabon-Strategie und vergibt zur Erreichung der Lissabon-Ziele für Wachstum und Beschäftigung an die Mitgliedstaaten und Regionen der Europäischen Gemeinschaft für einen Zeitraum von 2007-2013 rund 75 Millionen Euro¹⁵⁸. Der ESF ist das somit das Hauptfinanzierungsinstrument zur Erzielung der Zielsetzungen der strategischen Beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Beschäftigungsstrategie.

9.2.Funktions- und Verwaltungsprinzipien des Europäischen

Sozialfonds

Innerhalb der vier Strukturfonds spielt im Bereich der Arbeitsmarktpolitik der Europäische Sozialfond eine zentrale Rolle. Die konkrete Ausgestaltung der Strukturpolitik der Europäischen Union basiert auf den vier Strukturfonds: dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Europäischen Sozialfonds, dem landwirtschaftlichen Ausgleichs- und Garantiefonds und dem Finanzierungsinstrument für das Fischereiwesen¹⁵⁹.

Das horizontale Ziel der Lissabon-Strategie richtet sich auf die Modernisierung der Bildungs- und Ausbildungssysteme und wird ausschließlich vom ESF finanziert. Der ESF konzentriert sich auf die Bewältigung des Strukturwandels durch die Anpassung des Humankapitals sowie dem Ziel der Steigerung der individuellen Vermittelbarkeit auf einen Arbeitsplatz¹⁶⁰.

Die Administration des ESF wird von der Kommission verrichtet, welche von einem tripartistischen Ausschuss von RegierungsvertreterInnen und Sozialpartnern unterstützt

¹⁵⁷ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/esf_de.htm (Abgerufen: 30.01.2009).

¹⁵⁸ Siehe dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/esf_de.htm (Abgerufen: 30.01.2009)

¹⁵⁹ Siehe: Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Peters, Dirk/ Rittberger, Berthold/ Schimmelfennig, Frank/ Wagner, Wolfgang (2005), S.192.

¹⁶⁰ Vgl.: Lutz, Hedwig/ Biffel, Gudrun (1998), S.618.

wird. „Durch die Verwaltungszuständigkeit der Kommission wird es der EU ermöglicht, aktiv in die arbeitsmarktpolitische Zielsteuerung der Mitgliedstaaten zu intervenieren“¹⁶¹.

Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft¹⁶², unter dem Titel XI „Sozialpolitik, Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend“ wird die Rechtssetzungskompetenz der Gemeinschaft im Bereich der Strukturpolitik erläutert. Die Artikel 146 bis Artikel 148 regeln hier insbesondere die Zielsetzungen und die Verwaltungszuständigkeiten der Institutionen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Sozialfonds.

In Artikel 147 wird festgehalten, dass die Verwaltung des Europäischen Sozialfonds der Kommission obliegt, wobei der Rat der Europäischen Union gemäß dem Verfahren des Artikels 251 die Durchführungsbestimmungen nach Anhörung des Ausschusses der Regionen und der Wirtschafts- und Sozialpartner erlässt.

Die Strategien und das jeweilige mitgliedstaatliche spezifische Budget des ESF werden zwischen den Mitgliedstaaten, dem Europäischem Parlament und der Europäischen Kommission verhandelt und beschlossen¹⁶³. Auf der Grundlage der budgetären Rahmenbedingungen werden von den Mitgliedstaaten gemeinsam mit der Europäischen Kommission für einen siebenjährigen Zeitraum entsprechende Operationelle Programme zur Durchführung im nationalstaatlichen Kontext geplant, die die generellen Zielsetzungen des ESF im nationalen Kontext verwirklichen sollen. In den Operationellen Programmen werden somit die Schwerpunkte und Ziele der ESF-Interventionen formuliert und in diesem Prozess verständigen sich die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten und die Regionen auf die Vergabe von ESF-Fördermitteln¹⁶⁴.

Der Europäische Sozialfonds beruht auf dem Prinzip der Kofinanzierung und dem der geteilten Verwaltungszuständigkeiten.¹⁶⁵

Die einzelnen konkreten Strategien und Maßnahmen werden in einer Zusammenarbeit zwischen Kommission und Mitgliedstaat erstellt und in Form von siebenjährigen operationellen Programmen detailliert geplant¹⁶⁶. Die so ausgearbeiteten Operationellen

¹⁶¹ Siehe: Fischer, Christian (2004), S.39.

¹⁶² Vgl. dazu: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325DE.003301.html (Abgerufen: 30.01.2009).

¹⁶³ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/esf_de.htm. (Abgerufen: 30.01.2009).

¹⁶⁴ Siehe: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/participate_de.htm. (Abgerufen: 30.01.2009).

¹⁶⁵ Siehe dazu: ebd. (Abgerufen: 30.01.2009).

¹⁶⁶ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/esf_de.htm. (Abgerufen: 30.01.2009).

Programme werden dann unter Einbindung von Stakeholdern aus dem öffentlichen und privaten Bereich von verschiedenen Ebenen des Europäischen Mehrebenensystems umgesetzt. In diese Umsetzung sind Akteure aller Ebenen eingebunden, da hier sowohl europäische, nationale, regionale als auch lokale Organisationen an der Realisierung der Operationellen Programme im mitgliedstaatlichen Kontext beteiligt sind.

Diese geteilte Durchführungszuständigkeit und wechselseitige Aufeinanderangewiesenheit bei der Verwirklichung der jeweiligen Operationellen Programme zwischen Akteure aus den unterschiedlichen Hierarchieebenen des Europäischen Mehrebenensystems meint das Schlagwort der geteilten Verwaltungszuständigkeit.

Konkret spezifiziert meint das Prinzip der geteilten Verwaltungszuständigkeit eben jenen Umstand, dass Leitlinien für die Gesamtheit der ESF-Aktionen auf Europäischer Ebene konzipiert werden, während die Ausführung und Konzeption derselben in den Zuständigkeitsbereich der nationalen oder regionalen Bürokratien des jeweiligen Mitgliedstaates fällt. Die nationalen Behörden sind also sowohl für die Vorbereitung, als auch für die Auswahl und Überwachung der Operationellen Programme zuständig¹⁶⁷.

Das Prinzip der Kofinanzierung meint, dass die ESF-Mittel sowohl durch die Mitgliedstaaten selbst, als auch durch die Regionen zur Verfügung gestellt werden. Die Fördermittel die von der Europäischen Ebene durch den ESF zur Verfügung gestellt werden, sind immer mit einzelstaatlichen öffentlichen oder privaten Finanzmitteln gekoppelt, wobei dabei die Höhe der einzelnen Bezuschussung von der konkreten Maßnahme auf lokaler Ebene abhängig ist. In Abhängigkeit von den wirtschaftlichen und sozialen lokalen Kontextfaktoren beträgt der Anteil der Kofinanzierung zwischen 50% und 85% der gesamten Interventionskosten¹⁶⁸.

9.3.Zuständigkeitsbereichebereiche des Europäischen Sozialfonds

Der Aufgabenbereich des Europäischen Sozialfonds umfasst die Realisierung von zwei generellen Querschnittszielen, die das „Konvergenzziel“ und das Ziel „Regionale

¹⁶⁷ Vgl. dazu: Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/esf_de.htm. (Abgerufen: 30.01.2009).

¹⁶⁸ Siehe dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/participate_de.htm. (Abgerufen: 30.01.2009).

Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ darstellen¹⁶⁹. Das Konvergenzziel betrifft alle EU-Regionen, die nur ein Pro-Kopf-Brutto-Inlandsprodukt von unter 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts erreichen und diese so definierten Regionen erhalten im Rahmen des Konvergenzziels mehr als 80% der Finanzmittel der Europäischen Union.

Das zweite Zielgebiet, das in den Sachbereich des ESF fällt, ist das so genannte Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, und von dieser Zielsetzung sind jene Regionen berührt, die nicht den Förderkriterien des ESF durch das Konvergenzziel entsprechen¹⁷⁰.

Maßnahmen die unter den Förderkriterien des ESF als „förderfähig“ gelten, decken unter den beiden prioritären Zielsetzungen vier Bereiche ab: die Verbesserungsfähigkeit von ArbeitnehmerInnen und Unternehmen, die Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung und die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, die verstärkte soziale Eingliederung durch Bekämpfung von Diskriminierung und Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für benachteiligte Menschen und die Förderung von Partnerschaften für Reformvorhaben im Bereich der Beschäftigung und der Eingliederung.

Zusätzlich zu diesem äußerst breiten Spektrum an unterschiedlichen Maßnahmenbereichen unterstützt der Europäische Sozialfond auch noch in den am wenigsten wohlhabenden Regionen, die unter den Kriterien des Konvergenzziels förderwürdig sind Maßnahmen zur Förderung von Humankapital und ebenso auf die Erhöhung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der nationalen Bürokratie ausgerichtete Maßnahmen¹⁷¹.

Die Höhe der durch die vom ESF vergebenen Finanzmittel ist immer von den regionalen Kontextfaktoren abhängig und bei dieser Kategorisierung werden die Regionen in vier Kategorien je nach regionalem Pro-Kopf-Brutto-Inlandsprodukt (BIP) im Vergleich zum EU-Durchschnitt differenziert.

Das Konvergenzziel beinhaltet Konvergenzregionen mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75% des EU-Durchschnitts und die so genannten Phasing-out-Regionen, die auch in das Konvergenzziel fallen haben ein Pro-Kopf-BIP von mehr als 75% des EU-25-Durchschnitts, aber weniger als ein Pro-Kopf-BIP von 75% des EU-15-Durchschnitts. Regionen, die das zweite Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“

¹⁶⁹ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/participate_de.htm. (Abgerufen: 30.01.2009).

¹⁷⁰ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/participate_de.htm. (Abgerufen: 30.01.2009).

¹⁷¹ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/participate_de.htm. (Abgerufen: 30.01.2009).

einschließen, sind sowohl so genannte „Phasing-in-Regionen“, als auch alle anderen EU-Regionen. Phasing-in-Regionen verfügen über einen Pro-Kopf-BIP von weniger als 75% des EU-15-Durchschnitts von 2000-2006 aber um ein Pro-Kopf-BIP von mehr als 75% des EU-15-Durchschnitts von 2007-2013¹⁷².

9.4. Interventionsbereiche des Europäischen Sozialfonds

Alle aktiv vom ESF geförderten Tätigkeitsbereiche fallen in die vorher beschriebenen vier Maßnahmenbereiche, wobei für die vorliegende Arbeit eben jenes Gebiet der Allgemeinen und beruflichen Bildung relevant ist, das unter den Maßnahmen der Operationellen Programme der Mitgliedstaaten Fördergelder aus Finanzmitteln des ESF von europäischer Ebene erhält. Der Tätigkeitsbereich des ESF der Allgemeinen und beruflichen Bildung stellt jedoch nur einen von zehn verschiedenen Bereichen dar, in denen der ESF operiert, wobei sich die anderen Bereiche vornehmlich auf die Förderung der Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit konzentrieren.

Da die vorliegende Arbeit das Augenmerk auf die Europäische Bildungspolitik seit der Implementierung der Lissabon-Strategie legt, ist im besonderen das Tätigkeitsfeld der „Allgemeinen und Beruflichen Bildung“ des ESF relevant, da hier gezielt Maßnahmen im Bildungssektor¹⁷³ forciert und implementiert werden, um so erwachsene UnionsbürgerInnen auf die Anforderungen der Wissensgesellschaft vorzubereiten und um Bildung als einen Prozess des lebenslangen Lernens Realität werden zu lassen. Die ESF-Schwerpunktaktivitäten im Bereich der Allgemeinen und beruflichen Bildung forcieren Strategien und Maßnahmen zur Stärkung des Humankapitals im Hinblick auf die allgemeine und berufliche Bildung, um das Wirtschaftswachstum der Europäischen Union langfristig zu sichern.

Dieser ESF-Schwerpunkt zur Stärkung des Humankapitals erstreckt sich über den Zeitraum von 2007 bis 2013 und betrifft alle Aktivitäten im Politikfeld der Allgemeinen und beruflichen Bildung. Hier sollen die ArbeitnehmerInnen darauf vorbereitet werden

¹⁷² Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/participate_de.htm. (Abgerufen: 30.01.2009).

¹⁷³ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/change_de.htm. (Abgerufen: 30.01.2009).

eine Spitzenposition in der globalen Wirtschaft einzunehmen und es soll die Beschäftigungsfähigkeit der europäischen ArbeitnehmerInnen sichergestellt werden.

Der Tätigkeitsbereich des ESF der Allgemeinen und beruflichen Bildung ist das Kernstück der Lissabon-Strategie und eine der prioritären Zielsetzungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Hieraus ergibt sich die Verbindung der beiden Politikfelder der Europäischen Beschäftigungspolitik mit der Europäischen Bildungspolitik, denn hier sollen durch Strategien und Maßnahmen der Bildungspolitik beschäftigungspolitische Zielsetzungen auf Europäischer Ebene realisiert werden.

Im Tätigkeitsfeld des ESF der Allgemeinen und beruflichen Bildung soll ein umfangreiches Paket von Maßnahmen und Strategien im Bereich der Bildungspolitik auf Europäischer Ebene entworfen werden, um die Qualifikation der Arbeitskräfte in der EU zu verbessern¹⁷⁴.

Der ESF begreift in diesen Tätigkeitsbereich eingeschlossen die Verbesserung der Berufsausbildung und der Hochschulbildung, die beide zwei von mehreren Segmenten der Erwachsenenbildung darstellen. Durch gemeinschaftlich erarbeitete Maßnahmenpakete soll die Konzeption und Einführung von Reformen der allgemeinen und beruflichen Bildung unterstützt werden, und die intendierte Folge ist, dass die Erst- und Berufsausbildung besser an die Bedürfnisse der Arbeitgeber abgestimmt werden können¹⁷⁵. Ebenso soll durch Maßnahmen, dieses Operationsfeldes des ESF die Bildung von Netzwerken zwischen Forschungseinrichtungen und Unternehmen ermöglicht werden, um die Effektivität von Ausbildungsprogrammen sicherstellen zu können.

Der ESF unterstützt in den weniger entwickelten Regionen der Gemeinschaft neben den vorher erläuterten Strategien zusätzlich auch noch andere Aktionen, die ebenfalls in das Feld der Bildungspolitik auf Europäischer Ebene fallen, und die auch auf die Erreichung der Zielsetzungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie fokussiert sind. In diesen so definierten Regionen der Gemeinschaft werden durch den ESF ebenso die Umsetzung von Reformen der Allgemeinen und beruflichen Bildung bezuschusst, die intendieren, das Bewusstsein der Bevölkerung für die Bedeutung der Bildung als eine Grundbedingung für die Evolution einer Wissensgesellschaft zu generieren und um eine verstärkte Beteiligung am lebenslangen Lernen zu bewerkstelligen.

¹⁷⁴ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/education_de.htm (Abgerufen: 30.01.2009).

¹⁷⁵ Siehe: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/education_de.htm (Abgerufen: 30.01.2009).

Eine andere Art der Aktivitäten, die durch den ESF in den weniger entwickelten Regionen Fördermöglichkeiten erhalten ist die vermehrte Förderung von Forschern und Innovatoren durch die Finanzmittel des ESF¹⁷⁶.

9.5. Vertragsrechtliche Grundlegung des Europäischen Sozialfonds

Für die Vergabe von Fördermitteln in der laufenden Programmperiode des Europäischen Sozialfonds hat die Europäische Kommission ein „neues“ Paket von Verordnungen verabschiedet, das aus drei unterschiedlichen Vertragsdokumenten besteht, denen wiederum mehrere Ergänzungstexte beigefügt wurden.

Eines dieser drei Grundlagendokumente ist die Verordnung 1081/2006 vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfond¹⁷⁷. Dieses Dokument definiert vorrangig Bestimmungen über die Art der Maßnahmen, die im Rahmen der ESF Zielsetzungen förderwürdig sind. In diesem Vertragstext wird festgehalten, dass der Europäische Sozialfond bei der Vergabe von Fördermitteln auf eben jenes Prinzip der Subsidiarität begründet ist, das auch bei der Offenen Methode der Koordinierung zur Anwendung kommt.

Ebenso wird in diesem gemeinschaftlichen Dokument auf den Grundsatz der Flexibilität verwiesen, der ebenfalls einen Arbeitsmechanismus der Offenen Methode der Koordinierung darstellt und der davon ausgeht, dass die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft flexibel aus einem Spektrum von Maßnahmen, diejenigen auswählen können, deren Implementierung am adäquatesten erscheint. Des Weiteren wird vertraglich geregelt, dass der Einsatz von Fördermitteln durch die Mittelvergabe aus den Finanzmitteln des Europäischen Sozialfonds im Rahmen der Ziele der Konvergenz und der Regionalen Wettbewerbsfähigkeit erfolgen muss¹⁷⁸. Als grundlegende Aufgaben des ESF werden gesehen, die Prioritäten der Gemeinschaft im Hinblick auf die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes der Europäischen Gemeinschaft zu stärken

¹⁷⁶ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/education_en.htm (Abgerufen: 1.02.2009.).

¹⁷⁷ Vgl. dazu:

[http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fse/ce_1081\(2006\)_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fse/ce_1081(2006)_de.pdf) (Abgerufen: 1.02.2009.).

¹⁷⁸ Siehe:

[http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fse/ce_1081\(2006\)_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fse/ce_1081(2006)_de.pdf) (Abgerufen: 1.02.2009.).

und Maßnahmen zu realisieren, die der Herstellung der Vollbeschäftigung und der Erhöhung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsplatzproduktivität dienen.

Dieses Dokument geht von einer Kohärenz und Konzentration der Unterstützung nationaler Maßnahmen durch den ESF aus, womit gemeint ist, dass die vom ESF unterstützten Aktionen den Zielen, Prioritäten und Vorgaben der Europäischen Beschäftigungsstrategie förderlich sind. Die Fördermittel aus dem ESF sollen dort konzentriert eingesetzt werden, wo der ESF einen Beitrag dazu leisten kann, die Beschäftigungsempfehlungen und die beschäftigungsbezogenen Ziele im Bereich der sozialen Eingliederung und im Bereich Allgemeine und berufliche Bildung zu realisieren¹⁷⁹.

Der Artikel 4 der Verordnung des Rates vom 5. Juli 2006 behandelt unter anderem auch die Indikatoren, die dazu verwendet werden, um die Performance der mitgliedstaatlichen operationellen Programme im Bereich Allgemeine und berufliche Bildung zu qualifizieren. Hierin wird festgelegt, dass die Indikatoren strategischer Art sein sollen, und jene Indikatoren widerspiegeln sollen, die durch die Europäische Beschäftigungsstrategie implementiert werden.

Im Artikel 5 wird konkret das Verwaltungsprinzip des ESF zur geteilten Verwaltung und der Konfinanzierung vertragsrechtlich grundgelegt. Die zu dieser Regelung verwendeten Schlagwörter „Verantwortungsvolles Handeln und Partnerschaft“¹⁸⁰ meinen, dass die Planung und Umsetzung der ESF- Fördergelder den institutionellen Aufbau des Mitgliedstaates auf der Gebietsebene mit besonderer Bezugnahme auf die jeweilige nationale lokale und regionale Ebene berücksichtigen müssen. In diesem Artikel wird aber auch dezidiert die Einbindung der Sozialpartner und anderer Stakeholder aus diesem Politikfeld angesprochen, jedoch wird hier weder die institutionelle Ausgestaltung der realpolitischen Einbindung geregelt, noch werden konkrete Vorschläge dafür expliziert, was unter einer „angemessenen Konsultation“¹⁸¹ der Sozialpartner verstanden wird.

Die Einbindung der beteiligten Akteure soll auf der geeigneten Gebietsebene erfolgen, was meiner Meinung nach wiederum ein grundlegendes Konstruktionsproblem der OMK

¹⁷⁹ Vgl. dazu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999R1784:DE:HTML> (Abgerufen: 1.02.2009.).

¹⁸⁰ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/participate_de.htm#mem (Abgerufen: 1.02.2009.).

¹⁸¹ Vgl. dazu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0012:0018:EN:PDF> (Abgerufen: 1.02.2009.).

betrifft, weil hier Konsultationen mit relevanten Akteuren nur auf der untersten Ebene des Multi-Level-Governance Systems stattfinden, und hier der Handlungsspielraum der Akteure orientiert an deren Handlungsmöglichkeiten und damit auch in Folge deren potentieller Machtausübung relativ begrenzt ist. Es kann also davon gesprochen werden, dass hier lediglich solche Akteure in Konsultationsprozesse eingebunden werden, deren Möglichkeit der Machtausübung relativ begrenzt ist im Vergleich zu jenen Akteuren, die auf den oberen und obersten Ebenen des Multi-Level-Governance Systems der Gemeinschaft agieren.

Der Artikel 9 der Verordnung 1081 vom 5. Juli 2006 beschäftigt sich mit der technischen Hilfe, die die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft in Anspruch nehmen können, um die politische Zusammenarbeit zu stärken, und um den Beitrag des ESF zur Erreichung der gemeinschaftlichen Ziele zu forcieren. In Anbetracht der Intensivierung der politischen Zusammenarbeit zur Realisierung der gemeinschaftlichen Zielsetzungen auf mitgliedstaatlicher Ebene fördert die Kommission bei diesem Verfahren der Institutionalisierung der gemeinsamen Policies den Erfahrungsaustausch sowie Netzwerke und vergleichende Bewertungen, die die Ermittlung und die Verbreitung bewährter Verfahren verfolgen und das gegenseitige Lernen und die transnationale Zusammenarbeit in Bezug auf die Erreichung der Zielsetzung der Gemeinschaft im Bereich Beschäftigung und soziale Eingliederung verstärken sollen. Diese Verordnung reglementiert jene Aktivitäten der Kommission und der Mitgliedstaaten, die in dieser Arbeit im Kapitel der Offenen Methode der Koordinierung im Punkt „Konvergenz“ erläutert werden.

Der Artikel 10 dieser Verordnung¹⁸² regelt das Berichtsverfahren, anhand dessen die Effizienz der Fördermittelvergabe des ESF objektiviert werden soll. Die jährlichen Durchführungsberichte sollen hiernach eine zusammenfassende Darstellung der Umsetzung der mitgliedstaatlichen Operationellen Programme im Bereich der Erreichungen der Zielsetzungen des ESF enthalten.

Ein weiteres vertragsrechtlich relevantes Dokument zur Implementierung jener gemeinschaftlichen Politiken, die durch die ESF-Fördergelder realisiert werden, ist das von der Europäischen Kommission unter dem Titel „European Social Fund to Support

¹⁸² Vgl. dazu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0012:0018:EN:PDF> (Abgerufen: 1.02.2009.).

Education and Training 2007-1013“ vom Juni 2006 veröffentlichte Abkommen¹⁸³. Hierin wird primär auf den Policy-Background eingegangen, der zur Etablierung der gemeinsamen Politiken in der Förderpolitik durch den ESF geführt hat. In diesem Dokument werden konkret die Notwendigkeiten expliziert, die eine gemeinschaftliche Vorgehensweise im Bereich der Bildungspolitik erforderlich machen, aber ebenso auch die sich daraus ableitenden Zielsetzungen, die durch eine Förderung der gemeinsamen Politik im Bereich der Bildungs- und Beschäftigungspolitik durch den ESF realisiert werden sollen.

In diesem Dokument wird festgehalten, dass die Entwicklung von „Humankapital“ eine Priorität für den Europäischen Sozialfond darstellt, und dass der ESF Mitgliedstaaten und Regionen in der Entwicklung von unterschiedlichen Aktivitäten zur Reformierung ihrer Bildungssysteme unterstützt.

Ebenso soll aber auch über die Förderung durch den ESF allen UnionsbürgerInnen dazu die Möglichkeit geboten werden, jene Qualifikationen und Kompetenzen, die sie benötigen, um in eine wissensbasierte Gesellschaft vollständig eingebunden zu sein, zu erlangen.

Der Policy-Background zu diesem Dokument sind die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23. und 24. März 2006¹⁸⁴, die integrierten Leitlinien der Lissabon-Strategie¹⁸⁵ und die Mitteilung der Europäischen Kommission zum Lebenslangen Lernen¹⁸⁶.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften merkt in der Mitteilung zum Lebenslangen Lernen an, dass jegliche Reform in Bildungssystemen darauf abzielen muss, qualitativ hochwertige Bildungssysteme zu etablieren, die sowohl effizient, als auch angemessen sein müssen. Nationale Strategien zum Lebenslangen Lernen sollen allen UnionsbürgerInnen die Möglichkeit dazu bieten, jene Fähigkeiten und Kompetenzen zu erlangen, die sie benötigen, mit spezieller Unterstützung der Erziehungs- und Bildungsprogramme, die auf Gemeinschaftslevel geschaffen wurden, um ein höheres Maß an Mobilität und mehr Effizienz am Arbeitsmarkt zu erzielen. Hierzu sollen alle Mitgliedsstaaten ihre Investitionen in Humankapital erhöhen und ihre Erziehungs- und

¹⁸³ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/educationandtraining_en.pdf (Abgerufen: 1.02.2009.).

¹⁸⁴ Vgl. dazu: http://europa.eu.int/comm/education/news/ip/docs/maastricht_com_fr.pdf (Abgerufen: 1.02.2009.).

¹⁸⁵ Vgl. dazu auch: http://ec.europa.eu/growthandjobs/faqs/background/index_de.htm#bg04 (Abgerufen: 1.02.2009.).

¹⁸⁶ Vgl. dazu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0678:FIN:EN:PDF> (Abgerufen: 1.02.2009.).

Bildungssysteme an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes anpassen. Alle Mitgliedsstaaten müssen bei der nationalen Politikentwicklung im Bereich der Erziehungs- und Bildungspolitik darauf Bedacht nehmen, dass die Lissabon- Strategie einen entscheidungsrelevanten Faktor in der Politikplanung darstellt.

In der Mitteilung „European Social Fund to Support Education and Training 2007-2013¹⁸⁷“ wird ebenso auch die grundlegende Bedeutung des Gebrauchs von Benchmarks hervorgehoben, die zur Identifikation der so genannten „best practise“ und zur Gewährleistung einer effizienten und effektiven Investition in Humanressourcen dienen soll. Ein für den Bereich der Erwachsenenbildung besonders relevanter Benchmark hierbei ist jener, der die Intention evaluiert, das EU Durchschnittslevel der Beteiligung an der Erwachsenenbildung auf 12,5%, mit Referenz auf die Bezugsgruppe der erwerbstätigen Erwachsenen zu heben.

Der Policy-Background wird in dem Dokument „European Social Fund Support To Education and Training 2007-2013“ durch das „Education and Training 2010 work programme¹⁸⁸“ grundgelegt, dass die Absicht der Modernisierung und Anpassung der Bildungs- und Ausbildungssysteme der Gemeinschaft hat, mit besonderer Bezugnahme auf die Herausforderungen der Etablierung einer wissensbasierten Gesellschaft. Dieses Arbeitsprogramm forciert für alle Mitgliedstaaten die Entwicklung einer kohärenten und umfassenden Strategie des lebenslangen Lernens.

In dem „Education and Training 2010 work programme“ wird als vorrangige Aufgabe des ESF beschrieben, einen Beitrag zu den Prioritäten der Gemeinschaft in der Stärkung der Ökonomie und der sozialen Kohäsion durch Steigerung der Beschäftigung und der Beschäftigungsmöglichkeiten und durch die Etablierung von mehr und besseren Arbeitsplätzen zu leisten.

Für die Programmperiode von 2007-2013 wird der ESF die Unterstützung der Erziehungs- und Bildungssysteme fortsetzen.

In dieser Mitteilung wird von der Kommission verlautbart, dass dieses neue regulative Rahmenwerk einen neuartigen Zugang zu Erziehung und Ausbildung aufnimmt, mit einem

¹⁸⁷ Siehe: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/educationandtraining_en.pdf (Abgerufen: 4.02.2009.).

¹⁸⁸ Vgl. dazu: http://eur-lex.europa.eu/pri/de/oj/dat/2002/c_142/c_14220020614de00010022.pdf (Abgerufen: 4.02.2009.).

fortwährenden Fokus auf den Arbeitsmarkt und der Erfordernis der Anpassung der Erziehungs- und Ausbildungssysteme. Ebenso wird in diesem Dokument postuliert, dass der Anwendungsbereich des ESF erweitert wurde und nunmehr einen lebenszyklusorientierten Ansatz in Erziehung und Bildung widerspiegelt.

Durch die Einführung der „cross financing“ Klausel, auf die in diesem Dokument dezidiert hingewiesen wird, und die in der Mitteilung 1081/2006¹⁸⁹ vom 5. Juli 2006 der Kommission und dem Parlament im Artikel 33.2 ihre rechtliche Grundlegung fand, wird in der neuen Programmperiode des ESF eine höhere Flexibilität eingeführt, die Möglichkeiten zu Investitionen in Infrastruktur eröffnet und die somit sicherstellen soll, dass Reformen in Bildungssystemen vollständig und erfolgreich implementiert werden können.

Für die Programmperiode 2007-2013 unterstützt der ESF nach Angaben dieses Dokuments, jene Aktionen in allen Mitgliedstaaten und Regionen, die darauf abzielen Reformen zu entwickeln, um Beschäftigungsfähigkeit herzustellen, die Arbeitsmarktrelevanz von beschäftigungsbezogener Bildung und Erstausbildung zu erhöhen, und um eine fortwährende Höherqualifikation von Lehrpersonal zu ermöglichen. Ebenso sollen über die Förderaktivitäten des Europäischen Sozialfonds Netzwerkaktivitäten zwischen Einrichtungen der Hochschulbildung, Forschungseinrichtungen und technologischen Zentren und Unternehmen begünstigt werden.

Ein Überblicksdokument, das von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften herausgegeben wurde ist jenes mit dem Titel „Europäischer Sozialfonds. Investition in Menschen“¹⁹⁰. Hierin wird eine Kurzvorstellung des ESF von der Kommission vorgenommen, die aber auch gleichzeitig eine Legitimation für die Vorgehensweise des ESF liefert und somit eher in politischer als in rechtlicher Hinsicht als ein relevantes Dokument erscheint. Dieses Dokument erläutert Informationen zu den Zielsetzungen, der Vorgehensweise und den Grundlagen und Arbeitsweisen des Europäischen Sozialfonds. Ausgehend von der Zielsetzung zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen¹⁹¹, so wird in diesem Dokument der Kommission erläutert, wird eine intensivere Partnerschaft zwischen den Mitgliedstaaten, ebenso aber auch zwischen regionalen und kommunalen

¹⁸⁹ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/educationandtraining_en.pdf (Abgerufen: 4.02.2009.).

¹⁹⁰ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/esf_leaflet_de.pdf (Abgerufen: 4.02.2009.).

¹⁹¹ Siehe: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/esf_leaflet_de.pdf (Abgerufen: 4.02.2009.).

Behörden, den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft insbesondere mit einzelnen Bürgern und Bürgerinnen für prioritär notwendig erachtet.

Hierzu muss, so der Appell dieses Dokuments¹⁹², die Europäische Union in ihre kostbarste Ressource, in Menschen investieren. Der ESF stellt hier das wichtigste Finanzierungsinstrument der Gemeinschaft für Investitionen in Menschen dar.

Durch die Förderaktivität des ESF soll die Bereitstellung von Ausbildung und Umschulung, die Verbesserung von Qualifikationen, Karriereentwicklung und die Förderung von unternehmerischen Initiativen realisiert werden.

Um die Effizienz und Effektivität von Bildungsinvestitionen zu erhöhen, geht der ESF nach Angaben der Kommission davon aus, dass eine Reform und Modernisierung öffentlicher Dienste notwendig ist, um zu gewährleisten, dass Bildungsprozesse möglichst effizient passieren können. Der ESF stellt hier Finanzmittel dazu bereit, um die Effizienz von Bildungsanbietern, aber auch von öffentlichen Beschäftigungsanbietern zu steigern. Hier wird als eine von mehreren möglichen Vorgehensweisen der Bürokratieabbau genannt, der auch durch die Tätigkeit des Europäischen Sozialfonds unterstützt wird.

Im Kapitel „Wozu dienen die Mittel des ESF?“ dieses Dokuments¹⁹³ werden die Finanzierungsmechanismen und Rahmenbedingungen der ESF Fördergeldvergabe expliziert. Hier wird angeführt, dass der ESF jährlich mehr als 10 Mrd. Euro in seine BürgerInnen investiert, und dass diese Mitteln zu jenen hinzukommen, die die Mitgliedstaaten für diesen Zweck selbst bereitstellen, und dass die Höhe der aus dem ESF verfügbaren Mitteln auf einen Zeitraum von sieben Jahren festgelegt wird, wobei die bedürftigsten Regionen und Mitgliedstaaten im Durchschnitt drei Viertel der gesamten Mittel erhalten.

Einige der östlichsten Regionen des Burgenlandes fallen in jene Kategorie der Förderregionen, die drei Viertel des ESF Haushaltes beanspruchen. Das Vereinigte Königreich Großbritanniens erhält in den meisten Regionen ebenfalls ein Viertel der gesamten Fördermenge des ESF, wobei es auch hier wiederum einige regionale Ausnahmen gibt. Ausnahmen sind hier beispielsweise Regionen in Schottland, und jene Regionen Wales, die am westlichsten liegen. Diese Gebiete erhalten drei Viertel der gesamten Fördermenge des Europäischen Sozialfonds.

¹⁹² Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/esf_leaflet_de.pdf (Abgerufen: 4.02.2009.).

¹⁹³ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/esf_leaflet_de.pdf. (Abgerufen: 4.02.2009.).

Im letzten Kapitel dieser Mitteilung¹⁹⁴ der Europäischen Kommission mit dem Titel „Informieren Sie sich gründlicher über den ESF“ wird erläutert, dass die mitgliedstaatlichen Behörden für die Verwaltungszuständigkeiten des ESF im nationalstaatlichen Kontext verantwortlich sind.

Die Vergabe der Finanzmittel wird auf der obersten Ebene des Mehrebenensystems der Europäischen Gemeinschaft vollzogen, während die konkrete Implementierung und Umsetzung der Bezuschussungen durch Fördermittel aus dem ESF in die konkreten Strategien oder Maßnahmen auf den unteren Ebenen des Mehrebenensystems der Gemeinschaft wie zum Beispiel den Regionen oder den Gebieten durchgeführt wird. Hier ist also von einer Einbindung jeweils unterschiedlich handlungsmächtigen Akteuren je nach Verortung auf der jeweiligen Ebene des Mehrebenensystems der Europäischen Union auszugehen.

¹⁹⁴ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/esf_leaflet_de.pdf (Abgerufen: 4.02.2009.).

10. Ideologische Implikationen für einen veränderten

Bildungsbegriff

Dieses Kapitel reiht sich in das Bestreben der Begriffsverknüpfung dieses Teiles der Diplomarbeit ein und versucht den Begriff der Erwachsenenbildung mit dem Bildungsbegriff und dem Begriff der Lissabon-Strategie zu vernetzen. Dieses Kapitel probiert auch eine erste Synthese der Begriffsverknüpfung.

In der Debatte über das vermeintlich gegenwärtige Bildungsverständnis, das unter den relevanten Stakeholdern in der Erwachsenenbildung vorherrscht, lässt sich feststellen, dass der Bildungsbegriff in hohem Maße unterschiedlich bedeutungsgeladen ist. Je nach Einbindung der Akteure im jeweiligen intersektoralen und intertemporalen Kontext lassen sich dabei große Differenzen des Bedeutungsgehaltes von Bildung analysieren.

Der Umstand der intersektoral differierten Bildungsauffassung der verschiedenen Akteure ist meiner Einschätzung nach plausibel, denn ein bestimmtes Bildungsverständnis determiniert die verschiedenen Prioritäten und damit in Folge auch die unterschiedlichen Handlungsoptionen der verschiedenen Akteure.

In den letzten Jahrzehnten wurde der politische und innerfachliche Diskurs um die Erwachsenenbildung quantitativ ausgeweitet. Die Bedeutung von Erwachsenenbildung rückte zunehmend in den Mittelpunkt auch politischer Debatten. Erwachsenenbildung wurde verstärkt als Interventionsinstrument begriffen, um die wirtschaftlichen Zielsetzungen der Lissabon-Strategie bewältigen zu können. Der ursprüngliche Bedeutungsgehalt der Erwachsenenbildung als eine Bedingung der Möglichkeit der konstruktiven Auseinandersetzung des Individuums mit seiner Umwelt geriet zunehmend in den Hintergrund. Erwachsenenbildungsprozesse sollen, so der politische Diskurs um diesen Gegenstand, die Individuen mit Beschäftigungsfähigkeit ausstatten.

Die Fokussierung des gegenwärtigen politischen Diskurses auf die Bedeutung von Bildung für die Beschäftigungsfähigkeit, die in der Lissabon-Strategie als „employability“ bezeichnet wird, bringt eine Einengung des möglichen Begriffs- und Bedeutungsraumes

des Gegenstandsbereiches von Bildungsprozessen mit sich, denn hier wird, die durch den politischen Diskurs vorangetriebene Priorität der Beschäftigungsfähigkeit als Resultat von Bildungsbestreben, andere mögliche Zielsetzungen von Bildungsbemühungen außer Acht gelassen.

Diese Verschmälerung der möglichen Bedeutungsvielfalt von Bildungsprozessen wird hier meiner Ansicht nach durch Interventionen von Akteuren aus bestimmten Politiksektoren initiiert.

Obwohl auf europäischer Ebene die Zentrierung auf der Bedeutung von Bildungsprozessen für die Beschäftigungsfähigkeit der Individuen liegt, lässt sich dennoch eine Ausweitung von Bildungsprozessen sowohl im nationalen, als auch im europäischen Kontext feststellen, die meiner Ansicht darin gründen, dass Individuen selbst die Notwendigkeit zur Bildung und Weiterbildung für ihre eigene Beschäftigungsfähigkeit als prioritäre Zielsetzung von Bildungsprozessen erachten.

Der Bildungstheoretiker Erich Ribolits beschreibt diese Entwicklung als eine Reduzierung der Rationalität von Bildungsprozessen¹⁹⁵, und sieht dies als ein Resultat von politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen. Die Fokussierung auf die Relevanz von Bildungsbestrebungen im Zusammenhang mit employability ist in dieser Betrachtung eine Bindung an eine vorgängig ökonomische Zweck-Mittel-Rationalität, die ihren Niederschlag in der gegenwärtigen Bildungsexpansion auch auf europäischer Ebene findet¹⁹⁶.

Der Prozess der Bildungsexpansion wurde sehr durch die Europäische Kommission vorangetrieben, die in diesem Politikbereich als Agenda-Setter fungiert, um Reformen in Gang zu bringen, die es Europa ermöglichen sollen die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, mit denen es sich konfrontiert sieht bewältigen zu können. Erwachsenenbildung verliert hier seine subjektbezogene und individuumszentristische Bedeutung, und wird hier vornehmlich als ein sozialer und wirtschaftlicher Interventionsmechanismus betrachtet, mit dem soziale und primär wirtschaftliche Problemlagen bearbeitet werden können.

¹⁹⁵ Siehe dazu: <http://homepage.univie.ac.at/erich.ribolits/php/archive.php?id=474> (Abgerufen: 23.02.2009.).

¹⁹⁶ Siehe: http://homepage.univie.ac.at/erich.ribolits/php/download.php?file=LV_Bi-Pol_7.Block_OTs.pdf (Abgerufen: 23.02.2009.).

Ich schließe mich in meiner Beurteilung der veränderten Bildungsauffassung der Akteure auf europäischer Ebene Bernd Dewe und Peter Weber¹⁹⁷ an, die feststellen, dass sich der Bildungsbegriff aufgrund der Bemühung eines ökonomischen Kalküls verändert hat. Diese veränderte Bildungsauffassung bedingt auch konstitutiv die Veränderung der Bildungsauffassung in der Erwachsenenbildung. War früher der Diskurs in der Erwachsenenbildung auf die subjektbezogenen Bildungsintentionen Erwachsener fokussiert, orientiert sich auch der innerfachliche Diskurs sehr an der Bearbeitung von wirtschaftlichen Erfordernissen durch die Erwachsenenbildung, die von Stakeholdern aus der Wirtschaft an die Erwachsenenbildung herangetragen werden und bedient nun auch vornehmlich ökonomische Metapher bei der Explikation des Gegenstandsbereiches.

Ich teile die Auffassung, dass sich Bildungsprozesse, wie auch in der Erwachsenenbildung immer an kontextuellen Bedingungen der Subjekte orientieren müssen, jedoch halte ich es für problematisch, dass diese Kontexte durch diskursive Praktiken europäischer Entscheidungsträger gegenwärtig ziemlich eindimensional manifestieren und die Relevanz von Bildungsprozessen in vorrangig wirtschaftlichen Kontexten zu begründen ist, aufgrund dieser vorher erwähnten diskursiven Umdeutung der sozialen Realitäten in ausschließlich ökonomisch begründet soziale Realitäten.

¹⁹⁷ Vgl. dazu: Dewe, Bernd/ Weber, Peter (2007), S.82.

Teil III: Verwendung der verknüpften Begriffe zur Bestimmung der Ausgangsposition der Staaten vor dem Staatenvergleich

11.Nationale Bildungspolitik im Spannungsfeld zwischen

Europäisierung und Regionalisierung

Anliegen dieses Kapitel ist es, die im vorigen Teil der Arbeit aufgebauten begrifflichen Komplexe zu verwenden, um die Position der beiden verglichenen Staaten vor dem Vergleich zu beschreiben. In diesem Teil der Arbeit werden politische Phänomene angeführt und mit den verknüpften Begriffen beschrieben, von denen beide Länder gleichermaßen betroffen sind.

Toffler beschreibt die seit einigen Jahrzehnten in Industriestaaten statt findende Neuverteilung der politischen Macht und der sozioökonomischen Entscheidungskompetenzen mit „Powershift“¹⁹⁸. Gemeint ist damit jene Tendenz, bei der nationalstaatliche Instanzen Macht abgeben, während der Einfluss sowohl von supranationalen als auch dezentralen, lokalen Akteuren zunimmt. Im Bereich der Bildungspolitik meint dies, dass eine Aufwertung von „global players „ und von Internationalen Gremien wie der Europäischen Union statt gefunden hat, und dass aber gleichzeitig auch eine Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die lokale Ebene erfolgt ist¹⁹⁹.

Eine internationale Organisation, die in den letzten Jahrzehnten als global player zunehmend an Einfluss gewonnen hat ist die OECD. Seit der jährlichen Veröffentlichung der Performanz nationaler Bildungssysteme auf der Basis von empirischen Daten und Indikatoren geraten nationale Bildungssysteme unter Legitimationszwang, wenn die Leistung ihres nationalen Bildungssystems unter dem OECD-Durchschnitt liegt²⁰⁰. Karl Heinz Gruber ortet hier eine Verschiebung der Grenzen zwischen

¹⁹⁸ Siehe: Toffler, Alvin (1990) S.240.

¹⁹⁹ Vgl. dazu: Toffler, Alvin (1990) S.241ff.

²⁰⁰ Vgl. dazu: Schriewer, Jürgen, in: Zeitschrift für Pädagogik (2007), 2, S.182ff.

Verantwortungsbereichen der politisch-administrativen Instanzen und privaten Anbietern am Bildungsmarkt²⁰¹. Auch Kerstin Martens beschreibt diesen Umstand als Paradoxie der „Neuen Staatsräson“ und spricht hierbei aber vor allem den Konflikt zwischen der staatlichen Bildungspolitik als Teil der Kulturhoheit und dem Bedeutungsgewinn Internationaler Organisationen im Bildungsbereich an²⁰².

Nach Walter Weidinger ist die Zuständigkeit und damit die Verpflichtung die Bildung der Bevölkerung zu sichern eine elementare staatstragende Verantwortung, die konstitutiv für die Berechtigung einer Nation oder eines Staates ist. In dem Augenblick in dem eine Nation diese Zuständigkeit und Verantwortung abgibt, würde auch ein wesentliches Stück der eigenen Zukunft abgegeben werden²⁰³. Diese Auffassung steht im Gegensatz zu dem oben beschriebenen Einflussgewinn von internationalen Stakeholdern im Bildungsbereich, die die staatliche Zuständigkeit in der Gestaltung und Konzeption der Bildungspolitik beschränken.

Auch Karl Heinz Gruber geht davon aus, dass es die durch demokratische Wahlen politisch legitimierten staatlichen Instanzen sein müssen, die für Kohärenz und Stimmigkeit des Bildungssystems in seiner Gesamtheit²⁰⁴ sorgen müssen.

Eine vormals staatliche Aufgabe, die Klärung der Werte, Normen und Gütekriterien nach denen das staatliche Bildungssystem beurteilt werden soll, fällt nun übernationalen Gremien zu, die vornehmlich mit internationalen Standards und Benchmarks Evaluierungen der nationalen Bildungssysteme durchführen²⁰⁵.

Diesen Gegensatz zwischen der selbst verordneten Aufgabe von internationalen Gremien der Steigerung der ökonomischen Verwertbarkeit der Bildungspolitik durch Quantifizierung der Erfolge im Bildungssektor und der staatlichen Zuständigkeit für Bildungsfragen spricht auch Susanne Brandsteidl an, wenn sie anmerkt, dass internationale Vereinbarungen und Absichten wie Ratsprotokolle der Europäischen Union und Memoranden über lebenslanges Lernen bei den Betroffenen Unsicherheit erzeugen und dass sich ein gewisser Teil der Bildungslandschaft dem direkten ökonomischen Nutzwert

²⁰¹ Siehe dazu: Achs, Oskar/ Gruber, Karl Heinz/ Tesar, Eva/ Weidinger Walter (2004), S.14.

²⁰² Siehe: http://www.zib-online.info/zib/hefte/Aufsatz_06_02.pdf (Abgerufen: 13.02.1009.).

²⁰³ Siehe dazu: Weidinger, Walter in: Achs, Oskar/ Gruber, Karl Heinz/ Tesar, Eva/ Weidinger Walter (2004), S.13.

²⁰⁴ Vgl.: Gruber, Karl-Heinz in: Achs, Oskar/ Gruber, Karl Heinz/ Tesar, Eva/ Weidinger Walter (2004), S.13.

²⁰⁵ Siehe: Jakobi, Anja, in: Zeitschrift für Pädagogik (2007), 2, S.169ff.

für die Gegenwart entzieht, da der kulturelle Mehrwert erst in der Zukunft abschätzbar sein wird, wobei dies niemals mit Sicherheit vorab gewusst werden kann²⁰⁶.

Internationale Gremien wie die Europäische Union orientieren sich aber vorrangig an der ökonomischen Verwertbarkeit von Bildungsprozessen und lassen den kulturellen Mehrwert der sich aus der Bildung der Individuen ergibt weitgehend außer Acht, da dieser mittels objektiverer Verfahren wie Leistungsmessungen nur marginal zu quantifizieren ist.

Frank Pfetsch zufolge meint Vergemeinschaftung oder Europäisierung eigenständige europarechtliche Regelungen, wohingegen Koordinierung oder Harmonisierung die Abstimmung und Angleichung nationaler Regelungen meint²⁰⁷.

Dieser Definition zufolge handelt es sich somit sowohl bei der Beschäftigungs- als auch bei der Bildungspolitik um ein Politikfeld, welches durch Europäisierung eine Veränderung in seiner grundlegenden Ausgestaltung erfährt, denn hier wird durch die Anwendung der Offenen Methode der Koordinierung eine Abstimmung und Angleichung der nationalen Politiken auf europäischer Ebene angestrebt²⁰⁸.

Durch das Eintreten der Europäischen Union in die Steuerung des Bildungssektors ergab sich eine weit reichende Änderung des Steuerungsregimes, das nun zunehmend aus der Hand der staatlichen Akteure genommen wird. Durch diese veränderte Steuerungslogik ist der mitgliedstaatliche Bildungsbereich zunehmend unter Modernisierungsdruck geraten²⁰⁹.

Die Politik der Europäischen Union im Bildungswesen geht dabei gegenwärtig in Richtung einer Stärkung der politischen Ebene bei gleichzeitiger Förderung von marktwirtschaftlichen Formen der Bereitstellung und der verstärkten Einbindung von privaten Beträgen²¹⁰.

Seit dem Lissabon-Gipfel gibt es Konzepte und Strategien zu einer Europäischen Koordinierung der gemeinschaftlichen Bildungspolitik, die sich jedoch auch an marktwirtschaftlichen Mechanismen der Bildungspolitik orientiert. Die Ausarbeitung

²⁰⁶ Vgl. dazu: Brandsteidl, Susanne in: Achs, Oskar/ Gruber, Karl Heinz/ Tesar, Eva/ Weidliner Walter (2004), S.21.

²⁰⁷ Siehe: Pfetsch, Frank (2005), S.290.

²⁰⁸ Vgl. dazu: Achs, Oskar/ Gruber, Karl Heinz/ Tesar, Eva/ Weidliner Walter (2004), S.21ff.

²⁰⁹ Siehe: Achs, Oskar/ Gruber, Karl Heinz/ Tesar, Eva/ Weidliner Walter (2004), S.113.

²¹⁰ Vgl. dazu: Achs, Oskar/ Gruber, Karl Heinz/ Tesar, Eva/ Weidliner Walter (2004), S.85.

konkreter Ziele für die Bildungssysteme bis 2010 wurde vorangetrieben, damit sichergestellt werden kann, dass Europa der attraktivste Bildungsraum der Welt wird. Ein Konzept mit dem dieses Ziel erreicht werden soll erfolgt im Rahmen der Europäischen Initiative zur Koordinierung der Bildungspolitik und wird durch ein spezielles Teilziel, „bestmögliche Nutzung der Ressourcen“ abgedeckt²¹¹.

Die Umdefinition von Bildungsausgaben in Investitionen in Humankapital, welche in die Zielsetzung zur bestmöglichen Nutzung der Ressourcen fällt, hat die Europäische Kommission durch eine Mitteilung von Jänner 2003 dargelegt²¹² und hierin wird betont, dass Ausgaben für das Bildungswesen als reale Investitionen gewertet werden müssen, was einen umfassenden Paradigmenwechsel im Hinblick auf die öffentlichen Bildungsausgaben bedeutet²¹³. Diese Definition als Investition wird von einem humanistischen Standpunkt als „Ökonomisierung“ der Bildungsbegriffes betrachtet, wobei Bildungssysteme nach wie vor weitgehend über öffentliche Bildungsausgaben finanziert werden, wobei hier ein Paradigmenwechsel erfolgen soll, der Bildungsinvestitionen von Staatsverbrauch zu Investitionen in individuelles Wissen umdefinieren soll und somit sollen in Folge marktwirtschaftliche Mechanismen diese Investitionen privatwirtschaftlich bereitstellen und die Bildungsausgaben der öffentlichen Hand wesentlich entlasten²¹⁴.

²¹¹Siehe dazu: http://eur-lex.europa.eu/pri/de/oj/dat/2002/c_142/c_14220020614de00010022.pdf (Abgerufen: 01.12.2008.).

²¹² Siehe: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002_0779de01.pdf (Abgerufen: 01.12.2008.).

²¹³ Siehe: Achs, Oskar (2003), S.94.

²¹⁴ Vgl. dazu: Achs, Oskar/ Gruber, Karl Heinz/ Tesar, Eva/ Weidliner Walter (2004), S.94ff.

12. Die wechselseitige Einflussnahme zwischen staatlicher und europäischer Ebene im Mehrebenensystem

In diesem Kapitel werden die in den vorigen Kapiteln miteinander verknüpften Begriffe weiter verwendet, um die politischen Rahmenbedingungen des Regierens in beiden Staaten vor dem Staatenvergleich zu beschreiben. Beide Staaten sind dabei gleichermaßen von der Europäischen Politik betroffen.

Nachdem ein Fokus dieser Arbeit auf die wechselseitige Einflussnahme zwischen der nationalen und der europäischen Ebene gerichtet ist, soll in Bezug auf die Veränderung von Staatlichkeit im Prozess der europäischen Integration der Frage nachgegangen werden, welche Auswirkungen dies auf die nationale Politikgestaltung mit sich bringt.

In dieser Arbeit wird im Anschluss an Deppe/Felder/Tidow²¹⁵ von einer Strukturierung von Staatlichkeit durch die europäische Integration ausgegangen, die diese als Basis ihrer staatstheoretischen Überlegungen herangezogen haben, um die neuen Formen der Arbeitsteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene zu beschreiben, die auch für den Bereich der Beschäftigungspolitik verwendet werden, und im Weiteren auch für die Beschreibung der Europäischen Bildungspolitik herangezogen werden können.

Durch die verschärften Wettbewerbsbedingungen, die unter anderem durch die Wirtschafts- und Währungsunion entstanden sind, vor allem aber auch durch die Europäische Beschäftigungspolitik, die eine Konvergenz der nationalen Arbeitsmarktpolitiken vorantreibt, wird das Verhältnis der beiden Ebenen zueinander grundlegend neu strukturiert, wobei hier vor allem die aktiven Elemente der politischen Strukturierung betroffen sind. Daraus resultiert in weiterer Folge eine neue Arbeitsteilung der beiden Ebenen im Sinne einer „...wechselseitigen Strukturierung von Staatlichkeit durch die Herausbildung partiell gemeinschaftlicher Strukturen²¹⁶“. Die nationale Politikgestaltung ist also von einem Form- und Aufgabenwandel im Prozess der

²¹⁵ Siehe dazu: Deppe, Frank/Felder, Michael/Tidow, Stefan (2000), S. 36ff.

²¹⁶ Siehe: Deppe, Frank/Felder, Michael/Tidow, Stefan (2000), S. 38.

Europäischen Integration betroffen, was sich unter anderem in einer Übertragung staatlicher Funktionen an supra- und subnationale Organisationen und Akteure auswirkt²¹⁷. Es handelt sich hier um einen Funktionswandel und damit um eine veränderte Form von Staatlichkeit²¹⁸.

Nach Fischer ist ein wesentliches Element dieser Veränderung von Staatlichkeit der Flexibilisierungsansatz. Gemeint ist damit, dass sich diese Neuausrichtung von Staatlichkeit durch eine Flexibilisierung und Deregulierung der nationalen Politikfelder ausdrückt, was sich zum Beispiel im Bereich der Beschäftigungspolitik etwa durch eine Verbesserung des funktionalen Einsatzes der Beschäftigten auswirkt²¹⁹.

Die transnationale Ebene der Europäischen Union übernimmt – neben der subnationalen regionalen Ebene nach Fischer wesentliche Regulierungsfunktionen des Nationalstaates, wodurch als Ergebnis ein Mehrebenensystem der Regulation entsteht, welches das Regieren in der Europäischen Union, aber auch nationale Strukturen und Verhältnisse verändert in Bezug auf die Handlungsfähigkeit von Politik und die Veränderung politischer Prozesse und Strukturen, als auch in Bezug auf den Begriff von Staatlichkeit²²⁰.

Deppe et al. gehen davon aus, dass sich das Verhältnis zwischen europäischer und nationaler Ebene wesentlich durch die Herausbildung „...*partiell gemeinschaftlicher Strukturen, welche die klassische Arbeitsteilung von nationaler und europäischer Ebene durchbrechen*“²²¹ manifestiert.

Der Begriff Europäisierung bezeichnet die Anpassung nationaler Systeme an die EU, ebenso wie die Entstehung eines politischen Systems auf europäischer Ebene. Europäisierung ist das Ergebnis einer bewussten Politik von Akteuren die eine enge Einbindung dieser Akteure in nationale und sub-nationale Ebenen beinhaltet. Kohler-Koch et al. sprechen von Europäisierung, wenn sich Akteure in ihrem jeweiligen lokalen, regionalen oder nationalen Umfeld gezielt auf die durch die Europäische Integration veränderten Handlungsbedingungen einstellen und sich ihr Aktionsraum dadurch erweitert und neue Handlungsmöglichkeiten eröffnet²²².

²¹⁷ Vgl.: Deppe, Frank/F elder, Michael/Tidow, Stefan (2000), S. 37ff.

²¹⁸ Vgl. dazu: Fischer, Christian (2004), S.23.

²¹⁹ Siehe: Fischer, Christian (2004), S.23ff.

²²⁰ Siehe: Fischer, Christian (2004), S.24.

²²¹Vgl. dazu: Deppe, Frank/F elder, Michael/Tidow, Stefan (2000), S. 54.

²²² Siehe: Kohler-Koch, Beate/ Conzelman, Thomas/ Knodt, Michele (2004), S.177.

Diese Erweiterung der Handlungsräume ist meiner Einschätzung nach aber ebenso für staatliche Akteure anzuwenden, weil sich hier ebenfalls durch die veränderten Bedingungen des Regierens neue Handlungsmöglichkeiten ergeben und auch staatliche Akteure einen erweiterten Handlungsspielraum haben, weil sie hier erstens in unterschiedlichen Ebenen agieren können bzw. müssen und zweitens mit einer größeren Zahl an unterschiedlichen VerhandlungspartnerInnen interagieren und kooperieren müssen als dies auf rein staatlicher Ebene notwendig und erforderlich ist.

Die Einbindung in den Europäischen Kontext von staatlichen Akteure bewirkt also sowohl eine Einschränkung nationaler Regulierungsmöglichkeiten in bestimmten Politikfeldern, als auch eine Erweiterung des staatlichen Handlungsspielraums in wieder anderen Politikfeldern, weil hier wie weiter vorne schon erwähnt wurde der Zugang zu unterschiedlichen Verhandlungsarenen durch die Einbindung der Nationalstaaten in den Europäischen Kontext eröffnet wird und die Interaktion und Zusammenarbeit mit einer Vielzahl an heterogenen Akteure der unterschiedlichsten Ebenen von staatlicher Seite erforderlich wird.

Der Theorie des Neoinstitutionalismus folgend bewirken die institutionellen Spezifika des europäischen Mehrebenensystems eine Transformation des Regierens auch innerhalb der nationalen politischen Systeme und diese Transformation weist in Richtung eines Regierens in Netzwerken. Der Neoinstitutionalismus geht ebenfalls davon aus, dass die historisch gewachsenen institutionellen Strukturen der Mitgliedstaaten einen wesentlichen Unterschied in Bezug auf die Schnelligkeit und die Richtung der Veränderungen machen²²³.

Dies bedeutet also in weiterer Folge, dass die Europäisierung immer im jeweiligen nationalen Kontext zu betrachten ist, und dass Europäisierung aufgrund der institutionellen Unterschiede der Mitgliedstaaten kein einheitlicher Prozess auf europäischer Ebene sein kann, und dass die so genannte Europäisierung sich unterschiedlich auf politische Systeme innerhalb der Europäischen Gemeinschaft auswirkt.

Auch Holzinger et al. gehen von unterschiedlichen Anpassungsmustern staatlicher Politik an Europäische Policies aus, und erklären dies durch einen unterschiedlichen Grad der institutionellen Kompatibilität europäischer Vorgaben und nationalen Arrangements, was von ihnen auch als „goodness of fit“ bezeichnet wird²²⁴.

²²³ Siehe dazu: Kohler-Koch, Beate/ Conzelman, Thomas/ Knodt, Michele (2004), S.177.

²²⁴ Vgl. dazu: Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Peters, Dirk/ Rittberger, Barbara/ Schimmelfennig, Frank/ Wagner, Wolfgang (2005), S.159.

Institutionelle Anpassung staatlicher Strukturen an Europäische Vorgaben kann deshalb auch nur im Rahmen von gewissen Grenzen erwartet werden.

13. Die Institutionalisierung und Förderung der Erwachsenenbildung auf Gemeinschaftsebene durch die Europäische Kommission

Dieses Kapitel ist ebenfalls der Verwendung der verknüpften Begriffe zur Veranschaulichung der Ausgangsposition beider Staaten vor dem Vergleich gewidmet. Da die Europäische Kommission auf beide Länder gleichermaßen Einfluss nimmt, ist dieses Kapitel als generelle Beschreibung europäischer Einflussnahme zu betrachten.

In Erwägung dessen, dass die Kommission im Bereich Bildungs- und Beschäftigungspolitik lediglich über Kompetenzen der so genannten „weichen Koordination“ verfügt, und somit ein Integrationsgrad der dem Koordinierungsprinzip folgt, möglich ist, sollen in diesem Kapitel jene Mechanismen betrachtet werden, die von der Kommission selbst angewandt werden, um weitere Schritte zur Vertiefung der Integration zu erzielen.

Der Handlungsspielraum der Europäischen Kommission ist im Sinne dieses Integrationsmodus durch ihre legislativen Befugnisse begrenzt.

Das Intergouvernementalismusprinzip, welches die Rechtssetzungskompetenz der Gemeinschaft im Politikfeld der Bildungs- und Beschäftigungspolitik fest schreibt, begrenzt die Kompetenzen der Kommission auf die Festsetzung gemeinsamer politischer Ziele und auf die Koordination der einzelstaatlichen Politiken, dennoch ist die Kommission im prozessualen Aspekt des Policy-Making als mächtiger Akteur zu beurteilen.

Die Kommission besitzt im Bereich der Bildungspolitik und im speziellen im Politikfeld der Erwachsenenbildungspolitik, wie vorher bereits erläutert, nur begrenzte Kompetenzen in der gemeinschaftlichen Rechtserzeugung. Ihre machtvolle Position wird aber vor allem im Bereich der Politikinitiierung durch ihr Vorschlagsrecht und ihr Initiativmonopol in der ersten Säule des EUV besonders deutlich. Eingeschränkt wird das Initiativmonopol der

Kommission lediglich in jene Politikbereichen, in denen sie nicht die ausschließliche Zuständigkeit hat durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und jenen der Subsidiarität, wie dies im Bereich der Erwachsenenbildungspolitik der Fall ist.

Dies bedeutet, dass die Kommission vornehmlich im Prozess des Agenda-Setting und in der Problemdefinition ein relevanter Akteur ist.

Seit der Implementierung der Lissabon-Strategie im Jahr 2000 gab es von Seiten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zahlreiche Versuche, die Institutionalisierung der Erwachsenenbildung in den Mitgliedstaaten zu koordinieren und ein einheitliches Vorgehen in den Reformbestrebungen im Bereich des Lernens Erwachsener auf mitgliedstaatlicher Ebene zu gewährleisten. Die Hauptintention beim Policy-Design liegt hier in der Etablierung einer koordinierten und kohärenten Vorgehensweise bei der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten.

Im Rahmen des Politikinitiierungsprozesses in der Erwachsenenbildung versucht die Kommission über die Veröffentlichung von so genannten Grün- und Weißbüchern, aber auch durch die Veröffentlichung von Mitteilungen, Stellungnahmen und Empfehlungen die öffentliche Diskussion zu relevanten Themen in Gang zu bringen, um so sowohl die Problemdefinition, als auch das Politikdesign festzulegen. In seinem Manuskript über die Grundlagen und Institutionen der EU²²⁵ spricht Chabera davon, dass „... *die Macht der Kommission (...) demnach darin liegt, Ideen und Initiativen zu wecken*“, also relevante Akteure und Stakeholder aus einem spezifischen Politikfeld in weiterer Folge zum Eintritt in den Konsultationsprozess einzubinden.

Die Politikinitiierung und das Agenda-Setting von Seiten der Kommission zur Etablierung eines kohärenten gemeinschaftlichen Policy-Designs in der Erwachsenenbildung wurde seit der Implementierung der Lissabon-Strategie quantitativ deutlich erkennbar ausgeweitet. Die Kommission versucht über die Veröffentlichung von Mitteilungen, Empfehlungen und Stellungnahmen, aber auch über die Implementierung eines periodischen Berichtswesens die öffentliche Diskussion über die Erfordernisse des lebenslangen Lernens in Gang zu bringen und das Bewusstsein der UnionsbürgerInnen für die Notwendigkeit zur Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsprozessen in jedem Lebensstadium zu stärken.

²²⁵ Vgl. dazu:

http://staatswissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_staatswissenschaften/Gerlich_Doc_s/Chabera_Grundlagen_und_Institutionen_der_Europaeischen_Politik.pdf (Abgerufen: 12.12.2008.).

In diesem Kapitel wird exemplarisch versucht, anhand von drei Mitteilungen der Kommission, welche für die derzeitige Konstitution der Entwicklung in der gemeinschaftlichen Erwachsenenbildungspolitik grundlegende Relevanz besitzen, den Prozess des Agenda-Settings und den Prozess der Problemdefinition durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaft zu beschreiben. Hier wird das Augenmerk vornehmlich auf die Betrachtung der Policy-Ebene gelegt, die unter anderem die inhaltliche Dimension der Politik meint. Durch die Untersuchung von Veröffentlichungen der Kommission soll gezeigt werden, wie die Kommission versucht, Politikinitiiierungsfunktionen auszuüben, und wie sich dadurch die konkrete Ausgestaltung der inhaltlichen Dimension der Politik, aber auch wie sich die Manifestation dieser Inhaltsdimension im Politikfeld der gemeinschaftlichen Erwachsenenbildungspolitik ergibt.

Die Kommission kann durch ihre Machtausübung in der Festlegung der inhaltlichen Dimension einer bestimmten Politik die konkrete Ausgestaltung von Politikfeldern über ihre Funktion als Agenda-Setter und über das Festlegen von Problemdefinitionen und Handlungsmöglichkeiten beeinflussen. Dieser Umstand soll hier der dem Versuch einer Analyse unterzogen werden, um dann in Folge den Einfluss der Inhaltsdimension auf die konkrete praktische Umsetzung dieser gemeinschaftlich vereinbarten Inhalte im Politikfeld der Erwachsenenbildungspolitik erkennbar zu machen.

Das Feld der Erwachsenenbildung hat sich durch den wachsenden Einfluss der Kommission seit der Lissabon-Strategie deutlich verändert. Die Kommission ist in diesem Bereich sehr darum bemüht, sowohl die öffentliche Debatte, als auch das Bewusstsein ihrer UnionsbürgerInnen für die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsprozessen zu stärken. In diesem Bereich wurden zahlreiche Maßnahmen, Strategien und Initiativen etabliert, die dazu dienen sollen, die Teilnahme an der Erwachsenenbildung zu erhöhen, sowie um die Qualität und Niederschwelligkeit von Bildungsprozessen zu sichern.

Ein Policy-relevantes Referenzdokument für die Etablierung einer gemeinschaftlichen Erwachsenenbildungspolitik ist die Mitteilung 558/2007 der Kommission der

Europäischen Gemeinschaften „Action Plan on Adult Learning, It’s always a good time to learn²²⁶“ vom 2. September 2007, die im Folgenden kurz dargestellt werden soll.

13.1.Action Plan on Adult Learning: It’s never too late to learn

588/2007

In diesem Schlüsseldokument für die Erwachsenenbildung nimmt die Kommission sowohl Bezug auf die Zielsetzungen des Amsterdam-Vertrages²²⁷ im Jahr 1997, als auch auf strategischen Zielsetzungen vom Europäischen Rat von Lissabon im Juni 2000. Im Vertrag von Amsterdam wird festgehalten, dass die Entwicklung der Erwachsenenbildung auf dem höchstmöglichen Niveau vorangetrieben werden soll, um einen breiten Zugang zu Bildung und dem fortwährendem Update von Fähigkeiten für BürgerInnen zu ermöglichen. Am Europäischen Rat von Lissabon wird für Europa die Notwendigkeit dazu postuliert, die wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Gesellschaft bis 2010 zu werden. Schlüsselemente dieser umfassenden Strategie sind die Erhöhung von Employability und sozialer Inklusion durch Investitionen in Wissen und Fähigkeiten aller UnionsbürgerInnen.

In der Mitteilung der Kommission von 2001 „Making a European Area of Lifelong Learning a Reality²²⁸“ wird die Bedeutung des Lebenslangen Lernens für alle BürgerInnen der Gemeinschaft hervorgehoben, ebenso wird es in diesem Grundsatzpapier als notwendig erachtet, dass alle traditionellen Bildungssysteme transformiert werden müssen, um deutlich offener und flexibler werden zu können. In dieser Mitteilung der Kommission wird ebenso die Relevanz der Veröffentlichung der Kommission über die Erwachsenenbildung „It’s never too late to learn“²²⁹ von 2006 betont, der zufolge die Erwachsenenbildung ein Schlüsselement des Lebenslangen Lernens ist.

Der Fokus dieses verlautbarten Aktionsplanes liegt auf jenen Menschen, die von Benachteiligungen am Bildungssektor betroffen sind, wie zum Beispiel Erwachsene mit unzureichenden Kompetenzen im Bereich der Lesefähigkeit, Menschen mit ungenügenden beschäftigungsbezogenen Fähigkeiten oder fehlenden Kompetenzen, die dazu erforderlich

²²⁶ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/education/policies/adult/com558_en.pdf (Abgerufen: 04.01.2009.).

²²⁷ Vgl. dazu: http://europa.eu/eurlex/en/treaties/dat/C_2002325EN.003301.html (Abgerufen: 04.01.2009.).

²²⁸ Siehe dazu: <http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/MitteilungEng.pdf> (Abgerufen: 04.01.2009.).

²²⁹ Siehe: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0614:FIN:EN:PDF> (Abgerufen: 04.01.2009.).

sind, um erfolgreich in die Gesellschaft integriert zu sein. Dieses Strategiepapier legt den Fokus der erforderlichen Aktivitäten also auf spezifische Problemfelder und auf Gruppen von Menschen, die am Arbeitsmarkt benachteiligt sind.

Der Erwachsenenbildung wird eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung von „...*Bürgersinn und beruflicher Qualifikation*“²³⁰ zugeschrieben.

In diesem Aktionsplan werden fünf übergreifende Zielsetzungen identifiziert, die es zu bewältigen gilt, damit Europa den Herausforderungen der kommenden Jahre gewachsen ist. Eine dieser Zielsetzungen ist es, das Kompetenzlevel in Beschäftigungsverhältnissen generell zu heben. Dies soll erreicht werden über die Höherqualifizierung der so genannten „unzureichend ausgebildeten“ ArbeitnehmerInnen. Ein weiteres Ziel besteht darin, am Fortbestand des Problems der vorzeitigen Schulabbrecher zu arbeiten und so genannte „zweite Chancen“ zum Nachholen von Bildungsabschlüssen zu ermöglichen. Eine dritte Intention dieses Aktionsplanes ist es, das ebenfalls andauernde Problem der Armut und der sozialen Exklusion unter marginalisierten Gruppen der Gesellschaft zu bearbeiten, um so sowohl eine größere Autonomie der Individuen, als auch breitere Möglichkeiten zur politischen Partizipation zu ermöglichen. Eine weitere dieser fünf übergreifenden Zielsetzungen ist es, die Integration von MigrantInnen in die Gesellschaft zu erhöhen.

Die fünfte Aufgabe, die sich dieser Aktionsplan setzt, ist die Erhöhung der Teilnahme am Lebenslangen Lernen. Es wird hier ausdrücklich die Notwendigkeit zur Erhöhung der Investitionen in die Erwachsenenbildung erwähnt, da die Beteiligung an der Erwachsenenbildung in den letzten Jahren stagnierte und in manchen Teilbereichen des Sektors sogar zu sinken begann. Es soll hier eine umfassende Stärkung des Sektors für die Nutzung der vollen Kapazität vonstatten gehen. Dies kann, so das Postulat dieser Mitteilung nur dann passieren, wenn der so genannten „cross-sectoral nature“²³¹ der Erwachsenenbildung Rechnung getragen wird.

Der prozessuale Aspekt des Policy-Making wird in dieser Mitteilung durch die Beschreibung des Konsultationsverfahrens dargestellt. Ein Element dieser Vorgehensweise ist die Forcierung eines integrierten Ansatzes unter Einbeziehung relevanter Stakeholder. Ebenso soll es gemäß dieses Prozesses zum Austausch bewährter Verfahren kommen. Die Kommission behielt sich bei der Erarbeitung dieser Vorgehensweise ebenso vor, „nationale“ Anlaufstellen in den Mitgliedstaaten und Expertengruppen aus Vertretern der

²³⁰ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/education/policies/adult/com558_en.pdf (Abgerufen: 04.01.2009.).

²³¹ Siehe dazu: http://ec.europa.eu/education/policies/adult/com558_en.pdf (Abgerufen: 04.01.2009.).

Mitgliedstaaten, der Sozialpartner und internationaler Gremien wie beispielsweise der UNESCO zu konsultieren.

Grundlage der Erstellung dieses Aktionsplanes ist die Anerkennung der Unterschiedlichkeit des Zuganges zur Erwachsenenbildung in jedem Mitgliedstaat.

Der Beitrag des Erwachsenenbildungssektors zur Erreichung der Lissabon-Ziele kann, so wird in dieser Mitteilung²³² davon ausgegangen, durch die Schaffung effizienterer Systeme und durch die verstärkte Einbindung relevanter Stakeholder erhöht werden.

Interessant hierbei ist die Nutzung des Wortes „kann“, das die mangelnde Quantifizierbarkeit dieser Annahme darstellt.

An dieser Stelle wird explizit die Notwendigkeit der Etablierung von Partnerschaften auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene angesprochen, um die Effizienz des Sektors stärken zu können.

In diesem Grundlagendokument wird ein Set von Schlüsselementen angegeben, die die Effizienz des Erwachsenenbildungssektors erhöhen sollen, und die in hohem Maße interkorrelieren. Diese Schlüsselemente sind sowohl Policy, als auch Governance und Delivery Systems. Im Bereich der Policy wird davon ausgegangen, dass die fundamentale Notwendigkeit für öffentliche Behörden dazu besteht, gemeinsam mit anderen Stakeholdern Interventionen einzuleiten, um Lernmöglichkeiten für jene zu garantieren, die von dem Risiko der Nichterlangung von Schlüsselkompetenzen betroffen sind.

Hier werden im speziellen Regierungen und andere Stakeholder angesprochen, die die Teilnahme an der Erwachsenenbildung, aber auch die Investitionen erhöhen sollen, um so die Qualität, die Relevanz und die Effektivität der Erwachsenenbildung zu sichern.

Diese Interventionen sind nach Ansicht der Kommission notwendig, um es Menschen, die nicht über adäquate formale Bildungsabschlüsse verfügen, zu ermöglichen, diese in beschäftigungsbezogenen Ausbildungsgängen nachzuholen. Der Fokus bei der Dimension der Policies liegt beim Erwerb der so genannten Schlüsselkompetenzen.

Das Schlüsselement der Governance betrifft primär die Anbieter von Erwachsenenbildung, sowie die Kooperation von staatlicher Seite mit diesen. Bei diesem Punkt wird in der Mitteilung davon ausgegangen, dass so genannte „good governance“ von Bildungseinrichtungen der Erwachsenenbildung einen wichtigen Beitrag zur Effektivität des Lernens Erwachsener leistet. Good Governance der Anbieter der Erwachsenenbildung wird in dieser Mitteilung der Kommission charakterisiert durch: Fokus auf den erwachsenen Lerner, innovative Lernansätze, einer effektiven Bedürfnisanalyse,

²³² Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/education/policies/adult/com558_en.pdf (Abgerufen: 04.01.2009.).

effizienten Administrationssystemen und effiziente Ressourcenverteilung, Professionalisierung der Fachkräfte, Systeme der Qualitätssicherung für Bildungsanbieter, evidenzbasierte Monitoring- und Evaluationssysteme, und engere Verbindung zu anderen Bereichen der Bildungspolitik und darin involvierten Behörden. Hier wird die Erfordernis eines geplanten und systematischen Zuganges zu allen Formen des Lernens, sowohl formal, als auch nicht-formal im Bereich der Erwachsenenbildung festgestellt²³³.

Das dritte Schlüsselement dieses Aktionsplanes „Delivery“ meint die Umsetzung der gemeinschaftlich etablierten Maßnahmen und Strategien im nationalstaatlichen Kontext.

Hier sollen Maßnahmen etabliert werden, die sicherstellen, dass die Bedürfnisse der Lernenden einerseits, andererseits aber auch die Erfordernissen des Arbeitsmarktes gedeckt sind, um höhere Qualität zu gewährleisten und um weiteren Bedarf zu generieren.

Diese Vorgehensweise soll es ermöglichen größere Informationsmöglichkeiten und so genannte „Guidance“- Systeme näher zum lernenden Erwachsenen zu bringen, das Lernen im Allgemeinen stärker auf den Lerner zu zentrieren und in höherem Einklang mit der lokalen Gemeinde und den örtlich vorhandenen Beschäftigungsverhältnissen zu bringen, einen flexibleren Zugang zu Validierungssystemen sicherzustellen, einen breiteren Zugang zu Institutionen der Hochschulbildung zu ermöglichen, und Individuen dazu ermutigen in ihre eigenen Bildungsprozesse zu investieren.

In diesem Aktionsplan der Europäischen Kommission werden die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert an der Analyse effektiver Reformen in allen Sektoren der Erziehungs- und Bildungssysteme, der Verbesserung der Qualität des Angebotes im Erwachsenenbildungssektor, der Verbreiterung der Möglichkeiten für Erwachsene ein höheres Level der Bildung und Ausbildung zu erzielen, der Beschleunigung des Prozesses der Anerkennung und Bewertung von Fähigkeiten und sozialen Kompetenzen und der Ausweitung und Verbesserung des Monitoring des Sektors der Erwachsenenbildung zu arbeiten. Für diese Zielsetzungen wird von der Kommission ein Zeitplan festgelegt, worin bekundet wird, dass die Zielerreichung bis 2010 realisiert sein soll. Zusätzlich zu den politischen Zielen wurde durch diesen Aktionsplan die zeitliche Dimension zur intergouvernementalen Zusammenarbeit festgelegt, was wiederum der Kohärenz der Gesamtstrategie förderlich sein soll.

²³³ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/education/policies/adult/com558_en.pdf (Abgerufen: 04.01.2009.).

13.2.Mitteilung der Kommission: Erwachsenenbildung: Man lernt nie aus: 14600/06

Dieses von der Kommission erstellte Dokument zeigt in der Einleitung jene Problembereiche der Erwachsenenbildung auf, die innerhalb der Gemeinschaft als defizitär zu beurteilen sind. Eines dieser Problemfelder ist die ungenügende Bearbeitung und Umsetzung der gemeinschaftlich beschlossenen Prioritäten.

Diese Mitteilung ist eigentlich der Vorläufer zum vorher erörterten Dokument und legt für dieses den grundlegenden Interventionsbedarf im weiteren Sinn fest.

In dem Dokument „Erwachsenenbildung: Man lernt nie aus“ wird dargestellt, dass die allgemeine und berufliche Bildung, die konstitutive Elemente der Erwachsenenbildung darstellen, zentrale Faktoren für die Erreichung der Ziele der Lissabon-Strategie sind, und dass die Erwachsenenbildung der Erreichung dieser Zielsetzungen zuträglich sein kann. Augenscheinlich hierbei ist ebenfalls die Unbestimmtheit des Beitrages der Erwachsenenbildung zur Erzielung der Lissabon-Prioritäten, welche sich aus der Verwendung des Wortes „kann“ ergibt. Es wird hier also ein impliziter Zusammenhang beider Elemente angenommen, der hier aber nicht explizit erörtert wird.

Ein weiterer Schwachpunkt der bisher erarbeiteten Maßnahmen und Reformschwerpunkte ist, dass die meisten Systeme derzeit noch auf die Bildungsbeteiligung junger Menschen ausgerichtet sind, und deshalb in Folge ältere Menschen in Bildungsprozessen marginalisiert werden. Um diesem Umstand entgegen zu wirken ist es deshalb von Nöten, den von der Kommission festgelegten Benchmark der Teilnahme Erwachsener am lebenslangen Lernen zu erreichen.

Die Kommission legt weiters vier, für die Aufgabe der Erwachsenenbildung grundlegende Zielsetzungen fest²³⁴: der Erwerb von Schlüsselkompetenzen, die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Mobilität am Arbeitsmarkt, und die soziale Eingliederung. Zur Erreichung dieser Prioritäten muss aber die Entwicklung von Infrastrukturen und Strategien ausgeweitet werden.

Diese Mitteilung bildet demnach die strategische Grundlage für die weitere Vorgehensweise im Bezug auf das Gesamtprogramm Lebenslanges Lernen 2007-2013.

²³⁴ Vgl. dazu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0614:FIN:DE:PDF> (Abgerufen: 04.01.2009.).

Ein weiterer Punkt der Erörterung in diesem Dokument ist Benennung der Notwendigkeit für die Reform der mitgliedstaatlichen Erwachsenenbildungssysteme. Diese Mitteilung geht davon aus, dass im Zuge der Entwicklung der Strategie zum Lebenslangen Lernen, die Erwachsenenbildung oft nicht die ihr gebührende Aufmerksamkeit bekommen hat, und dass es angesichts der großen Herausforderungen, mit denen sich Europa konfrontiert sieht, notwendig ist, die Diskrepanz zwischen dem politischen Diskurs und der Realität zu bearbeiten.

Die Kommission versucht mit dieser Mitteilung die diskursive Konstruktion der Relevanz der Erwachsenenbildung im politischen Diskurs herzustellen. Hier wird von Seiten der Kommission ein realpolitischer Diskurs angenommen, der meiner Meinung nach eher ein Element der diskursiven Formation der Bedeutsamkeit der Erwachsenenbildung im nationalen Bildungskontext durch die Kommission darstellt.

Die Herausforderungen, die die Notwendigkeit der Erwachsenenbildung im Kontext des Lebenslangen Lernens verdeutlichen, sind nach Ansicht der Kommission, die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit, der demografische Wandel, und die Notwendigkeit zur Bewerksstellung der sozialen Eingliederung benachteiligter sozialer Gruppen²³⁵.

Die zentrale wirtschaftliche Herausforderung besteht demzufolge darin, mehr Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu erreichen. Bildung wird hierfür als Schlüsselfaktor gesehen, und deshalb ist es von Nöten das allgemeine Kompetenzniveau zu heben, um den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes gerecht zu werden.

Dies stellt eine der zentralen Botschaften dieser Mitteilung dar. Bildung wird in dieser Betrachtung in den Dienst arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen gestellt²³⁶.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften postuliert, dass Europa einen beispiellosen demografischen Wandel durchmacht, der sich ebenso auf Wirtschaft und Gesellschaft auswirkt. Die europäische Bevölkerung befindet sich in einem Alterungsprozess und die Erwachsenenbildung muss hier intervenieren, um den Anteil der erwerbstätigen jungen Menschen zu erhöhen und um die Erwerbstätigkeit älterer Menschen zu verlängern.

²³⁵ Siehe: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0614:FIN:DE:PDF>. (Abgerufen: 04.01.2009.).

²³⁶ Vgl. dazu: Dewe, Bern/Weber, Peter (2007), S.91ff.

Eine weitere Herausforderung der Gemeinschaft, die hier von der Kommission benannt wird, ist jene der sozialen Eingliederung. Den damals aktuellsten Evaluationsberichten zufolge, ist Europa nach wie vor mit Armut und sozialer Ausgrenzung konfrontiert. Als Ursachen hierfür werden schlechte Grundbildung, Arbeitslosigkeit und soziale Isolation identifiziert, und Erwachsenenbildung kann hier als aktiver Interventionsmechanismus eine Schlüsselrolle in der Bekämpfung sozialer Disparitäten spielen²³⁷.

Die Kommission legt mit dieser Mitteilung den weiteren Interventionsbedarf fest. Es wird hierbei davon ausgegangen, dass es aus Effizienz- und Gerechtigkeitsgründen notwendig ist, das allgemeine Kompetenzniveau zu heben. In einem weiteren Schritt wird auch der nachstehende Handlungsbedarf beim Policy-Making und bei der Policy-Implementierung festgelegt. Hier wird primär die Inkohärenz der Systeme der Erwachsenenbildung angesprochen. Es wird festgestellt, dass politische Entscheidungen auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene getroffen werden, und dass dies teilweise auf mehreren Ebenen parallel passiert, und dass viele Länder einen hohen Dezentalisierungsgrad aufweisen.

Hierin liegt auch die Erfordernis zur Intervention, um die Koordination zu verbessern, Partnerschaften aufzubauen und für mehr Kohärenz zu sorgen, um Doppelarbeit zu vermeiden, damit die knapp bemessenen Ressourcen effizient eingesetzt werden können. Die Koordination soll für mehr Kohärenz sorgen.

Die nationalen Reformprogramme sollen in Bezug auf Pläne und Strategien zum lebenslangen Lernen den Schritt von der Planungs- in die Umsetzungsphase tätigen.

In einem weiteren Schritt werden in dieser, die spätere Handlungsweise leitenden Mitteilung, fünf Grundsatzthesen²³⁸ erstellt, die den prioritären Interventionsbedarf der Mitgliedstaaten grundlegen. Diese Grundsatzthesen können als diskursive Formationen betrachtet werden, die durch die Kommission festgelegt wurden, und als Zielformulierungen bewertet werden, weil sie zukünftige Prioritäten festlegen, die es zu erreichen gilt.

Eine dieser Grundsatzthesen ist die Notwendigkeit die Beteiligung an der Erwachsenenbildung zu steigern, und die Erfordernis, die Erwachsenenbildung gerechter

²³⁷ Siehe: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0614:FIN:DE:PDF> (Abgerufen: 04.01.2009.).

²³⁸ Vgl. dazu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0614:FIN:DE:PDF> (Abgerufen: 04.01.2009.).

zu gestalten. Hierzu müssen umfassende Orientierungs- und Informationssysteme entwickelt werden, die in den Zuständigkeitsbereich der gemeinschaftlichen Strategie zur Lifelong-Guidance fallen.

Die Sicherstellung der Qualität der Erwachsenenbildung ist die zweite dieser fünf Grundsatzthesen, da nach Ansicht der Kommission qualitativ schlechte Erwachsenenbildung zu qualitativ schlechten Lernergebnissen führt²³⁹. Hier wird detailliert auf Didaktik, Qualität der Lehrkräfte, Qualität der Anbieter und Qualität des Unterrichts eingegangen. Die Konklusion dieser These ist, dass es der Etablierung einer Qualitätskultur in der Erwachsenenbildung bedarf, und dass die Mitgliedstaaten gezielt in die Verbesserung von Unterrichtsmethoden und Unterrichtsmaterialien investieren müssen.

Die dritte dieser fünf Grundsatzthesen beschäftigt sich mit der Anerkennung und Validierung der Lernergebnisse. Hier wird postuliert, dass alle Mitgliedstaaten Systeme der Validierung und Anerkennung in der Erwachsenenbildung sowohl des formalen, aber auch des nichtformalen und informellen Lernens einrichten müssen, denn diese Lernerfahrungen stellen einen integralen Bestandteil der Strategie des lebenslangen Lernens dar. Mit dieser Aufforderung wird ein direkter Zusammenhang zwischen der Erwachsenenbildung, die ja in weiten Teilen aus informellen und nichtformalen Lernvorgängen besteht, und dem lebenslangen Lernen hergestellt.

Die ausreichende Investition in die allgemeine und berufliche Bildung von MigrantInnen ist Gegenstand der Erörterung der vierten Grundsatzthese.

Die fünfte Grundsatzthese beschäftigt sich mit Indikatoren und Benchmarks, die es ermöglichen sollen, evidenzbasierte Strategien zu entwickeln. In dieser Grundsatzthese wird dargelegt, dass die Qualität und Vergleichbarkeit der Daten über die Erwachsenenbildung weiter verbessert werden müssen. Andererseits geht es aber auch darum, Konzepte und Definitionen zu harmonisieren, die den Erfassungsbereich und die Häufigkeit der Erhebungen ausweiten. Diese letzte Grundsatzthese geht auf ein konstitutives Problem der Erwachsenenbildung ein. In der Erwachsenenbildung gibt es kaum allgemein verbildliche Gegenstandsbegrifflichkeiten, was auch die Entwicklung und Evaluation dieses Gegenstandes erheblich erschwert.

²³⁹ Siehe: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0614:FIN:DE:PDF>
(Abgerufen: 04.01.2009.).

Der letzte Punkt der Erörterung in diesem Dokument ist die Explikation der Maßnahmen²⁴⁰ der Europäischen Union, die nach Ansicht der Kommission in der Erwachsenenbildung getroffen werden müssen. Die Kommission schlägt an dieser Stelle die Intensivierung des politischen Dialogs mit den Mitgliedstaaten und den relevanten Stakeholdern vor.

13.3. Kommuniqué von Helsinki über die verstärkte europäische Zusammenarbeit in der Berufsbildung²⁴¹

Dieses Kommuniqué wurde im Dezember 2006 von der Europäischen Kommission, in Zusammenarbeit mit den zuständigen europäischen Ministern und den Sozialpartnern erstellt. Hierin wird eine Überprüfung des so genannten Kopenhagen-Prozesses vorgenommen.

Dieses Dokument beschreibt in einem ersten Schritt die Notwendigkeit von Investitionen in Humankapital und Wissen. Hier werden abermals die Herausforderungen benannt mit denen sich Europa konfrontiert sieht, und die sowohl aus der Globalisierung, als auch der „alternden Bevölkerung“, und der Entwicklung neuer Technologien bestehen. Die berufliche Bildung spielt hier eine zentrale Rolle bei der Bewältigung dieser Herausforderungen.

Mit dieser Festlegung der Zielsetzungen der Berufsbildung, die ein wesentliches Moment der Erwachsenenbildung ist, wird von Seiten der Kommission eine begriffliche Extension des Bildungsbegriffes vorgenommen, denn Bildung wird hier so interpretiert, dass diese zur Bewältigung der sozialen Herausforderungen, die durch einen sich wandelnden Markt entstehen, dient.

In dieser Mitteilung wird weiters davon ausgegangen, dass die Berufsbildung ein wesentlicher Bestandteil des lebenslangen Lernens ist, und dass letzteres alle Arten und Formen des Lernens umfasst. Erfordernis²⁴² ist es, so die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, einen gut funktionierenden Ausbildungsmarkt herzustellen und eine breite Wissensbasis zu sichern. Hier wird die diskursive Herstellung eines

²⁴⁰ Vgl.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0614:FIN:DE:PDF> (Abgerufen: 04.01.2009.).

²⁴¹ Siehe dazu: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/helsinki_en.pdf (Abgerufen: 04.01.2009.).

²⁴² Siehe dazu: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/helsinki_en.pdf (Stand: 04.01.2009.).

Bildungsmarktes durch Intervention der Kommission durch die Verwendung der Begrifflichkeit „Ausbildungsmarkt“ versucht.

Es geht hierin der Berufsbildung primär um den Aufbau von Humankapital im Hinblick auf die Verwirklichung von Wirtschaftswachstum und die beschäftigungspolitischen Zielsetzungen. Die Berufsbildung sieht sich hierbei vor einer doppelten Herausforderung. Sie soll eine hochwertige berufliche Erstausbildung fördern und die geeigneten Rahmenbedingungen für die Verbesserung der Kenntnisse der Erwerbsbevölkerung schaffen. Konkret geht es hier einerseits um die Vermittlung der für den Arbeitsmarkt und das spätere Berufsleben relevanten Kenntnisse und Kompetenzen und andererseits aber auch um die Gestaltung zunehmend flexiblerer Rahmenbedingungen für den Übergang von der beruflichen Bildung zur Hochschulbildung.

Ein wichtiger Aspekt der Berufsbildung wird darin gesehen, dass der Berufsbildung eine zweifache Aufgabe zukommt. Erstens muss sie einen relevanten Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit leisten und andererseits wird hier durch berufsbezogene Bildungsmaßnahmen an die Verstärkung des sozialen Zusammenhaltes appelliert. Ein Grundsatz der Berufsbildung ist, nach diesem Kommuniqué²⁴³, dass diese auf Effizienz und Gerechtigkeit ausgerichtet sein muss.

Im nächsten Punkt geht die Kommission dazu über, Wege zur Verwirklichung der Reformen des Kopenhagen-Prozesses vorzuschlagen. Die Vielfalt der europäischen Berufsbildungssysteme stellt hierbei einen Vorteil dar und ist ein konstitutives Moment, um Mobilität zu fördern.

Ebenso werden an dieser Stelle aber auch Strategien und Mechanismen angeführt, die die Umsetzung dieser Reformen initiieren sollen. Die politische Tragweite dieser gemeinschaftlichen Vorgehensweise äußert sich darin, dass die Bedeutung der Berufsbildung stärker ins Bewusstsein der politischen Entscheidungsträger gerückt werden soll. Andererseits ist es aber auch von Nöten, gemeinsame Instrumente zu entwickeln. Ebenso soll der Prozess des gegenseitigen Lernens unterstützt werden, wie auch die Einbindung der relevanten Akteure.

²⁴³ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/helsinki_en.pdf (Abgerufen: 04.01.2009.).

Abschließend merkt die Kommission an, dass ein stärker fokussierter Prozess notwendig ist, um erfolgreiche Entwicklungen in der Berufsbildung zu initiieren²⁴⁴. Dazu sollen die Mitgliedstaaten die bisherigen Arbeiten fortsetzen und sich auf die Vollendung und praktische Umsetzung bereits erfolgter Initiativen konzentrieren. Ebenso geht es um die Begrenzung bisheriger prioritärer Bereiche und um die Formulierung klarerer Zielsetzungen.

In einer versuchten Gesamtbeurteilung des vorliegenden Schriftgutes lässt sich feststellen, dass die Kommission eine begriffliche Extension des Bildungsbegriffes vornimmt, um diesen zur Erreichung wirtschaftlicher Zielsetzungen verwenden zu können. Die Kommission verwendet den Bildungsbegriff in einem sehr differenten Verständnis von einem kritisch-emanzipatorischen Bildungsbegriff, um damit vielleicht adäquater und effizienter politische Prioritäten realisieren zu können und um den politischen Diskurs für die Notwendigkeit berufsbezogener Bildungsreformen zu initiieren.

Dieses Komminique²⁴⁵ wurde deshalb zur Analyse herangezogen, weil in den beiden ebenfalls verwendeten Aktionsplänen die Berufsbildung meiner Einschätzung nach nur marginal behandelt wurde. Die Berufsbildung ist jedoch ein integraler und konstitutiver Bestandteil der Bildungsprozesse Erwachsener und deshalb sollte ihr auch die gebührende Aufmerksamkeit, auch im politischen Diskurs geschenkt werden.

²⁴⁴ Siehe dazu: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/helsinki_en.pdf (Abgerufen: 04.01.2009.).

²⁴⁵ Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/helsinki_en.pdf. (Abgerufen: 04.01.2009.).

Teil VI: Der Staatenvergleich

Dieses Kapitel stellt den empirischen Teil der Arbeit dar. In diesem Kapitel passiert der Wechsel von der allgemeinen Begriffsarbeit zur spezifischen Anwendung der Begriffe. Hier wird der Übergang vom Allgemeinen zum Speziellen in der Erkenntnisarbeit angestrebt, denn hier werden die theoretischen Begriffe praktisch auf den speziellen Fall des Vergleichs zweier Staaten angewandt.

14. Das Politikfeld der Erwachsenenbildung in Österreich

Die Systeme der Erwachsenenbildung in Europa sind sehr vielfältig. Im Interesse der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Erwachsenenbildung wurden auf gemeinschaftlicher Ebene zahlreiche institutionelle Ordnungen etabliert, um eine Intensivierung der Zusammenarbeit voranzutreiben. Die vermehrte Bemühung um Zusammenarbeit soll durch den Vergleich der Bildungssysteme deren Qualität erhöhen und die Entwicklungen in diesem Bereich verbessern. Auf europäischer Ebene wurden verschiedene Informationsnetzwerke geschaffen, die Informationen und Analysen zu europäischen Bildungssystemen und europäischen Bildungspolitiken anbieten. In diesen Informationsnetzwerken wird dabei von einer Informationssammlung auf nationaler Ebene ausgegangen, der Erstellung so genannter Länder-Hintergrundberichte, die dann zur Konzeption weiterführender Policies herangezogen werden.

Innerhalb des politischen Organisationsrahmens der Europäischen Union gibt es mehrere Initiativen und Institutionen, um zwischenstaatliche Bildungskooperation durchzuführen. Die umfassendste und einflussreichste ist meiner Ansicht nach Euridyce²⁴⁶, welches ein Informationsnetz zum Bildungswesen in Europa ist. Genannt sei an dieser Stelle ebenso das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP)²⁴⁷, eine europäische Behörde, die für die Entwicklung und die Verbreitung der arbeitsbezogenen Erziehung und Bildung in der Union auftritt, aber auch die Europäische Stiftung für

²⁴⁶ Nähere Informationen dazu: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php (Abgerufen: 24.08.2009.).

²⁴⁷ Siehe: <http://www.cedefop.europa.eu/about/default.asp> (Abgerufen: 24.08.2009.).

Berufsbildung (EFT)²⁴⁸, die zur Weiterentwicklung der Berufsbildungssysteme durch Zusammenarbeit im Bereich der Berufsbildung und Koordinierung der Unterstützung beitragen soll.

Die vorliegende Arbeit zieht zur Darstellung des nationalen Erwachsenenbildungssystems ein ähnliches Analyseschema heran, welches zur Erstellung der Länderhintergrundberichte verwendet wird, jedoch werden hier nur jene Kriterien angeführt und betrachtet, die für den angestrebten Vergleich relevant erscheinen.

Die Länderdarstellung der Bildungssysteme wird auf der Grundlage einer einheitlichen Gliederung versucht, damit der Vergleich mit anderen Bildungssystemen möglich wird. Es wird hier also versucht eine systematische Ordnung zu erarbeiten, um die besonderen Merkmale der Organisation und Funktionsweise der Bildungssysteme zu beschreiben.

Um einen Ländervergleich anzustellen zu können wird zuerst das österreichische System der Erwachsenenbildung mit seinen Besonderheiten dargestellt. Hier soll das Augenmerk darauf gelegt werden, grundlegende nationale Charakteristika herauszuarbeiten. Dies soll den Vergleich ermöglichen und gleichzeitig die Besonderheiten der einzelnen Systeme hervorheben.

In diesem Kapitel wird versucht, ein möglichst umfassendes Bild des Feldes der Erwachsenenbildung in Österreich nachzuzeichnen. Es wird jedoch aufgrund der Vielfältigkeit der vorhandenen Informationen keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhoben.

14.1. Politische Zuständigkeiten, Gesetzgebung und Finanzierung

Im Politikfeld der österreichischen Erwachsenenbildung gibt es Verantwortlichkeiten unterschiedlichster Instanzen und Einrichtungen, ebenso bestehen vielfältigste Zuständigkeiten für Regulierung, Erhaltenschaft, Finanzierung und Begleitung dieser Aktivitäten²⁴⁹.

²⁴⁸ Nähere Infos unter:

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/vocational_training/c11906_de.htm
(Abgerufen: 24.08.2009.).

²⁴⁹ Siehe dazu: Petanowitsch, Alexander/ Schneeberger, Arthur/ Schlögl, Peter (2008), S.11.

Aufgrund der Tatsache, dass Österreich ein föderaler Bundesstaat ist, in dem das Prinzip der Subsidiarität stark ausgeprägt ist, gibt es Gebietskörperschaften mit Gesetzgebungskompetenzen, wobei diese auf Bundes- und Landesebene erfolgen. Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass in die Kompetenz der Länder all jene Materien fallen, die nicht ausdrücklich in die Zuständigkeit des Bundes fallen²⁵⁰. Hierbei gibt es generelle Regelungen die unterschiedlichen Geschäftsbereiche betreffend. Die Geschäfte der Bundesverwaltung kommen den Ministerien zu, während die Vollziehung in den Ländern dem Landtag zukommt.

Der Geschäftsbereich der Erwachsenenbildung kommt im österreichischen Recht keinen bestimmten Einrichtungen oder Trägern als exklusives Tätigkeitsfeld zu. Die kompetenzrechtliche Einordnung der Erwachsenenbildung stammt aus der Zeit vor der aktuell gültigen Bundesverfassung²⁵¹.

Die erste gesetzliche Basis stellt das 1973 verabschiedete Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung und des Volksbüchereiwesens aus Bundesmitteln, Abschnitt I, Paragraph 1²⁵², dar.

Die finanzielle Förderung der Erwachsenenbildung wurde 2002 vom Bund an die Länder übertragen. Gegenwärtig wird die Erwachsenenbildung im Unterrichtsministerium in zwei Abteilungen der Sektion V betreut. Dies sind die Sektion „Allgemeine pädagogische Angelegenheiten, Statistik und IT-Angelegenheiten“ und die Sektion Erwachsenenbildung, allerdings ist hierbei eine Abteilung für die inhaltlichen und eine Abteilung für die finanziellen Angelegenheiten zuständig.

Das öffentliche Bibliothekswesen obliegt derzeit dem Referat der Sektion IV Kultur²⁵³.

Die Zuständigkeit der Erwachsenenbildung im schulischen und hochschulischen Bereich obliegt kompetenzrechtlich dem Unterrichtsministerium und dem Wissenschaftsministerium. Ebenso ergeben sich hier aber auch inhaltliche Zuständigkeiten breiter angelegt zwischen verschiedenen Ministerien. So liegen zum Beispiel Hauptverantwortungsbereiche des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend in der Erwachsenenbildung im Arbeitsmarktservice. Die Zuständigkeit für Belange der Gesundheit liegt beim Bundesministerium für Gesundheit, für Menschen mit Behinderung

²⁵⁰ Vgl. dazu: <http://www.wienerzeitung.at/linkmap/recht/verfassung1.htm> (Abgerufen: 24.08.2009.).

²⁵¹ Siehe dazu: Petanowitsch, Alexander/ Schneeberger, Arthur/ Schlögl, Peter (2008), S.11.

²⁵² Siehe: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1973_171_0/1973_171_0.pdf (Abgerufen: 24.08.2009.).

²⁵³ Siehe dazu: Petanowitsch, Alexander/ Schneeberger, Arthur/ Schlögl, Peter (2008), S.11ff.

im Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und jene für land- und forstwirtschaftliche Angelegenheiten beim Lebensministerium.

Durch die kompetenzrechtliche Regelung die Bundesländer betreffend ist es dort zu unterschiedlichen Ausprägungen von Strukturen und regionalen Besonderheiten gekommen.

Der OECD-Länderprüfbericht über Erwachsenenbildung II von 2004²⁵⁴, merkt hier die Auswirkungen der föderalen Staatsorganisation Österreichs für die nationale Erwachsenenbildung an.

Dieser Prüfbericht besagt, dass Erwachsenenbildung ein Feld ist, wo die Verantwortlichkeiten unklar und merklich vermischt sind. Dies stellt für die Ausgestaltung der Erwachsenenbildung insofern ein Problem dar, weil dadurch die Erwachsenenbildung substantiell verkompliziert wird, da bestimmte Programme oder Schulungen sehr zwischen den Bundesländern variieren, und die Förderungen durch Bund und Bundesländer in vielen Bereichen vermischt sind.

Eine andere Angelegenheit, die für die Erwachsenenbildung relevant wird, ergibt sich durch die spezifische politische Kultur des österreichischen politischen Systems. Der OECD Prüfbericht von 2004 merkt in diesem Zusammenhang an, dass es in Bezug auf die spezifisch österreichische politische Kultur ein hohes Level sozialen Dialoges in allen Angelegenheiten gibt²⁵⁵.

Gemeint ist damit die Konsenskultur in der Kreation neuer Policies, die in Österreich traditionell die Aushandlungskultur von cleavages²⁵⁶ determiniert. Der Bericht attestiert hier der Erwachsenenbildung, dass diese Teil der Hervorbringung einer Konsens-Kultur ist, in der verschiedene Gruppen so lange zusammenkommen, bis sie ein ähnliches Verständnis eines Problems und dessen Lösung teilen. Der OECD Prüfbericht geht in weiterer Folge davon aus, dass die in Österreich vorherrschende Konsenskultur ein Grund dafür ist, dass es nur wenig Verlass auf und nur geringen Einsatz von Marktmechanismen im Feld der Erwachsenenbildung gibt.

In Österreich existieren eine Vielzahl an Koordinationsräten als Teil der Konsenskultur und der Kultur der Zusammenarbeit, wobei hier umfassende Konsultationen über das System hinweg stattfinden, im speziellen mit den Sozialpartnern²⁵⁷.

²⁵⁴ Siehe: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, (2004), S.4.

²⁵⁵ Siehe: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, (2004), S.4.

²⁵⁶ Vgl. dazu: http://www.politik.uni-trier.de/mitarbeiter/schild/ws0304/vl_3.pdf (Abgerufen: 25.09.2009.).

²⁵⁷ Siehe: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2004), S.30.

Gesetzlich geregelt ist ausschließlich die Förderung der Erwachsenenbildung durch das „Bundesgesetz über die Förderung der Erwachsenenbildung und des Volksbüchereiwesens von 1973 (siehe weiter vorne), sowie durch das „Arbeitsmarktförderungsgesetz“ von 1986²⁵⁸, welches 1994 zum „Arbeitsmarktservicegesetz“²⁵⁹ wurde.

Seit 1998 ermöglicht die so genannte „Teilrechtsfähigkeit“ den Schulen als Träger für Weiterbildung zu agieren²⁶⁰.

Im Jahr 1972 haben sich bundesweiten Verbände der Erwachsenenbildung zur „Konferenz der Erwachsenenbildung Österreich“ zusammengeschlossen, wobei hier laut dem „Länderbericht für die UNESCO 6th International Conference on Adult Education (Confineta VI)²⁶¹ von 2008, laufend Abstimmungen zwischen diesem Dachverband von Trägerorganisationen und dem zuständigen Ministerium statt finden, und aber auch länderspezifische Plattformen etabliert wurden.

14.2. Finanzierung der Erwachsenenbildung

Im Bereich der Erwachsenenbildung liegt der Schwerpunkt der öffentlichen Bildungsfinanzierung im hochschulischen Bereich. Terminologisch werden die Begriffe Erwachsenenbildung und Weiterbildung in dieser Arbeit synonym verwendet. Die gesetzliche Grundlage der Förderung wurde weiter vorne im Text schon behandelt. Die Finanzierung der Erwachsenenbildung betreffend werden hier also sowohl Mittel für die allgemeine als auch für die berufsbezogene Erwachsenenbildung aufgewandt.

Aufgrund der Vielgestaltigkeit dieser unterschiedlichen Lernprozesse kommt es zu einer komplexen Finanzierungsstruktur, die in der Typologie der Weiterbildungsfinanzierung dem gemischten Regime zugeordnet wird, denn hier fallen das Marktregime, das bürokratische und das gemischte Regime zusammen²⁶².

²⁵⁸ Siehe: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008239> (Stand: 25.09.2009.).

²⁵⁹ Nähere Infos unter: <http://www.austrianlaw.at/cms/fileadmin/gesetze/verwalt/amsg.pdf> (Stand: 25.09.2009.).

²⁶⁰ Siehe dazu: Lenz, Werner, „Lebenslanges Lernen in der Wissensgesellschaft-Voraussetzungen und Rahmenbedingungen in Österreich“, in: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2004), S.42.

²⁶¹ Siehe: Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (2008), S.11ff.

²⁶² Vgl. dazu: Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (2008), S.13.

Im Jahr 2004 ergab sich nach OECD Angaben zur Weiterbildungsfinanzierung²⁶³ ein Verhältnis von 93,7% öffentlich finanzierter Weiterbildung zu 6,3% privat finanzierter Weiterbildungsbeteiligung im Tertiärbereich.

Die öffentliche Diskussion über die Bildungsfinanzierung in der Erwachsenenbildung beschäftigt sich hauptsächlich mit der beruflichen Weiterbildung, weshalb Aussagen zur Finanzierung hauptsächlich zur beruflichen Weiterbildung erfolgen. Die Gesamtausgaben der beruflichen Weiterbildung betragen 2002 circa 2,4 Milliarden Euro. Die Finanzierungsanteile sind aber hier je nach sektoraler Zugehörigkeit sehr unterschiedlich. Unternehmen tragen beispielsweise einen Anteil von 872 Millionen Euro, während ArbeitnehmerInnen selbst 799 Millionen Euro für Weiterbildung aufwenden. Der Europäische Sozialfonds finanziert mit 581 Millionen Euro ebenfalls einen beträchtlichen Teil der beruflichen Weiterbildung, während der Bund, Länder und Gemeinden die vergleichsweise geringe Summe von 145 Millionen Euro beisteuern²⁶⁴.

Auch die von Arthur Schneeberger verfasste Studie „Beteiligungsstruktur und Ressourcen der Erwachsenenbildung. Empirische Grundlagen zu einer Strategie des lebensbegleitenden Lernens“²⁶⁵, im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur, attestiert, dass die Finanzierung der österreichischen Erwachsenenbildung komplex ist. Das Finanzierungsmosaik besteht neben öffentlichen Ausgaben aus Strukturförderungen der Erwachsenenbildungsträger, den Bildungsausgaben der Unternehmen sowie denen der TeilnehmerInnen. Ein nicht unbeachtlicher Teil der Finanzierung der Erwachsenenbildung kommt aus Mitteln von europäischer Ebene. Direkte Aufwendungen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds werden vorwiegend im Rahmen von Maßnahmen der aktiven und aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eingesetzt. Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen von AMS Distributionen stellen im Bereich der Arbeitsmarktförderung in Österreich die wichtigste Strategie zur Bekämpfung von Arbeitsmarktproblemen dar. In der Programmperiode des ESF 2007-2013 werden rund 1,1 Milliarden Euro für die Förderung der Finanzierung aufgewandt, wobei hier fast die Hälfte dieses Betrages, 472 Millionen Euro aus den Mitteln des ESF kommt²⁶⁶.

²⁶³ Siehe: Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (2008), S.13.

²⁶⁴ Vgl. dazu: Lenz, Werner, „Lebenslanges Lernen in der Wissensgesellschaft-Voraussetzungen und Rahmenbedingungen in Österreich“, in: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2004), S.43ff.

²⁶⁵ Siehe: Bundesministerium für Kunst, Unterricht und Kultur (2005), S.41.

²⁶⁶ Siehe dazu: http://www.esf.at/?page_id=15 (Abgerufen: 25.05.2009.).

14.3. Angebotsstruktur in der österreichischen Erwachsenenbildung

Ebenso wie bei der Finanzierung der österreichischen Erwachsenenbildung ergibt sich im Bereich der Angebotsstruktur ein vielfältiges und komplexes Bild²⁶⁷. Generell lässt sich in der Erwachsenenbildung in Österreich neben den öffentlichen Instanzen in Bund, Ländern und Gemeinden ein starkes Engagement der Interessensvertretungen und auch der Religionsgemeinschaften feststellen. Eine Erhebung von 2004 konnte in Österreich 1755 Erwachsenenbildungs-/Weiterbildungsinstitutionen als eigene Rechtspersonen identifizieren²⁶⁸.

Im Rahmen dieser Erhebung wurden folgende Anbieterkategorien erstellt:

betriebliche sowie betriebsnahe Einrichtungen der Weiterbildung und Schulung

- Erwachsenenweiterbildungsanbieter gemeinnütziger Art
- private Bildungsanbieter
- Schulen, Fachhochschulen und Universitäten

Im OECD Prüfbericht²⁶⁹ von 2004 werden für die österreichische Angebotsstruktur folgende Kategorien angeführt:

- Angebote des zweiten Bildungsweges
- Angebote zur Höherqualifizierung von Erwerbstätigen
- Arbeitsmarktprogramme für Arbeitslose
- Nicht-berufliche bzw. allgemeine Erwachsenenbildung
- Fachhochschulen und Universitäten
- betriebliche Weiterbildung

Um einen Überblick über die Anbieterstruktur innerhalb der Erwachsenenbildung zu bekommen, ist sowohl eine Unterscheidung zwischen allgemeiner und beruflicher Erwachsenenbildung, als auch zwischen kursmäßiger und abschlussbezogener Weiterbildung notwendig. Weiterbildung hat in Österreich traditionell mehr die Konnotation der berufsbezogenen Erwachsenenbildung. Das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur hat eine Meta-Website zusammengestellt, welche Links zu regionalen und institutionellen Websites bietet, die Informationen über Kurse und Programme anbietet.

²⁶⁷ Siehe: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, (2004), S.2.

²⁶⁸ Siehe: Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (2008), S.19.

²⁶⁹ Siehe dazu: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, (2004), S.2.

Die folgende Darstellung 1 soll einen Überblick zur komplexen Struktur der Erwachsenenbildungsanbieter ermöglichen.

Darstellung 1:

STRUKTUR DER ERWACHSENENBILDUNGSANBIETER IN ÖSTERREICH

Schwerpunkt: Allgemeine Erwachsenenbildung

Schwerpunkt: Berufliche Erwachsenenbildung

*Formale Bildung
(bezogen auf öffentlich
anerkannte Abschlüsse)*

*Fokus auf nicht-formaler
(kursmäßiger) Bildung*

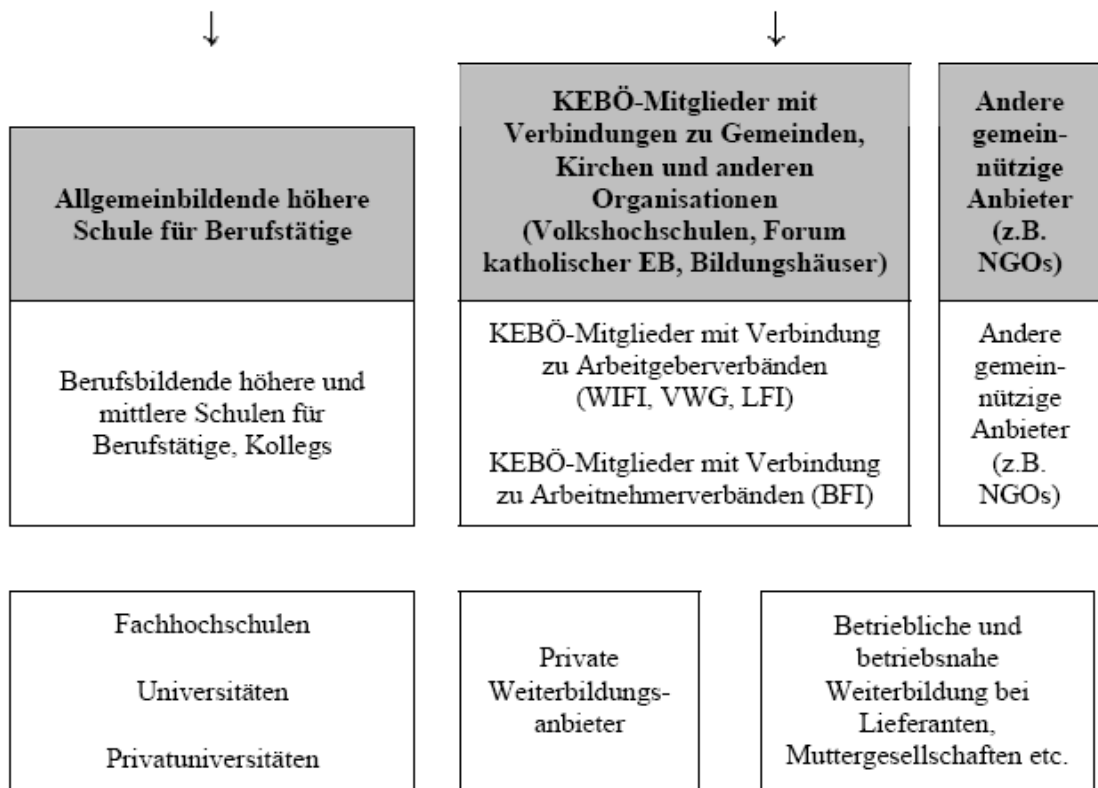


Abbildung 1: Struktur der Erwachsenenbildungsanbieter in Österreich

Quelle: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, 2005, S.32.

Die Unterscheidung in der vorherigen Tabelle zwischen kursmäßiger und abschlussbezogener Erwachsenenbildung verdeutlicht die relativ starke Spezifikation der unterschiedlichen Bildungsanbieter auf ein Segment des Weiterbildungsmarktes. Gemeint ist hiermit die relativ stringente Ausrichtung der Anbieter auf eine bestimmte Form des Lernens, wie zum Beispiel das formale, das informelle oder nicht-formale Lernen.

Gemeinnützige Bildungsanbieter fokussieren generell mehr auf das nicht-formale und informelle Lernen, welches häufig nicht abschluss-bezogen organisiert ist. In der Regel handelt es sich hier um Anbieter der allgemeinen Erwachsenenbildung. Die meisten Anbieter der allgemeinen Erwachsenenbildung sind in der Konferenz der Erwachsenenbildung Österreichs (KEBÖ) vereinigt, die sich ihrerseits wiederum aus zehn Weiterbildungsverbänden zusammensetzt. Neben jenen Verbänden, die durch die KEBÖ repräsentiert sind gibt es auch noch eine Gruppe gemeinnütziger Bildungsanbieter, deren Schwerpunkt in der Bildungsarbeit ebenfalls in der nicht-formalen Bildung liegt²⁷⁰.

Eine andere Kategorie der Bildungsanbieter in Österreich bilden jene Einrichtungen, die ihre Schwerpunktsetzung in der formalen Bildungsarbeit haben. Diese Gruppe von Institutionen ist dem zweiten Bildungsweg und dem hochschulischem Bereich zuzurechnen, was auch die Ausrichtung auf abschluss-bezogene Bildung erläutert.

Eine geringfügig andere Darstellung ist auf der Homepage www.erwachsenenbildung.at zu finden, wobei hier darauf hingewiesen wird, dass eine übersichtliche Darstellung der Erwachsenenbildung in Österreich „...kein leichtes Unterfangen ist ..., weil Erwachsenenbildung passt heute in kein klares Strukturschema mehr“²⁷¹.

Diese Übersicht bietet einen Überblick über subventionierende Stellen und deren Verbindung zu Erwachsenenbildungs-Einrichtungen. Hier wird unterschieden zwischen Einrichtungen des Bundes beziehungsweise der Länder, der KEBÖ, zwischen gemeinnützigen und kommerziellen Einrichtungen und zwischen Medien und innerbetrieblicher Aus- und Weiterbildung. Diese Darstellung bietet aber leider keinen klaren Überblick, weil hier die Einflussphären und Ordnungsebenen nicht klar ersichtlich werden. Weiters ist an dieser Darstellung auffällig, dass hier keine Zuordnung der Institutionen nach deren Orientierung an bestimmten Bildungsvorstellungen ersichtlich ist; zudem sind in dieser Grafik keine Verbindungselemente der Institutionen untereinander oder deren Organisation in Dachverbindungen dargestellt, was unscharfe Abgrenzungen der Einheiten voneinander zur Folge hat. Die Ordnungslogik dieser Grafik bleibt dem/der BetrachterIn weitgehend verborgen, weil die Kriterien zur Ordnung weder dargestellt noch erläutert werden.

²⁷⁰ Siehe: Bundesministerium für Kunst, Unterricht und Kultur (2005), S.42ff.

²⁷¹ Siehe dazu:

http://www.erwachsenenbildung.at/themen/eb_in_oesterreich/organisation/organisation_ueberblick.php
(Abgerufen: 27.08.2009)

Beim Versuch der Darstellung der Anbieterstruktur in der Erwachsenenbildung wird deutlich, dass die Struktur der Erwachsenenbildung in Österreich hochgradig heterogen ist und das Engagement der Einrichtungen immer übergreifender wird. In Österreich umfasst Erwachsenenbildung traditionell eine unsystematische Ansammlung an Institutionen, die „...auf unterschiedliche Interessen, Weltanschauungen und politische Überzeugungen zurückgehen“²⁷².

Die meisten Einrichtungen auf der Anbieterseite sind selbst wiederum in Verbänden organisiert und erhalten Förderungen aus staatlichen oder supranationalen Stellen.

14.4. Soziokulturelle, ökonomische und demografische

Rahmenbedingungen der österreichischen Erwachsenenbildung

14.4.1. Bildungsbeteiligung

Im Vergleich zu anderen OECD-Ländern scheint die Beteiligung in der Erwachsenenbildung durchaus im Durchschnitt zu liegen. Im Jahr 2002 lagen die Beteiligungsraten bei 7,2% beim Lernen Erwachsener²⁷³. Die häufigste Form der Aus- und Weiterbildung stellen spezielle Trainings in den Unternehmen dar, in denen die Bildungsbeteiligten beschäftigt sind. Daraus resultiert, dass Teilnahmeraten tendenziell höher sind für Hoch-Qualifizierte und Weiterbildung am häufigsten in großen Unternehmen angeboten wird. Österreich liegt nach OECD-Schätzungen in der beruflichen Weiterbildung weit über dem internationalen Durchschnitt, jedoch in der Teilnahme an allgemeiner Erwachsenenbildung eher im Durchschnitt. Das Angebot an beruflicher Weiterbildung wurde laut OECD-Prüfbericht als ausreichend und erschwinglich eingeschätzt.

Im Mikrozensus von 2003 ergab sich eine Beteiligung an Aus- und Weiterbildung von rund 27% für die Wohnbevölkerung im Haupterwerbsalter²⁷⁴. Geschlechtsunterschiede sind hierbei nicht signifikant. Männer haben hier einen Vorsprung von rund 2 Prozentpunkten (Männer: 28,1%, Frauen: 26,3%). Deutliche Unterschiede ergeben sich aber nach formaler Bildung und Lebensalter. Die erreichte formale Bildung fungiert als

²⁷² Vgl.: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2005), S.5.

²⁷³ Vgl. dazu: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2004), S.6.

²⁷⁴ Siehe dazu: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2005), S.15.

Grundlage der Weiterbildungsbeteiligung, wobei hierfür sowohl kognitive Voraussetzungen (Bildungsvoraussetzungen, Interesse für Weiterbildung, etc.) als auch soziale Komponenten (beruflicher Bedarf und Zugang) von Einfluss sind²⁷⁵. Die Weiterbildungsbeteiligung nimmt mit zunehmendem Alter ab.

Bei den 25-29 Jährigen beträgt die Weiterbildungsbeteiligung beispielsweise 15,8%, wohingegen sie in der Altersgruppe 45-59 nur mehr 0,4% ausmacht.

Ein deutlich negatives Bild offenbaren die Berechnungen des BMUKK, die auf der schon vorher erwähnten Homepage www.erwachsenenbildung.at zu finden sind. Hier wurde veröffentlicht, dass 70-80% der österreichischen Bevölkerung nicht an Weiterbildung teilnehmen²⁷⁶.

Eine deutliche Differenz zwischen TeilnehmerInnen der Erwachsenenbildung zeigt sich, wenn man diese nach höchst abgeschlossener formaler Bildung unterscheidet. Die mit Abstand höchste Bildungsbeteiligung haben AbsolventInnen hochschulverwandter Lehrveranstaltungen. Betrachtet man den Indikator zur allgemeinen Bildungsbeteiligung, wird deutlich, dass die Bildungsbeteiligung jener Personen, welche als höchst abgeschlossene formale Bildung einen Hauptschulabschluss besitzen mit 10,3% äußerst gering ist im Vergleich zu Hochschulabsolventen deren Beteiligung bei 45,7% liegt. Daraus kann man schließen, dass die berufliche Stellung einer Person, oder wie der Bericht des BMUKK dies formuliert „...*die Rolle in der volkswirtschaftlichen Arbeitsteilung*“²⁷⁷ den Qualifikationsbedarf und die Wahrscheinlichkeit der Weiterbildung in hohem Maße determinieren.

Dieser Schluss führt zum nächsten Punkt, innerhalb der soziokulturellen Rahmenbedingungen, den ich im nächsten Punkt erläutern möchte, nämlich der Bildungsmotivation.

14.4.2. Bildungsmotivation

Nutzererwartungen die Bildungsbeteiligung betreffend sind oftmals eine Kombination aus beruflich-fachlicher Verwertungsperspektive und Erwartungen zur Persönlichkeitsentwicklung. Persönliche Motivation, Wertpräferenzen und Nutzererwartungen, sowie die Position im Berufs- und Privatleben, als auch der nationale und kulturelle Kontext bestimmen die Bildungsmotivationen Erwachsener grundlegend.

²⁷⁵ Vgl.: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2005), S.17.

²⁷⁶ Siehe:

http://www.erwachsenenbildung.at/themen/eb_in_oesterreich/daten_und_fakten/angebot_nachfrage.php (Abgerufen: 28.08.2009.).

²⁷⁷ Siehe: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2005), S.25.

In Österreich ist die „Persönliche Zufriedenheit“ das am häufigsten genannte Nutzenargument betreffend absolvierter Aus- und Weiterbildung²⁷⁸. Bei einer Eurobarometer-Befragung von 2003 gaben 36% der befragten ÖsterreicherInnen an, deshalb an Weiterbildung teilzunehmen, damit sie ihre Arbeit besser bewältigen können. Annähernd dieselbe Anzahl an Personen (35,9%) gaben an, sich durch Weiterbildungsbeteiligung ein besseres Allgemeinwissen zu erhoffen²⁷⁹. Etwa dreißig Prozent gaben bei der vorher zitierten Befragung an, dass der Hauptnutzen von Weiterbildung darin liegt, neue soziale Beziehungen zu knüpfen, die in den Bildungssituationen entstehen.

Auffällig bei der Betrachtung von Bildungsmotivationen ist die primär arbeitsplatznahe und betriebliche Lernpräferenz gering qualifizierter Erwerbstätiger. Hier gehen die Präferenzen deutlich in Richtung betrieblicher Schulungen und informelles Lernen im Arbeitsalltag.

Betrachtet man die Bildungsmotivation von Erwerbstätigen im Hinblick auf interessierende Themen, so zeigt sich aber, dass eng beruflich-fachliche Perspektiven zu kurz greifen²⁸⁰.

Quer über alle Berufe hinweg zeigt sich häufig ein Interesse an so genannten Basisqualifikationen. Diese reichen von Fremdsprachenbildung bis zu Persönlichkeitsbildung. Bedeutsam ist meiner Meinung nach, dass bei älteren Bürgern das Weiterbildungsinteresse keineswegs versiegt. Es verändert sich lediglich die Bildungsmotivation. Berufsbezogene Motive werden schwächer, während allgemeine Bildungsinteressen durchaus erhalten bleiben.

14.4.3.Österreichs Spezifikum der Erwachsenenbildung: Das Berufskonzept

Als bedeutendster soziokultureller Einflussfaktor für Österreichs Erwachsenenbildung wird im OECD Prüfbericht²⁸¹ von 2004 das Berufskonzept genannt. Grundlage der österreichischen Bildungsstrategien ist hierbei ein Berufsverständnis, welches Ausbildung, Beschäftigung und persönliche Identität umfasst. Diese Bildungs- und Ausbildungsstrategie bedingt eine lange und zeitintensive Ausbildung und führt darüber hinaus zu einer geringeren Anerkennung von Erfahrungswissen und informal erworbenen Kenntnissen. Dieser Ansatz unterscheidet sich deutlich vom so genannten „low skill

²⁷⁸ Siehe dazu: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2005), S.51.

²⁷⁹ Vgl. dazu: <http://www.oeibf.at/db/calimero/tools/proxy.php?id=13150> (Abgerufen: 28.08.2009.).

²⁸⁰ Siehe dazu: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2005), S.54.

²⁸¹ Siehe dazu: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, (2004), S.1.

approach“, der in Großbritannien vorherrschend ist. Das Berufskonzept vereint die Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten in einem lange andauernden Prozess, wobei dieses, in Ausbildungsgängen erworbene Wissen dazu verwendet werden soll, um eine soziale Rolle, wie zum Beispiel die Berufsrolle, erfüllen zu können. Der Beruf ist diesem Konzept nach mehr die Quelle der persönlichen und sozialen Identität, welche Bedeutung und Stolz schafft und einen klaren Beitrag zur Erfüllung gesellschaftlicher Aufgaben bringt²⁸². In Großbritannien herrscht ein grundlegend anderes Konzept der Bildungspolitik vor, das sich sehr auf den Erwerb von Qualifikationen konzentriert. Es geht hierbei vorrangig um den Erwerb formaler Abschlüsse, die primär zur Berufsausübung verwendet werden sollen.

14.4.4. Die österreichische Konsenskultur

Ein weiterer Faktor, der vom OECD Prüfteam als genuin österreichische Rahmenbedingung bezeichnet wurde, ist die in Österreich vorherrschende Konsenskultur, die in der Einleitung zu diesem Kapitel erwähnt wurde. Diese Rahmenbedingung der politischen Kultur Österreichs prägt laut OECD-Prüfbericht auch die Steuerung des Österreichischen Erwachsenenbildungssystems. Im Rahmen der Konsenskultur gibt es ein hohes Level an sozialem Dialog in allen Bereichen. Bedingung hierfür ist, dass alle ArbeitnehmerInnen in Österreich Kammern angehören, die für Konsultationen in öffentlichen Angelegenheiten zur Verfügung stehen. In Österreich besteht eine große Anzahl an Kommissionen und Koordinierungsräten, die den Sozialpartnern, den öffentlichen und privaten Bildungsanbietern angehören. Teil der Konsenskultur in der Erwachsenenbildung ist, dass sich verschiedene Gruppen so lange treffen, bis sie ein gemeinsames Verständnis eines Problems und seiner Lösungsmöglichkeiten erreicht haben²⁸³. Konsenskultur bedingt im österreichischen politischen System effektive Vetomöglichkeiten für alle beteiligten Akteure. Nachteil der Konsenskultur ist jedoch nach Ansicht der Autoren des Länderprüfberichtes der OECD, dass Innovation und Veränderungen tendenziell schwierig zu erreichen sind.

²⁸² Siehe: http://www.erwachsenenbildung.at/downloads/service/materialien-eb_2004-1_11432_PDFzuPubID15.pdf (Abgerufen: 31.08.2009.).

²⁸³ Vgl. hierzu: http://www.erwachsenenbildung.at/downloads/service/materialien-eb_2004-1_11432_PDFzuPubID15.pdf (Abgerufen: 31.08.2009.).

14.4.5.Ökonomische Rahmenbedingungen

Eine bedeutsame ökonomische Rahmenbedingung des österreichischen Erwachsenenbildungssystems ist die abgeschwächte wirtschaftliche Dynamik seit dem Jahr 2001, die zu einer Verknappung der öffentlichen Mittel für Erwachsenenbildung geführt hat²⁸⁴. In diesem Sinne investieren private Unternehmen auch weniger in die Ausbildung ihrer MitarbeiterInnen, obgleich der Bedarf an Erwachsenenbildung und beruflicher Umschulung sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext zunimmt. Trotz dieser Umstände ist die Beschäftigungssituation in Österreich verglichen mit dem internationalen Kontext nach wie vor relativ günstig.

14.4.6.Geringe marktmäßige Steuerung

Eine ebenso relevante Rahmenbedingung des Erwachsenenbildungssystems ist nach Einschätzung des OECD-Prüfberichts die relativ geringe Verbreitung von marktmäßigen Steuerungsmechanismen. In diesem Bericht von 2004²⁸⁵ wurde erörtert, dass es in Österreich kaum Anreize zur Entwicklung einer Anbieterkonkurrenz gibt. Die dafür erwähnte Erklärung geht einerseits von einer hohen Anzahl an gemeinnützigen Anbietern aus, deren Geschäftspolitik nicht auf Wettbewerb und Gewinnmaximierung ausgelegt ist und andererseits von der in Österreich vorherrschenden Konsenskultur.

²⁸⁴ Siehe dazu: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, (2004), S.2.

²⁸⁵ Vgl. hierzu: http://www.erwachsenenbildung.at/downloads/service/materialien-eb_2004-1_11432_PDFzuPubID15.pdf (Abgerufen: 31.08.2009.).

14.5. Politische Prioritäten-, „Policy issues“

Der Fokus dieses Kapitels liegt darauf, zu erörtern in welchen Bereichen die Schwerpunkte der staatlichen Politik in der Erwachsenenbildung in Österreich und der beteiligten Akteure liegen. Anliegen dieses Kapitels ist es also, konkrete Schwerpunktprogramme und Schwerpunktgruppen des Bundesministeriums für Kunst, Unterricht und Kultur zu identifizieren, die die nationale Politikgestaltung determinieren

Fragestellungen denen hier nachgegangen wird, sind: Welche Politikziele gibt es, wie sollen diese umgesetzt werden und welche Konkretisierungen lassen sich in der österreichischen politischen Praxis feststellen?

Spätestens seit den Anfängen der Lissabon-Strategie 2000 ist die Notwendigkeit zur Reform der bestehenden europäischen Bildungssysteme als Postulat für die staatliche Bildungspolitik prioritär geworden²⁸⁶. Seither werden zur Zielerreichung insbesondere Maßnahmen im Bereich der Bildungspolitik gesetzt, die die Ausgestaltung der nationalstaatlichen Politik grundlegend beeinflussen. Im Rahmen einer Halbzeitbewertung wurde die Lissabon-Strategie auf Wachstum und Beschäftigung fokussiert und im Herbst 2005 legten die Mitgliedstaaten erstmals so genannte Nationale Reformprogramme für Wachstum und Beschäftigung vor, die auf einen Zeitraum von drei Jahren fokussieren. Im Jahr 2008 wurden die zweiten Nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten vorgelegt.

In diesen beiden von staatlicher Autorität erarbeiteten Reformprogrammen, die sich an gemeinschaftlichen Zielsetzungen orientieren, gilt der Bereich der Bildung und Weiterbildung als einer von sieben Schwerpunktbereichen des österreichischen Reformprogramms. Die österreichische Bundesregierung hat zur Steigerung von Wachstum und Beschäftigung und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit sieben strategische Kernbereiche im nationalen Reformprogramm erarbeitet, von denen einer den weiter oben erwähnten Bereich der Bildung und Weiterbildung darstellt. Die sieben Kernbereiche sind inhaltlich in vierundzwanzig politischen Leitlinien implementiert

²⁸⁶ Vgl. dazu: <http://www.lissabon-strategie.at/Lissabon/Themen/Strategie/default.htm> (Abgerufen: 14.09.2009.).

worden, die in drei Bereichen Makro-, Mikro- und Beschäftigungspolitik umgesetzt werden²⁸⁷.

Generell kann man bei der Betrachtung der vom BMUKK postulierten temporären Politikziele feststellen, dass diese unter den Horizont der gemeinschaftlich initiierten Lissabon-Strategie kreiert wurden. Der Ereignishorizont der österreichischen Politikgestaltung im Bereich der Erwachsenenbildung ist demnach also die gemeinschaftliche Bildungspolitik. Bei Betrachtung der einzelnen staatlichen Politikziele lässt sich feststellen, dass der Rahmen unter dem sich alle nationalen Politikziele vereinen, durch das übergeordnete Politikziel „Lebenslanges Lernen“ determiniert wird, welches inhärenter Bestandteil der Lissabon-Strategie ist.

Innerhalb dieses Rahmens findet die Festlegung aller weiteren Zielpostulate statt, die sich meiner Meinung nach als so genannte „Unterziele“ bezeichnen lassen, weil sie primär auf die Zielerreichung des übergeordneten Zieles ausgerichtet sind.

Ein explizit vom BMUKK ausgewiesener Schwerpunktbereich ist die Verbesserung des Zugangs zum Lebenslangen Lernen. In diesem Bereich sollen „...*Strukturen und Strategien zur Unterstützung von Bildungsprozessen (...)*“, entwickelt werden, die „...*zur beruflichen Positionierung, persönlichen Entfaltung und gesellschaftlichen Weiterentwicklung...²⁸⁸*“ gleichermaßen beitragen. Hier sollen vermehrte Angebote zur Basisbildung und zum Nachholen von Bildungsabschlüssen den Weg zum Lebenslangen Lernen ermöglichen. Das BMUKK hat unter dieser Zielvorgabe eine spezielle Zielgruppe ausgewiesen, an die sich das Politikziel „Verbesserung des Zugangs zum Lebenslangen Lernen“ im Speziellen richtet. Zu dieser Zielgruppe zählen benachteiligte Personengruppen wie beispielsweise gering Qualifizierte, Bildungsferne, MigrantInnen und Frauen. Ebenso gehören hierzu aber auch ältere ArbeitnehmerInnen und Menschen mit Behinderungen.

Um den Zugang zum Lebenslangen Lernen zu erleichtern wurde eine Strategie entwickelt, die sich „Lifelong Guidance“ nennt, und die auch durch europäisches Vorgehen initiiert wurde. Bildungsberatung, Bildungsinformation- und orientierung waren das Arbeitsthema einer interministeriellen Arbeitsgruppe in den Jahren 2005 und 2006. Österreich befindet sich bei diesem Politikziel noch in der Phase der Strategieentwicklung. Als Politikziel wurde definiert ein leistungsfähiges, flächendeckendes und anbieterunabhängiges

²⁸⁷ Siehe dazu: <http://www.lissabon-strategie.at/NR/rdonlyres/8C82ED96-E1D9-427E-BA63-41BEEEE00412/27104/NationalesReformprogrammfrWachstumundBeschftigung2.pdf> (Abgerufen: 14.09.2009.).

²⁸⁸ Siehe: http://erwachsenenbildung.at/downloads/service/nr1_2008_confintea.pdf (Abgerufen: 14.09.2009.).

Bildungsberatungssystem zu etablieren. Die Republik Österreich befindet sich in einem gemeinschaftlichen Policy-Netzwerk, um Unterstützung bei der Implementierung dieses Politikziels zu erhalten. Das Netzwerk „European Lifelong Guidance Policy Netzwerk“ bietet die Möglichkeit des internationalen Erfahrungsaustausches. Ein erster Schritt in Richtung der Erreichung dieses langfristigen Politikzieles wurde vom BMUKK mit der Zusammenstellung der Meta-Website www.eduvista.com unternommen. Diese Seite stellt Vernetzungen zu regionalen und institutionellen Websites her, die Informationen über Kurse und Programme anbieten.

Ein weites Vorhaben des BMUKK ist die Entwicklung des „Nationalen Qualifikationsrahmens“ (NQR), der sich am europäischen Vorbild des „European Qualification Framework“ orientiert. Impulse zu diesem Ziel kommen von gemeinschaftlicher Ebene. Mit der Entwicklung des Nationalen Qualifikationsrahmens soll im Sinne des lebenslangen Lernens die „Durchlässigkeit“²⁸⁹ und „Anschlussfähigkeit“²⁹⁰ im Erwachsenenbildungssystem erhöht werden, um so Weiterbildung zu erleichtern und lebenslanges Lernen zu fördern. Intention des BMUKK bei dem NQR ist die systematische Integration von nicht-formal und informell erworbenen Qualifikationen in den NQR. Allerdings befindet sich Österreich auch hier noch in der Phase der Strategieentwicklung.

Das BMUKK selbst weist als Schwerpunktprogramm für die Politikentwicklung ebenso die Bereiche Steigerung der Qualität und Professionalisierung in der Erwachsenenbildung, Sicherstellung der Grundstrukturen der österreichischen Erwachsenenbildung und Förderung der Zusammenarbeit und Vernetzung aus. Allgemein betrachtet muss man feststellen, dass es in Österreich derzeit weder eine nationale Strategie für die Erwachsenenbildung noch eine nationale Strategie des lebenslangen Lernens gibt. In beiden Bereichen ist Österreich noch mit der Erarbeitung der entsprechenden Politiken beschäftigt und hat zu diesem Zweck unterschiedliche Arbeitsgruppen eingerichtet und beteiligt sich zum Informationsaustausch an gemeinschaftlichen Initiativen.

²⁸⁹ Durchlässigkeit hier meint nach einer Definition des BMUKK die Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Bildungsebenen. Siehe dazu:

http://erwachsenenbildung.at/themen/eb_in_oesterreich/praxisbeispiele/projekte_zweiter_bw.php

(Abgerufen: 7. Oktober 2009.).

²⁹⁰ Anschlussfähigkeit meint hier inwieweit Querverbindungen zwischen Bereichen und insbesondere nach außen möglich sind.

Trotz dieser Umstände wurde Österreich vom Prüfbericht²⁹¹ der OECD bescheinigt, dass die nationalen Programmprioritäten konsistent sind mit den Erfordernissen des Landes, mit den Förderumständen in der Erwachsenenbildung und mit der Expansion der Erwachsenenbildung über die letzten Jahrzehnte.

Obwohl die Qualitätssicherung ein eigens formuliertes Politikziel darstellt, soll sie in meiner Arbeit in einem eigenem Unterkapitel behandelt werden, da mir gerade dieser Bereich sehr wichtig erscheint und da es hier viele unterschiedliche Entwicklungen zu beobachten gibt.

14.6.Evaluationskultur und Qualitätssicherung in der österreichischen Erwachsenenbildung

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Qualitätssicherung und der Evaluationskultur in der Erwachsenenbildung, die von staatlicher Autorität implementiert und gefördert wird.

Sowohl der OECD Prüfbericht zur Erwachsenenbildung in Österreich vom Jahre 2004, als auch akademische BildungsexpertInnen bemängeln die in Österreich „...*schwach entwickelte Evaluierungs-und Verbreitungskultur* (...)“²⁹² von Monitoring und Evaluation.

Derzeit gibt es noch keine übergreifende, institutionalisierte und von staatlicher Autorität legitimierte zentrale Instanz, die mit Belangen der bundesweiten Evaluation und Qualitätssicherung in der Erwachsenenbildung betraut ist. Durch das derzeitige Fehlen einer nationalen Institution liegt auch keine alle Einrichtungen umfassende Strategie zur Qualitätssicherung im Feld der österreichischen Erwachsenenbildung vor. Sehr wohl sind aber auf der Ebene einzelner Einrichtungen oder Einrichtungsgruppierungen Bemühungen und Initiativen zum Qualitätsmanagement zu verzeichnen.

²⁹¹ Siehe dazu: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, (2004), S.20.

²⁹² Siehe: Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (2008), S.31.

Als Hauptmethoden der Qualitätssicherung in der österreichischen Erwachsenenbildung werden im OECD Länderprüfbericht von 2004²⁹³ der Konsens der Sozialpartner über Kurse und Bildungsgänge und die Zahl jener Personen die formale Qualifikationen erworben haben, angeführt.

Der Diskurs um Qualitätssicherung auf politischer Ebene meint hier den Konsens zwischen ArbeitnehmerInnen, Arbeitgeber und ErwachsenenbildnerInnen, der besagt, dass ein Programm dann als effektiv zu bezeichnen ist, wenn es den Bedürfnissen aller Beteiligten entspricht.

Die zweite, vorher erwähnte Praxis der Qualitätssicherung in Österreich meint die Annahme staatlicher Akteure, dass ein Programm als umso qualitätsvoller zu beurteilen ist, je mehr Personen im Zuge dieses Programms formale Abschlüsse erzielen und je mehr Personen an der entsprechenden Bildungsmaßnahme teilnehmen.

Trotz der politischen Einbindung der Sozialpartner in die Entwicklung von Qualitätssicherungsmaßnahmen scheint es in Österreich die Praxis der Politik zu sein, dass Ergebnisse von Forschungen nicht routinemäßig zur Entwicklung neuer Strategien herangezogen werden.

Der OECD-Bericht merkt an, dass Evaluation institutionell etabliert werden sollte, um Grundlage erwachsenbildungspolitischer Entscheidungen werden zu können. Gegenstand der Evaluierungsforschung sollte die Wirkung von Bildungsmaßnahmen sein, um eine langfristige Politikgestaltung sinnvoll durchführen zu können. Die Schwierigkeit eine umfassende und kohärente Strategie der Evaluation und Qualitätssicherung zu etablieren liegt meiner Meinung nach in den verschiedenen Landes- und Bundeszuständigkeiten begründet.

Ebenso wirkt hier als Erschwernis, dass die Bundesländer unterschiedliche Strategien in der Erwachsenenbildung verfolgen.

Die Etablierung einer umfassenden Strategie zur Qualitätssicherung in der Erwachsenenbildung braucht die Entwicklung einer spezialisierten Expertise in diesem Forschungsfeld. Gerade hierzu gibt es in Österreich kaum staatlich geförderte Initiativen.

Im Zuge meiner Recherche habe ich in diesem Bereich keine entsprechenden Aktivitäten des BMUKK ausfindig machen können, sehr wohl aber einige Initiativen

²⁹³ Vgl. dazu: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, (2004), S.7.

nicht-staatlicher Akteure, wie beispielsweise jene von der Arbeitsgemeinschaft der Bildungshäuser Österreichs²⁹⁴, die im Rahmen eines einschlägigen EU-Projekts zur Qualitätssicherung gearbeitet haben.

Aktivitäten staatlicher Akteure zum Qualitätsmanagement in der Erwachsenenbildung sind Tagungen des BMUKK, die zu dieser Thematik stattfanden. In den Jahren 2000 und 2001 fanden insgesamt drei Tagungen statt, die sich mit diesem Thema beschäftigten.

Eine weitere nennenswerte Initiative auf gesamtösterreichischer Ebene ist die „Checklist Weiterbildung“. Diese Maßnahme stellt KonsumentInnen einen Katalog mit Informationen zu Weiterbildungsangeboten zur Verfügung, der vom Österreichischen Institut für Berufsbildungsforschung erstellt wurde.

Ein Weg der Evaluation der Erwachsenenbildung findet über die Finanzierungskontrolle statt. Hier gibt es jedoch keine nennenswerten Instrumente auf staatlicher Ebene. Evaluierung von bildungspolitischen Maßnahmen Österreichs findet hauptsächlich im Rahmen jener Bildungsprogramme statt, die vom ESF kofinanziert werden.

Eine derartige Evaluierung für solche Bildungsprogramme, die mit Mitteln der Strukturfonds finanziert wurde, erfolgte durch eine begleitende Evaluierung der Strukturfondsperiode 2000-2006²⁹⁵ vom WIFO (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung), im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Diese Evaluierung kann aber nicht als aussagekräftig für die gesamtstaatliche Ebene bezeichnet werden, da hier nur jene Bildungsprogramme evaluiert wurden, die inhaltlich auf ESF Ziel 3 Prioritäten²⁹⁶ ausgerichtet sind.

Dass Qualitätssicherung nur durch Evaluation etabliert werden kann, ist im erwachsenenbildungspolitischen Diskurs unter nicht-staatlichen Akteuren hinreichend bekannt; dieser Umstand lässt sich auch an den vielfältigen Bemühungen und Verfahren in diesem Bereich erkennen, denen viele private Anbieter nachgehen. Von staatlicher Seite wird diesem Umstand wenig Beachtung geschenkt, was die OECD

²⁹⁴ Für weitere Informationen siehe dazu: http://erwachsenenbildung.at/aktuell/nachrichten_details.php?nid=1364 (Abgerufen: 9.10.1009.).

²⁹⁵ Nähere Informationen siehe dazu unter: http://www.esf.at/cms/wp-content/uploads/esf_jahresbericht_2006.pdf (Angerufen: 9.10.2009.).

²⁹⁶ Siehe dazu: Kapitel , Europäischer Sozialfonds

auch mit „...*Qualitätssicherung durch eine Kultur der Evaluation der Erwachsenenbildung, die in Österreich erst im Entstehen begriffen ist*²⁹⁷“ bezeichnet.

Ein erster Schritt der Republik zur Etablierung einer derartigen Evaluationskultur ist das Engagement in intergouvernementalen Organisationen und überstaatlichen Einrichtungen wie zum Beispiel der OECD oder in der Zusammenarbeit mit der Europäischen Gemeinschaft im Bereich Erwachsenenbildung, welches auch internationale Zusammenarbeit und so genanntes „Peer Learning“ zur Folge hatte. Diese Zusammenschlüsse von Staaten haben eine Praxis etabliert, die von jedem Land einen deskriptiven Bericht erstellt, um das gegenseitige Lernen zu ermöglichen. Diese Länderberichte sind Ist-Stand-Erhebungen und werden im Vorfeld von jedem teilnehmenden Land selbst erarbeitet und in Folge dann von Repräsentanten der jeweiligen Organisation überprüft.

Von staatlicher Seite wurde im Zuge der Erstellung der Länder-Hintergrundberichte eine Publikationsreihe initiiert, die sich schwerpunktmäßig mit unterschiedlichen Aspekten der Erwachsenenbildung beschäftigt. Diese Publikationsreihe nennt sich „Materialien zur Erwachsenenbildung“ und wird von der Abteilung Erwachsenenbildung des BMUKK herausgegeben. Dieses Magazin soll ein „Fachmedium für Praxis, Forschung und Diskurs“²⁹⁸ sein und hat die Intention ein institutionsübergreifendes Fachmedium zu sein. Die Vernetzung von Praxis und Forschung ist ebenso ein Anliegen dieser Initiative.

Die Stärkung der Forschung in der Erwachsenenbildung ist Zielsetzung des „Österreichischen Forschungs- und Entwicklungsnetzwerks für Erwachsenenbildung und Weiterbildung“ und wurde vom Österreichischen Institut für Berufsbildungsforschung, einer teilweise staatlichen Einrichtung und der Donau-Universität Krems gegründet. Es soll eine Plattform für alle beteiligten Akteure bieten.

Der OECD-Prüfbericht²⁹⁹ von 2004 rät Österreich zu einer Evaluationskultur, in welcher politische Entscheidungsträger ihre Entscheidungen auf der Evidenz von Effektivität und Resultaten basieren lassen sollen. Angemerkt wird hierbei jedoch, dass dies kein leichtes Unterfangen sei, denn es bedarf einer spezialisierten Expertise und

²⁹⁷ Vgl. dazu: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, (2005), S.70.

²⁹⁸ Siehe: Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (2008), S.45.

²⁹⁹ Siehe dazu: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, (2004), S.29.

der Akzeptanz und Erwünschtheit von Evaluation unter allen Beteiligten. Die Hervorbringung von mehr Informationen über Outcomes politischer Maßnahmen könnte, so das Postulat des Berichts in vielen verschiedenen Wegen dazu verwendet werden, um Qualität in der Erwachsenenbildung zu steigern. Weiters könnten diese Informationen zu einer „Performance-assozierten“ Förderung von Bildungsprogrammen verwendet werden.

14.7. Probleme und Schwächen des österreichischen Erwachsenenbildungssystems

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit Problemen, offenen Fragestellungen und den Schwächen des österreichischen Erwachsenenbildungssystems. Die Intention liegt vordergründig an einer deskriptiven Darstellung der gegenwärtigen Situation, an möglichen Lösungsansätzen soll hier nicht gearbeitet werden, da dies den Rahmen dieser Diplomarbeit sprengen würde.

Obwohl in der Erwachsenenbildung die Prioritäten laut OECD-Prüfbericht seitens der Politik richtig gesetzt worden sind, lassen sich doch auch einige systembezogene Mängel erkennen.

Der fundamentalste Mangel, auf den ich im Zuge meiner Recherche für diese Arbeit gestoßen bin, und der wiederholt in einschlägiger Fachliteratur publiziert wurde, ist eine systembezogene Schwäche der österreichischen Politikgestaltung. Der österreichischen Erwachsenenbildung mangelt es Policy-Kohärenz. Unterschiedliche Sphären der Erwachsenenbildung in Österreich sind weitgehend unabhängig voneinander und es gibt nach wie vor keine Anzeichen für die Entwicklung eines umfassenden Policy-Ansatz in diesem Bereich. Ein dringlicher Rat der OECD von 2004³⁰⁰ empfiehlt die Etablierung von Mechanismen, die ein kohärentes Vorgehen in der nationalen Erwachsenenbildungspolitik ermöglichen. Ein spezielles Thema, das in diesem Bereich als Erschwernis für die Politikgestaltung gilt, ist die föderale Staatsstruktur Österreichs. Policies werden also sowohl von vielen staatlichen und als auch von nicht-staatlichen Organisationen

³⁰⁰ Siehe dazu: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, (2004), S.35.

entworfen. Daher ist es auch schwierig einen kohärenten Zugang oder eine umfassende staatliche Politik zu kreieren.

In Österreich gibt es aufgrund der unterschiedlichen Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern keine zentrale Institution die in diesem Bereich Politik gestaltet. Die nationale Regierung entwirft lediglich einige Aspekte der Politik, während ein großer Teil der Initiativen auf Landesebene entwickelt wird.

Die geteilten Zuständigkeiten haben zur Folge, dass für beteiligte Akteure nur begrenzt Informationen zur Verfügung stehen. Rationale Politikgestaltung soll aber auf der Grundlage systembezogener Informationen vor sich gehen, um effektive Politiken zur Folge haben zu können.

Österreich ist charakterisiert durch eine Anzahl von diskreten Bereichen, innerhalb derer Policies relativ kohärent sind, jedoch mit einem deutlichen Mangel an Beziehungen dieser Politiken zueinander.

Eine Neuordnung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern wäre meiner Einschätzung nach notwendig, um eine Policy-Kohärenz zu ermöglichen. Eine umfassende Strategie kann auch die bessere Abstimmung und Verzahnung einzelner Bildungsmaßnahmen zur Folge haben.

Eine andere Dimension des Systems, die Anlass zum Nachdenken bereitet, ist jene der Pädagogischen Innovation in der Erwachsenenbildung. In Österreich waren bei der OECD Prüfung von 2004³⁰¹ kaum Evidenzen für pädagogische Innovationen feststellbar. Auch in diesem Bereich gibt es keine staatlichen Zielsetzungen den Forschungsbereich betreffend. Bedenkt man jedoch, die demografische Entwicklung der österreichischen Population und die daraus zukünftig in Veränderung begriffene Altersstruktur in der Erwachsenenbildungsbeteiligung, zeigt sich, dass hier großer Forschungsbedarf besteht. Die Zukunft der Erwachsenenbildung, so meine Einschätzung, wird aufgrund der in dieser Arbeit schon diskutierten „zunehmenden Alterung der Gesellschaft“ in einer Alter(n)sgerechten Erwachsenenbildung liegen, die auch einer speziellen Didaktik für ältere Lernende bedarf.

³⁰¹ Der beiliegende Bericht vom BMUKK hierzu besagt, dass es kaum Forschung und Weiterentwicklung pädagogischer Techniken zu beobachten gibt, die für die Erwachsenenbildung adäquat erscheinen. Siehe hierzu: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, (2004), S.23.

Ebenso bleiben pädagogische Innovationen, wie zum Beispiel e-learning oder Fernlehrgänge, die im internationalen Vergleich durchaus erfolgreich erscheinen, weitgehend unberücksichtigt.

Die fehlende Evaluationskultur in der österreichischen Erwachsenenbildung wurde im vorigen Kapitel schon behandelt. Dieses Thema hat jedoch auch weitere Implikationen, die auch Kompetenzfeststellungen für Erwachsene betreffen. In Österreich liegen bis dato keine empirischen Kompetenzfeststellungen für Erwachsene vor, dies besagt der Bericht der OECD³⁰², der vom BMUKK 2008 veröffentlicht wurde. Die Problemstellung die sich hieraus ergibt, ist dass man aufgrund der vorhandenen Umstände nicht überprüfen kann, ob das gegenwärtige Angebot im Bereich der Erwachsenenbildung den Anforderungen adäquat erscheint.

Ein möglicherweise ernsthafter Mangel im Erwachsenenbildungssystem und mangelndes Problembewusstsein auf politischer Ebene besteht im Bezug auf den in Österreich vorherrschenden sekundären Analphabetismus. Es gibt in Österreich keine staatlich initiierten Erhebungen oder Bildungsprogramme, die sich mit dieser Thematik beschäftigen. In nahezu allen Ländern der Europäischen Union werden von staatlicher Seite Studien zu diesem Thema durchgeführt und entsprechende Bildungsgänge für so genannte bildungsferne Personen entworfen. Im Gegensatz zu dieser Vorgehensweise besteht in Österreich keine nationale Initiative, die sich mit diesem Thema beschäftigt. Bildungsferne Personen sind teilweise schon Gegenstand von Programmprioritäten im Erwachsenenbildungsbereich, jedoch niemals im Bereich der Alphabetisierung. Daher kann Lebenslange Lernen nur über die Förderung von Schlüssel- oder Basisqualifikationen eröffnet werden. Auch der OECD-Prüfbericht von 2004 zeigt sich besorgt, dass bildungsferne Gruppen nicht ausreichend in der Erwachsenenbildung berücksichtigt werden.

Ein Thema, zu dem von staatlicher Seite initiativ gearbeitet wird, ist die Schaffung von niederschweligen Zugängen zur Erwachsenenbildung, um so genannte Bildungsferne in die Erwachsenenbildung zu integrieren. Ein erster Schritt der Integration von so genannten Bildungsfernen Personen kann die Entwicklung von Alphabetisierungsprogrammen sein.

³⁰² Siehe dazu: Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (2008), S.51.

Im Bereich Herstellung von Niederschwelligkeit im Zugang werden in Österreich ebenso Mängel festgestellt³⁰³. Hier liegen sowohl Defizite bei der Entwicklung spezieller Bildungsprogramme zum Nachholen bestimmter Abschlüsse, als auch im Bereich von Information und Beratung vor. Bildungsferne Personen finden nach Angaben des OECD-Berichts nicht ausreichende Möglichkeiten vor, um adäquate Informationen einholen zu können. Die Einbindung bildungsferner Gruppen in die Erwachsenenbildung funktioniert in Österreich sehr schlecht.

Bildungsinformation- und beratung insbesondere für gering Qualifizierte und anderen Gruppen mit Zugangsproblemen muss also hinreichend ausgebaut werden, um einen umfassenden Ansatz vom Lebenslangen Lernen implementieren zu können.

Eine weitere Schwachstelle des österreichischen Erwachsenenbildungssystems, die hier nur kurz umrissen werden soll, ist jene der Validierung von nicht-formal und informell erworbenen Qualifikationen. In diesem Bereich liegt ebenfalls keine nationale Strategie vor. In Österreich dominiert im Bereich des Nachholens von Bildungsabschlüssen der Weg über traditionelle Bildungseinrichtungen, denn die Anerkennung von früherem Lernen wird nur in privaten Bildungsgängen praktiziert.

Ein nationales Verfahren in dieser Angelegenheit würde aber gerade die Durchlässigkeit im Bildungssystem und die Anschlussfähigkeit von Bildungsabschlüssen ermöglichen und würde in diesem Sinne wiederum zu einer Schaffung eines niederschweligen Zugangs beitragen.

³⁰³ Vgl. hierzu: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, (2004), S.7.

15. Das Politikfeld der Erwachsenenbildung im Vereinigten

Königreich

Dieses Kapitel reiht sich in der Gliederung dieser Arbeit in den Staatenvergleich ein.

Aufgrund der Variabilität der europäischen Erwachsenenbildungssysteme ist es ein Anliegen dieses Kapitels, eine Darstellung des britischen Erwachsenenbildungssystems zu bieten, anhand dessen der Vergleich mit dem österreichischen Erwachsenenbildungssystem vollzogen werden kann. Diese Darstellung orientiert sich dabei weitgehend an jenem Schema, welches ich zur Beschreibung des österreichischen Systems entworfen habe, um eine bessere Vergleichbarkeit der beiden Untersuchungsgegenstände im Sinne der Vergleichenden Politikwissenschaft³⁰⁴ zu gewährleisten. Zentrales Anliegen dieses Kapitels ist es, eine umfassende Darstellung der Organisation und Funktionsweise des britischen Systems der Erwachsenenbildung zu geben, andererseits aber zentralen Charakteristika und besonderen Eigenheiten dennoch genügend Aufmerksamkeit und Raum in dieser Arbeit zu bieten.

Zielsetzung dieses Kapitels ist es also unter anderem, sowohl die für den Vergleich notwendigen Informationen darzustellen und zu bearbeiten, als auch die Besonderheiten des britischen Erwachsenenbildungssystems zu untersuchen.

Die Beschreibung des britischen Erwachsenenbildungssystems wird auf Grundlage desselben Schemas wie im vorigen Kapitel unternommen, wobei hierzu primär auf interne Dokumente und auf unveröffentlichte Papiere zurückgegriffen wird, die ich im Zuge der Durchführung von Experteninterviews sowohl vom Department for Innovation, Universities and Skills, als auch dem Department for Children, Schools and Families erhalten habe. Ergänzend dazu habe ich Dokumente Europäischer Institutionen verwendet.

³⁰⁴ Siehe dazu: Methodenexplikation in dieser Arbeit.

15.1. Politische Zuständigkeiten, Gesetzgebung und Finanzierung

Um die gegenwärtigen Mechanismen des Policy-Making in Großbritannien verständlich zu machen, möchte ich zuerst die grundlegenden Strukturen des politischen Systems beschreiben. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil sich das politische System des Vereinigten Königreichs signifikant von anderen kontinentaleuropäischen politischen Systemen innerhalb der Europäischen Union unterscheidet. Dies bringt gänzlich andere Voraussetzungen des Policy-Makings mit sich, weshalb es mir relevant erscheint, die markantesten Eigenheiten des politischen Systems zu beschreiben, weil sich diese auf die Politikgestaltung in der Erwachsenenbildungspolitik auswirken.

Die möglicherweise bedeutsamste Eigenheit des britischen politischen Systems ist die Tatsache, dass das Vereinigte Königreich über keine verschriftlichte Verfassung verfügt. Eine ungeschriebene Verfassung lässt a priori Unklarheit darüber, wie und welche politischen und rechtlichen Handlungen Regierungen setzen können. Aufgrund der ungeschriebenen Verfassung entwickelte sich eine parlamentarische Souveränität in der britischen Realverfassung, und dies ist bis zum heutigen Zeitpunkt, ungeachtet der Mitgliedschaft des Königreiches in der Europäischen Union, der Fall. Die Absenz einer verschriftlichten Verfassung hat aber auch Implikationen für die Judikative. So haben britische Gerichte beispielsweise nicht die Macht, Akte des Parlaments als verfassungswidrig zu deklarieren. Dies führt dazu, dass in der britischen Verfassung ein Teil der Staatsregierung souverän ist³⁰⁵. Theoretische könnte das Parlament aufgrund seiner Vormachtstellung im Rechtssystem die Konstitution verändern oder sogar „neu“ schreiben. Die ungeschriebene Verfassung Großbritanniens führt zur Konzentration der Macht in den Händen der Regierung, sodass, wie vorher schon erwähnt, die Partei, die an der Macht ist die Verfassung zu ihren Vorteilen verändern kann. Die jeweils aktuelle Regierung kann verfassungsrelevante Gesetze verabschieden und muss dabei lediglich die Mehrheit in der mächtigeren Kammer des Parlaments haben. Diese Fähigkeit wird als konstitutionelle Autorität bezeichnet. In der Praxis bedeutet diese Vormachtstellung, dass kein anderes Staatsorgan als das Parlament Gesetze verabschieden kann. Diese parlamentarische Souveränität ist ein wesentliches Element der politischen Kultur Großbritanniens.

³⁰⁵ Vgl. dazu: Bartle, John, Budge, Ian, McKay, David, Newton, Ken (2007), S.449ff.

Im Folgenden werde ich auf grundlegende Elemente der Staatsstruktur eingehen.

Der britische Staat ist ein unitäres System, was bedeutet, dass das Parlament das konstitutionelle Zentrum der Macht ist. Natürlich gibt es ebenso regionale und lokale Elemente der Regierung, die jedoch nur durch die Schaffung der Regierung entstanden sind. Die politische Macht konzentriert sich in den Händen der Regierung, also jener Partei, die die Mehrheit im „House of Commons“³⁰⁶ hat. Großbritannien ist demnach ein hochgradig zentralisierter Staat³⁰⁷, wobei die Zentralisierung hier auf nationalem Level passiert. Das britische Parlament unterliegt nur politischen und praktischen Restriktionen. Gesetze zu verabschieden, rechtlich gesehen bestehen hier keine Einschränkungen.

Das britische Parlament ist de facto ein Zweikammersystem, welches sich aus dem „House of Commons“ und dem „House of Lords“ zusammensetzt. Obwohl das „House of Lords“ die obere Kammer ist, hat die untere Kammer das „House of Commons“ eindeutig Vormachtstellung gegenüber der anderen. Das britische Parlament ist ein repräsentatives Parlament. Für die Bildungsgesetzgebung ist interessant, dass aufgrund der Zentralisierung der Macht die Gesetzgebung effektiver passieren kann, weil im legislativen System nur wenige Veto-Punkte vorhanden sind. Gemeint ist damit, dass die Regierung besser als in kontinentaleuropäischen politischen Systemen, effiziente Aktionen unternehmen kann, da die Regierung ohnehin die Mehrheit im Parlament hat, und deshalb die Wahrscheinlichkeit für Zustimmungen zu Gesetzesinitiativen viel höher ist³⁰⁸.

Das britische Parlament ist ein erstklassiges Beispiel für eine starke Ein-Parteien-Regierung, aber auch ein hervorragendes Beispiel für einen zentralisierten Einheitsstaat, obwohl es seit dem Jahr 1997 einen bedeutsamen Grad an Dezentralisierung gibt. Nach einem Referendum im Jahr 1997 wurden nämlich dem schottischen Parlament und einer walisischen Versammlung Regierungsfunktionen für ihre eigenen Belangen übertragen.

Als Resultat des „Good Friday Agreement“ von 1998 nahm nach dem Friedensprozess in Nordirland im selben Jahr eine nordirische Regierungsbehörde politische Funktionen auf. Im Jahr 2002 wurde ein Antrag für eine regionale Regierung in England erfolgreich im britischen Parlament angenommen.

³⁰⁶ Siehe dazu: weiter unten im Text.

³⁰⁷ Vgl. dazu: Bartle, John, Budge, Ian, McKay, David, Newton, Ken (2007), S.78ff.

³⁰⁸ Siehe: Bartle, John, Budge, Ian, McKay, David, Newton, Ken (2007), S.83.

Dies ist für diese Arbeit insofern von Bedeutung, da die exekutiven Autoritäten im Bildungswesen bei den regionalen Regierungen liegen, jedoch die Bildungsgesetzgebung eine staatliche Zuständigkeit darstellt.

Im Folgenden soll nun auf die britische Administration eingegangen werden, um die Unterschiede zu Österreich in den administrativen Strukturen erkennbar zu machen.

In Großbritannien gibt es rund 70 Ressorts und Ministerien. Jedes dieser Ministerien wird von einem Senior Minister oder einem Staatssekretär, welcher üblicherweise einen Kabinettsitz hat, geführt. Jedes Ministerium wird zusätzlich noch von einem Junior Minister geleitet, der dem Senior Minister untersteht³⁰⁹. Ministerien beschäftigen zusätzlich noch Permanente Sekretäre, die ebenso dem Senior Minister untergeben sind. Unterstaatssekretäre gehören ebenfalls dem Ministerium an und sind den Permanenten Sekretären untergeordnet. Dies sind meist Spezialisten eines bestimmten Bereiches. Ein Minister hat die Verantwortung für die Administration, das Policy-Making, die Politics, die Public Relations und all jene Tätigkeiten seines Ministeriums, die mit der Europäischen Union verbunden sind.

Nach der hier erfolgten Darstellung der politischen und administrativen Staatsgestaltung des Vereinigten Königreiches soll nun ein Überblick über erwachsenenbildungsrelevante politische und administrative Zuständigkeiten gegeben werden.

Jene Ministerien, denen im Erwachsenenbildungsbereich Schlüsselfunktionen für Policies zukommen, sind im Zeitraum von 2000 bis zum Jahr 2008 das Department for Innovation, Universities and Skills (DIUS), das Department for Children, Schools and Families (DCSF) und das Department for Work and Pensions (DWP). Das DIUS ist im Jahr 2007 gegründet worden und wurde im Jahr 2009 in das Department for Business, Innovations and Skills umbenannt. Das DCSF wurde im ebenfalls im Jahr 2007 eingerichtet, und war vormals das Department for Education and Skills (DfES).

³⁰⁹ Siehe dazu: Bartle, John, Budge, Ian, McKay, David, Newton, Ken (2007), S.124ff.

Im Department for Education and Skills wurde im November 2000 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die Adult Basic Skills Strategy Unit, die die Implementierung der nationalen Skills-Strategie „Skills forLife“ vorantreiben soll, und auf die in dieser Arbeit später unter dem Punkt „Politische Prioritäten“ noch eingegangen wird. Die Adult Basic Skills Unit, ist eine zentrale Entwicklungsagentur für Lese- und Rechtschreibfähigkeiten erwachsener Personen und für die Rechenfähigkeit Erwachsener³¹⁰.

Diese Arbeitsgruppe soll ebenso sicherstellen, dass alle Anstrengungen die Kompetenzen zu verbessern, auf nationalem und lokalem Level konsistent und gut koordiniert sind.

Die Bildungsgesetzgebung im Erwachsenenbildungsbereich, dies soll an dieser Stelle expliziert werden, ist demnach eine Regierungsaufgabe. Die Implementierung ist Aufgabe der Behörden, an die diese Aufgaben durch die Regierung abgetreten wurden.

Den legislativen Rahmen des Erwachsenenbildungssystems kreiert die Staatsregierung. Aus dem von Großbritannien erstellten Bericht³¹¹ für das europäische Informationsnetzwerk Euridyce geht hervor, dass sich die Regierung verpflichtet, Lebenslanges Lernen als zentral für alle Politiken der Erziehung und Bildung zu betrachten. Die Regierung ist in die Identifikation nationaler Prioritäten involviert und bei der Planung von Strategien sehr darauf bedacht eine maximale Involvierung von Arbeitgebern und ihren Organisationen zu erzielen.

Staatliche Institutionen die sich in diesem Feld organisieren und Verantwortlichkeiten haben, sind wie oben schon erwähnt das DIUS, aber auch das DWP, das auch für alle arbeitsbezogenen Belangen im Aus- und Weiterbildungsbereich zuständig ist.

Ein nationales Institut, das „National Institute of Adult Continuing Education“ (NIACE) ist ein beratendes Organ bei der Kreation nationaler Politiken. NIACE ist eine nationale Stelle für Information, Kooperation und Konsultation im Feld der Erwachsenenbildung und wird durch das DIUS finanziert³¹². NIACE will laut Eigendefinition den Fortschritt in der Erwachsenenbildung fördern³¹³.

Die „Qualification and Curriculum Authority“ ist eine nationale Agentur, die Standards in der Bildung überwacht und landesweit operiert. Ein Aufgabenbereich dieser Institution

³¹⁰ Siehe dazu: <http://www.literacytrust.org.uk/Links/gov.html> (Abgerufen am: 15.11.2009.).

³¹¹ Vgl. dazu: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/structures/041_UN_EN.pdf (Abgerufen am: 15.11.2009.).

³¹² Vgl.: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/structures/041_UN_EN.pdf (Abgerufen am: 15.11.2009.).

³¹³ Vgl. dazu: <http://www.niace.org.uk/about-us> (Abgerufen am: 15.11.2009.).

liegt in der Instandhaltung des „National Qualification Framework“, der als Ziel die Akkreditierung von Lernergebnissen hat. Dies wird unter dem Punkt „Politische Prioritäten“ ausführlicher behandelt.

Eine ebenfalls bedeutende nationale Organisation ist die „Further Education and Training Organisation“ (FENTO), die für die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Weiterbildungsbereich in ganz Großbritannien verantwortlich ist. Zu ihrem Aufgabenbereich gehört die vorausschauende Planung der Arbeitskraftkompetenzen. FENTO agiert als nationale Organisation für die Entwicklung, Qualitätssicherung und Ernennung von Standards in der Weiterbildung³¹⁴.

Die Übertragung von Regierungsverantwortlichkeiten an Nordirland, Wales, England und Schottland, die im Jahr 1998 begann, hatte zur Folge dass diesen Regierungsinstitutionen auch Zuständigkeiten im Erwachsenenbildungsbereich übertragen wurden. Dies bedingt auch die Unterschiedlichkeit der Organisation der nationalen Policy-Implementierung in diesen vier Regionen, was ebenfalls eine Divergenz in Bildungspolitiken und in der Bildungspraxis mit sich bringt³¹⁵.

In einem Interview mit Person P 3 wurde die Dezentralisierung folgendermaßen verdeutlicht: *“The first thing to say about government policy in general in the UK regarding education is that it is a devolved responsibility to the four constituent parts of the UK. So there are policies in England, policies in Wales, policies in Scotland and policies in Northern Ireland³¹⁶”*.

In Großbritannien spielen regionale Regierungsbehörden in der Erreichung der nationalen Politikziele eine immer größere Rolle. Als Konsequenz davon wurden lokalen Erziehungsbehörden wesentliche Regierungsfunktionen im Erwachsenenbildungsbereich übertragen. Ein weiteres Resultat davon ist eine höhere Verantwortlichkeit lokaler Gemeinschaften und ein stärker konsensualer Ansatz des Policy-Making.

Ein Zitat aus einem Interview in Großbritannien beschreibt die Verbindung des Department for Innovation, Universities and Skills als eng verzahnt mit den regionalen

³¹⁴ Vgl.: <http://www.oecd.org/dataoecd/49/49/2471965.pdf> (Abgerufen am: 15.11.2009.).

³¹⁵ Siehe: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/53/35049163.pdf> Abgerufen am: 15.11.2009.).

³¹⁶ Zitat aus Interview C mit Person 3 am 29.8.2008.

Behörden, wie beispielsweise den Learning and Skills Councils (ihre Rolle wird später genauer definiert) und regionalen Bildungsanbietern. DIUS steht im Zentrum der umfassenden nationalen Strategieplanung, aber jedes LSC hat eine regionale Struktur, die orientiert an der Strategieplanung des DIUS eine eigene, regionale Jahres-Strategieplanung vornimmt.

“Yet, clearly at the centre, there will be the department and the learning and skills councils yes. But then you have got other ähm, what we call agencies or stakeholders. A lot of them are regional for example there is a national body for the colleges called the association of colleges, so they are like, they represent all the colleges. So there is a lot of dialogue between the department and this association of colleges, that’s one example. We have emphasised quite a lot now with that departments act with agencies and stakeholders instead of being sort of on the roof, on the top, saying you do this, you do that. The emphasis is on partnership working. So it’s all sort of interlinked³¹⁷”.

In Wales ist die „National Assembly for Wales“ und das „Department for Training and Education“ für die Erwachsenenbildung verantwortlich. Das „Community Consortia for Education and Training“ stellt in Wales die Verbindung zwischen der Regierung und der lokalen Bildungsinfrastruktur her. Die „National Assembly for Wales“ distribuiert die Finanzierung der Erwachsenenbildung über das „National Council“, wobei die Fördermittel der „National Assembly for Wales“ wiederum von Regierungsseite zukommen. Im Jahr 2001 wurde in Wales eine Behörde geschaffen, das „Council for Education and Learning Wales“, die eine strategische Organisation im Bereich der Erwachsenenbildung ist und ihre Zuständigkeit im Bildungsbereich der über Neunzehnjährigen hat.

Das „National Council“ ist in England mit der strategischen Entwicklung und der Finanzierung der Erwachsenenbildung befasst. Eine nationale Gesetzgebung, nämlich der „Learning and Skills Act 2000“, die in dieser Arbeit später noch unter dem Punkt „Politische Prioritäten“ behandelt wird, war in England dafür ausschlaggebend, dass Learning and Skills Councils geschaffen wurden, die regionale Behörden darstellen und für die Sicherstellung der Erhaltung der Strukturen der Erwachsenenbildung zuständig sind. Verantwortlichkeiten der LSCs liegen ebenso im Bereich der Information und der

³¹⁷ Zitat aus Interview B mit Person 2 am 31.6.2008.

Beratung und sie organisieren einen Rahmen für die Zusammenarbeit von Erwachsenenbildungsanbietern. Ihr Budget betrug in den Jahren 2004 bis 2005 250 Millionen britische Pfund³¹⁸.

Eine prägnante Charakterisierung der LCS bietet folgende Beschreibung, welche in einem Interview mit einem Regierungsbeamten zustande kam.

*“But the idea was a strategic approach delivering the learning in a specific local area. And there won't be education institutions in this area which would still compete. So these are rather informal bodies and they depend on the energy on the people involved at every level of success. So the government itself created a number of non-departmental public policies to deliver it to the ground-level, to the learning and skills council. The learning and skills council is the agency that delivers public funded adult learning in England and its a national organisation but it also has a regional structure and it has an area structure. So there are 47 local area offices and each local learning and skills council would have close regular contact with colleges' principals and college staff to develop funding in that way or integrating national priorities and national guidelines through the deliver to regions.”*³¹⁹

In England ist seit dem Jahr 2002 die „Sector Skills Development Agency“ (SSDA) für die sektorspezifische arbeitsbezogene Erwachsenenbildung verantwortlich. Diese lokale Autorität war an der Errichtung der „Sector Skills Councils“ wesentlich beteiligt, die eine Arbeitnehmervertretung sind. Die „Sector Skills Councils“ setzten sich für die Realisierung jener Bildungsinteressen ein, die auf ArbeitnehmerInnenseite entstehen. Die SSDA entwickelt, fördert, überwacht und reguliert das Netzwerk der Sector Skills Councils. Ebenso stellt sie sicher, dass essentielle Arbeit auch in jenen Bereichen der Erwachsenenbildung unternommen wird, in denen die SSCs nicht zuständig sind³²⁰. Ein weiteres Tätigkeitsfeld der SSDA ist die Verbesserung der Qualität der Erwachsenenbildung.

Die Finanzierung der Erwachsenenbildung durch das DIUS wird in England über die Learning and Skills Councils vollzogen. Der Großteil der Finanzaufwendungen für Weiterbildungsmaßnahmen kommt in England aber von ArbeitgeberInnenseite³²¹. Laut

³¹⁸ Vgl. dazu: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/53/35049163.pdf> (Abgerufen am: 15.11.2009.).

³¹⁹ Zitat aus Interview C mit Person 3 am 29.8.2008.

³²⁰ Siehe dazu: <http://www.oecd.org/dataoecd/49/49/2471965.pdf> (Abgerufen am: 15.11.2009.).

³²¹ Siehe: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/structures/041_UN_EN.pdf (Abgerufen am: 15.11.2009.).

dem Bericht zur „Confineta VI. UK Draft Report, Version 1“ vom 2.06.2008³²², der unveröffentlicht ist und den ich dankenswerter Weise vom DIUS erhalten habe, verfügen die LSCs über ein jährliches Budget von 3,1 Billionen britische Pfund für ihre Arbeit. Die totale Finanzierung der Erwachsenenbildung ist vom 1997-98 bis zum Jahr 2006-07 um 52% gestiegen. Dies geht aus einem internen Policy- Dokument³²³ hervor, das ich im August 2008 vom DIUS erhalten habe.

Verantwortliche Behörden in Nordirland sind das Department for Education und das Department for Employment and Training. Regierungs-unterstützte Weiterbildungsmaßnahmen für Erwachsene werden vom Department for Employment and Training finanziert³²⁴. Bezüglich der behördlichen Regulierung und der Finanzierung der Erwachsenenbildung bin ich im Zuge meiner Recherche lediglich auf diese beiden Informationen gestoßen. Detaillierte Informationen das Erwachsenenbildungssystem Nordirlands betreffend waren mir nicht zugänglich.

Die schottische Exekutive, welche Autoritäten im Bereich der Erwachsenenbildung hat, ist die „Community Learning and Development Executive“, die Aktivitäten im Bereich der so genannten Gesellschaftsregeneration unternimmt, und im Feld der Planung von Gemeinde-Politiken operiert. Alle Verantwortlichkeiten die Gemeinde-Entwicklung und das Gemeinde-Lernen betreffen wurden 2004 vom „Scottish Executive Development Department“ der „Scotland’s Regeneration Division“ übergeben. Lokale Regierungsbehörden erhielten im Jahr 2004³²⁵ 110 Millionen britische Pfund an nationalem Fördergeld für das Gemeinde-Lernen und die Gemeinde-Entwicklung. Seit 2001 bekamen schottische Behörden zur Finanzierung des Politikfeldes der Erwachsenenbildung und des Gemeinde-Lernens 30 Millionen britische Pfund.

³²² Unveröffentlichtes Dokument 1: CONFINETA VI. UK Draft Report Version 1, vom 2.6.2008, Seite 32.

³²³ Unveröffentlichtes Dokument 2: Briefing Sheets: Further Education Funding, vom 13.6.2008, Seite 1.

³²⁴ Vgl. dazu: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/structures/041_UN_EN.pdf (Abgerufen am: 15.11.2009.).

³²⁵ Siehe: ebd. (Abgerufen am: 15.11.2009.).

15.2.Nationales Finanzvolumen der Finanzierung

In Vereinigten Königreich betragen die Staatsausgaben für Erwachsenenbildung im Jahr 2006 67,1 Billionen britische Pfund. Es wird von einem Anstieg von 46% im Zeitraum zwischen 1995-96 bis 2005-6 ausgegangen. Dies geht aus dem unveröffentlichtem Bericht zur CONFINETA VI „UK Draft Report“³²⁶ von 2008 hervor. Arbeitgeberorganisationen wenden jährlich 33 Millionen britische Pfund für Erwachsenenbildung auf. Es wird davon ausgegangen, dass jährlich eine Pro-Kopf Summe von 2000 britischen Pfund für Maßnahmen der Erwachsenenbildung von Privatpersonen aufgewandt wird.

15.3.Angebotsstruktur

Bei der Betrachtung des britischen Feldes der Erwachsenenbildung ergibt sich ein ebenso vielfältiges Bild der Bildungslandschaft wie dies in Österreich der Fall ist. In Großbritannien lässt sich ein Engagement in der Erwachsenenbildung unterschiedlicher Organisationen und sozialer Gruppierungen feststellen. Sowohl private und gewinnorientierte, als auch öffentliche und gemeinnützige, aber auch staatliche Institutionen sind Akteure der Erwachsenenbildung.

Durch den in den 1990er Jahren begonnenen Prozess der Dezentralisierung existieren in den einzelnen Regionen sehr unterschiedliche Angebotsstrukturen, weshalb eine generalisierende Beschreibung hier auch ein sehr schwieriges Unterfangen ist.

In Großbritannien werden unterschiedliche Einrichtungen zur Erwachsenenbildung gezählt. Den größten Teil der Einrichtungen machen so genannte „Further Education Colleges“ aus, die generelle Erwachsenenbildung anbieten. Ebenso gibt es „Sixth Form Colleges“, die postsekundäre formale Bildungsabschlüsse ermöglichen. Diese Institutionen können nur nach Abschluss eine Sekundarschulbildung absolviert werden. Eine andere Form der Institutionen in denen Erwachsenenbildung statt findet, sind „Tertiary Colleges“, die ihre Studenten vom Ende der Schulpflicht bis zum Maturaniveau führen. Es gibt auch vereinzelt Schulen, die diese Aufgabe übernehmen, die auch „Schools with Sixth Forms“

³²⁶ Vgl. dazu: Unveröffentlichtes Dokument 1: CONFINETA VI. UK Draft Report Version 1, vom 2.6.2008, Seite 26.

genannt werden, und deren Zielgruppe aber im Unterschied zu normalen Schulen Erwachsene sind.

Allein in England gibt es beispielsweise 378 Further Education Colleges, wovon 199 generelle FE Colleges sind; 96 davon sind Sixth Form Colleges, 48 von den 378 sind Tertiary Colleges, 35 sind spezielle Institutionen. Ebenso existieren 1755 Schulen die Sixth Form Bildungsabschlüsse für Erwachsenen anbieten³²⁷.

Ein wichtiger Akteur im britischen Erwachsenenbildungssystem, der zwar kein Anbieter im herkömmlichen Sinn ist, der aber im Bereich von Information und Beratung sehr aktiv ist, sind die Learning and Skills Councils. Diese Organisationen sind für Information und Beratung zuständig und haben einen Rahmen der Zusammenarbeit mit lokalen „Inter Authorities Group“³²⁸ (IAG) geschaffen, die ein kostenfreies Informationsservice für Erwachsene anbieten. Die IAG ist eine unpolitische, nicht gewinn-orientierte Assoziation von lokalen Behörden und anderen öffentlichen Autoritäten, die der Verbreitung von „best practise“ gewidmet ist.

Der bedeutendste Akteur im Feld der Arbeitsmarktpolitik ist die nationale Institution „Jobcenter Plus“. Diese Agentur wird vom Department for Work and Pensions (DWP) gemanagt und das Service für Erwachsene wird über lokale Zentren angeboten. Zu den Zuständigkeitsbereichen des Jobcenter Plus zählen Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen für Erwachsene, jedoch ist das DWP hierbei nur für jene Erwachsene zuständig, die arbeitslos oder inaktiv am Erwerbsmarkt sind³²⁹.

Ein weiterer wichtiger Akteur im Bereich der Erwachsenenbildung sind Gewerkschaften. Sie sind in die Verbesserung von Ausbildungen am Arbeitsplatz involviert. Zu diesem Zweck wurde ein Netzwerk gegründet, das „Union Learning Representatives“³³⁰, die sich im Erwachsenenlernen engagieren und ihre Absichten über den „Union Learning Fund“ finanzieren, der von den Learning and Skills Councils finanziert wird.

³²⁷ Siehe: Unveröffentlichtes Dokument 3: Killer Facts. Further Education Facts, vom 16.6.2008, Seite 1.

³²⁸ Siehe dazu: <http://www.iag.org.uk/> (Abgerufen: 16.11.2009.).

³²⁹ Vgl. dazu: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/53/35049163.pdf> (Abgerufen am: 16.11.2009.).

³³⁰ Vgl. dazu: ebd. (Abgerufen am: 16.11.2009.).

Auf der Arbeitgeber-Seite ist das „National Employment Panel“ eine wichtige Organisation, welches für die RegierungsministerInnen als beratendes Organ fungiert. Dieser Akteur liefert Beurteilungen zur Implementierung und Performance der regierungsseitigen Arbeitsmarktpolitik und ist in die Implementierung der „Skills Strategy“, die später noch erläutert wird involviert. Das Anliegen dieser Institution ist es, Maßnahmen zu setzen, die die Zusammenarbeit zwischen Bildungssystem und dem Arbeitsmarktsystem erhöhen.

Auf regionalem Level wurden in Wales und England „Regional Skills Partnerships“ etabliert, die von den Regional Development Agencies geleitet werden. Ihre Absicht liegt in der Integration des staatlichen Vorgehens von Kompetenzen, Training und Wirtschaftsförderung und den Arbeitsmarktpolitiken auf nationalem Level³³¹.

Im Bereich der Beratung und Information von Erwachsenen im Erwachsenenbildungsbereich hat das britische Parlament, meiner Meinung nach eine höchst visionäre und innovative Institution geschaffen. Der britischen Regierung war es ein Anliegen eine Universität für Industrie zu kreieren. Diese Idee wurde im Jahr 1998, mit dem Ziel ein kohärentes System der Beratung anzubieten, in die Tat umgesetzt. Das Service dieser Universität ist das gelungene Projekt „Learndirect Service“³³², das 2001 von der Regierung implementiert wurde. Das „Learndirect Service“ basiert auf einer nationalen Datenbank aller Bildungsmöglichkeiten im öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Sektor. Dieses Service bietet eine Telefonhelpline an und ist in ein Netzwerk aller lokalen Bildungsanbieter nationswweit eingegliedert.

Die University for Industries unterstützt ein nationales e-learning und e-service network. Ebenso werden Kurse in den Kategorien Skills for life, Business und Management Fähigkeiten und IT Fähigkeiten angeboten. Learndirect hat ein nationales Netzwerk von über 2000 Learndirect Zentren und 6000 Online-Zentren ins Leben gerufen. Dieses Service hat sich als dermaßen erfolgreich erwiesen, dass die Regierung eine Erweiterung dieses Projekts geschaffen hat, die sich „Nextsteps Service“ bezeichnet³³³.

³³¹ Siehe dazu: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/53/35049163.pdf> (Abgerufen am: 16.11.2009.).

³³² Vgl. dazu: Unveröffentlichtes Dokument 1: CONFINETA VI. UK Draft Report Version 1, vom 2.6.2008, Seite 69.

³³³ Vgl. dazu: Unveröffentlichtes Dokument 1: CONFINETA VI. UK Draft Report Version 1, vom 2.6.2008, Seite 69ff.

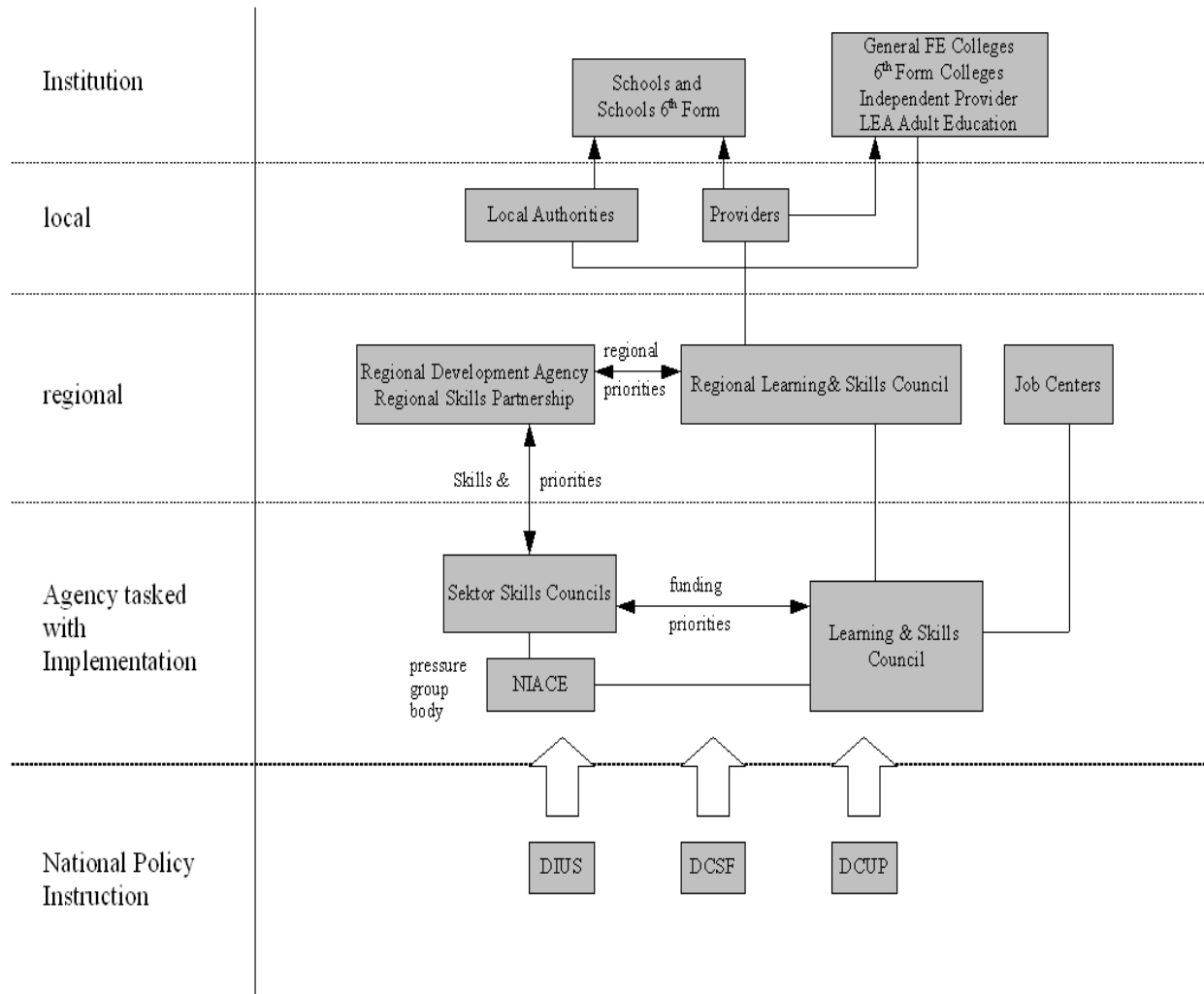
Das Nextsteps Service bietet eine persönliche Beratung zum Thema Karriere und Erwachsenenbildung an, und wird durch die Learning and Skills Councils finanziert.

In Großbritannien gibt es einen starken privaten Sektor der Anwerbung für arbeitslose Personen. Hier entstand ein grosser und starker Markt an Agenturen, die in diesem Sektor arbeiten. Einige davon arbeiten gewinnorientiert, während andere öffentliche und gemeinnützige Institutionen darstellen.

Aktivitäten von Arbeitnehmerseite im Bereich der Erwachsenenbildung gibt es in Großbritannien natürlich ebenso wie in Österreich zu verzeichnen. Eine nennenswerte Initiative in diesem Bereich ist die „Workers Educational Association³³⁴“ (WEA), die eine gemeinnützige Vereinigung darstellt und 1903 gegründet wurde. Ihr Anliegen ist die Ermutigung und Unterstützung von Erwachsenen, die Weiterbildung unternehmen möchten. Dazu wird eine grosse Vielfalt an Kursen angeboten. Insgesamt gibt es 900 lokale Ableger dieser Organisation, welche von den LSC und dem National Council finanziert werden.

Im Folgenden möchte ich eine Übersichtsgrafik über Angebotsstrukturen zum besseren Verständnis darbieten, die ich nach dem ersten Interview im August 2008 in Großbritannien mit S.H. vom DIUS erarbeitet habe, um das Verhältnis von öffentlichen und privaten Institutionen darzustellen.

³³⁴ Siehe dazu: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/structures/041_UN_EN.pdf (Abgerufen am: 16.11.2009.).



Quelle: eigene Darstellung

Daraus wird ersichtlich, dass die nationale Politik das Fundament des gesamten Erwachsenenbildungssystems bildet. Sowohl die politische Strategieentwicklung, als auch die Implementierung wird von staatlicher Autorität durch die selektive Finanzierung der betreffenden Institutionen vollzogen. Hier wird der Unterschied zum österreichischen System deutlich. In Österreich gibt es derzeit noch keine umfassende einheitliche Strategie, was auch Ausdruck in der Gesetzgebung und der staatlichen Finanzierung der Erwachsenenbildung findet. Beispielsweise existieren in Österreich keine eigens für die Finanzierung zuständigen staatlichen Institutionen. Diese Aufgabe übernehmen die verschiedenen Sektionen des BMUKK. Im Gegensatz dazu gibt es in Großbritannien eine Vielzahl an eigens für diese Zuständigkeit kreierten staatlichen Autoritäten. Diese Behörden wurden sowohl auf nationalem Level, als auch auf lokalem Level geschaffen,

und sind nicht nur mit der Finanzierung beschäftigt; ihre Aufgabe ist es auch, die nationalen Politikziele in Einklang mit regionalen Strukturen und Erfordernissen zu bringen, und diese dann, den regionalen Bedingungen entsprechend, zu implementieren. Zwei Beispiele für solche lokalen Behörden, die lokalen Operationsbereich mit staatlicher Zielvorgabe und Legitimation haben, sind die Learning and Skills Councils, die jene finanziellen Mitteln vom Staat zur Verfügung gestellt bekommen, die sie selbst an lokale Bildungseinrichtungen weitergeben oder die Regional Development Agencies, die staatliche Arbeitsmarktpolitiken auf das lokale Level anpassen und es in die lokale Bildungsinfrastruktur integrieren.

In der fachspezifischen Literatur wird die Machtausübung in Großbritannien als hochgradig zentralisiert bezeichnet, was Ian Budge, David McKay et al. folgendermaßen formulieren:

„Even among democratic unitary states, political power in Britain is concentrated in central government. Britain is not just a unitary state but a highly centralised one.“³³⁵

Die politische Macht ist konzentriert in den Händen der Regierung. Die gesamte Staatsstruktur ist zentralistisch ausgerichtet, obgleich ein derzeit ein signifikanter Grad an Dezentralisierung bemerkbar ist. Dezentralisierung politischer Macht bedeutet im Feld der Erwachsenenbildung die Abgabe politischer Verantwortlichkeiten staatlicher Institutionen an regionale oder lokale Behörden. Diese können jedoch nur dann politisch und administrativ tätig werden, wenn dies von staatlicher Autorität genehmigt wird. Im Zuge der Dezentralisierung wurden mehrere nationale und subnationale Institutionen neu etabliert. Die Skills Analyse Group, eine Sektion im DIUS ist ein Beispiel dafür, aber auch lokale Organisationen wie die Sektor Skills Councils, die im Feld der Erwachsenenbildung operieren und ArbeitnehmerInnenvertreter darstellen.

Dies zeigt wie Staatsorganisation einen gesellschaftlichen Raum wie Erwachsenenbildung durch politische Organisationsmechanismen prägt und bestimmt.

³³⁵ Siehe: Bartle, John, Budge, Ian, McKay, David, Newton, Ken (2007), S.79.

15.4. Soziokulturelle, ökonomische und demografische

Rahmenbedingungen der britischen Erwachsenenbildung

15.4.1. Ökonomische Rahmenbedingungen

Der gegenwärtige Diskurs in der europäischen Bildungspolitik beschäftigt sich mit der Kontroverse um staatliche Regulation in einem Politikfeld wie der Bildungspolitik versus der derzeitigen Tendenz zur Einführung von Marktmechanismen und der damit verbundenen Abgabe staatlicher Autorität an nicht-staatliche Akteure.

In genau diesem Spannungsfeld bewegt sich auch das Vereinigte Königreich. Reformversuche seitens der Regierung haben eine Veränderung der staatlichen Policies in Richtung einer stärkeren Orientierung an Prinzipien der Verbraucherwahl und der Disziplin des Marktes bei der Implementierung staatlicher Politiken bewirkt. Regierungspolitiken bauen verstärkt auf dem persönlichen Nutzen individueller Akteure auf und achten vermehrt darauf individuelle Zugangshindernisse zum Bildungssystem zu reduzieren.

Die britische Fachliteratur selbst sieht bezüglich des Prozesses der Dezentralisierung staatlicher Autorität und der Einführung von marktähnlichen Mechanismen im Bildungsbereich aber nur geringe Fortschritte. Ian Budge, David MacKay und et al. merken hier an, dass diese Bereiche „...*remain to be state-provided services for the foreseeable future, but in both areas market-like transactions have partly replaced hierarchical bureaucratic relationships*“³³⁶.

Was hier angesprochen wird, ist also die Tatsache, dass das Feld der Bildung nach wie vor stark staatlich gelenkt wird. Der bürokratische Apparat im Bildungsbereich wurde aber durch die Einführung von marktähnlichen Prinzipien reduziert.

Obwohl auch Großbritannien von einer abgeschwächten wirtschaftlichen Dynamik betroffen ist, stieg die Totalsumme der staatlichen Bildungsausgaben in einem Zeitraum

³³⁶ Siehe: Bartle, John, Budge, Ian, McKay, David, Newton, Ken (2007), S.605.

zwischen 1995-96 bis 2005-06 stetig, im Gegensatz zu Österreich. Von 1995-6 bis 2005-6 stiegen die öffentlichen Bildungsausgaben effektiv um 46%. Dies bedeutet einen Zuwachs am GDP von vormals 4,9% auf 5,5%³³⁷.

Das britische Wirtschaftswachstum, so der Jahresbericht³³⁸ der Europäischen Kommission zur Bewertung der nationalen Reformprogramme von 2008 hat sich von 2007 auf 2008 verlangsamt. Beachtlich ist, dass trotz dieser Abschwächung, die ja Einfluss auf den Staatshaushalt hat und ein jährliches Defizit von 2,3% GDP ausmacht, die Bildungsausgaben nicht reduziert wurden, sondern im Gegenteil, vermehrt öffentliche Gelder ins Bildungswesen investiert wurden.

Die Beschäftigungsrate hat in den letzten Jahren einen Zuwachs auf bis zu 75%³³⁹ erlebt, trotzdem sind Bildungsmaßnahmen im Bereich der Beschäftigungslosigkeit ein Schwerpunkt der staatlichen Erwachsenenbildungspolitik.

15.4.2. Soziale Rahmenbedingungen

Es erscheint mir wichtig diesen Punkt in diesem Kapitel gesondert zu behandeln, da das Vereinigte Königreich als ehemaliges Kolonialreich eine gänzlich andere ethnische Zusammensetzung hat als Österreich. Hier muss im Gegensatz zu Österreich von hochgradiger ethnischer Heterogenität gesprochen werden, da gerade die historisch bedingte Migration einen grossen Anteil an Menschen aus den unterschiedlichsten Herkunftsländern vereint, die heute in Großbritannien leben. Dies stellt einen relevanten Faktor für die soziale Dimension eines politischen Systems darstellt. Diese Dimension des Sozialgefüges nimmt, wie später auch im Kapitel Bildungsbeteiligung noch zu sehen, auch Einfluss auf die Bildungsbeteiligung.

Obwohl die Mehrheit der Briten „White British“ ist, wie dies in der Literatur³⁴⁰ genannt wird, gehören zehn Prozent der Bevölkerung anderen ethnischen Gruppen an. Eine Gruppe von 2,5% sind andere weiße Menschen. 1,8% der Bevölkerung werden einer indischen Minderheit zugerechnet, während 1,3% der Gesamtbevölkerung pakistanischen

³³⁷ Vgl. dazu: Unveröffentlichtes Dokument1: CONFINETA VI. UK Draft Report Version 1, vom 2.6.2008, Seite 26.

³³⁸ Siehe dazu: http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200812-annual-progress-report/annualass_en.pdf (Abgerufen: 19.11.1009.).

³³⁹ Siehe: Unveröffentlichtes Dokument1: CONFINETA VI. UK Draft Report Version 1, vom 2.6.2008, Seite 4.

³⁴⁰ Vgl. dazu: CONFINETA VI. UK Draft Report Version 1, vom 2.6.2008, Seite 4.

Migrationshintergrund haben. Weitere 1,2% der Bevölkerung haben gemischte ethnische Herkunft und 1 Prozent wird als „Black Caribbean“ bezeichnet. Menschen die als „Black African“ bezeichnet werden machen 0,85 der Bevölkerung aus und die Gruppe der Menschen die aus Bangladesh kommen, sind 0,5% der Gesamtbevölkerung.

Im Jahr 2004 wurden 8 weitere Mitgliedstaaten in die Europäische Union aufgenommen, was einen Strom der Migration von Osteuropa in das Vereinigte Königreich bewirkte. Die Öffnung der Grenzen bewirkte einen großen Zustrom von relativ jungen Osteuropäern aus den neuen Mitgliedstaaten.

Ein für den Bildungsbereich relevanter Faktor ist der demografische Kontext in Großbritannien. 21% der Gesamtbevölkerung sind über 59 Jahre alt und diese Proportion wird voraussichtlich in der näheren Zukunft noch steigen. Dies bedeutet für die Erwachsenenbildung, dass die mögliche Adressatenzahl in Zukunft weiterhin steigen wird.

Betrachtet man die Unterschiede in der so genannten „Humankapitalstruktur“ industrialisierter Länder, wie die OECD³⁴¹ dies bezeichnet, wird verständlich warum es in Großbritannien eine politische Priorität ist, das generelle Ausbildungsniveau der Bevölkerung anzuheben, um so wiederum die Produktivitätsrate zu steigern. Im Jahr 2002 hatten ein Drittel der 25-34 Jährigen keine über die Pflichtschulausbildung hinausgehende formale Ausbildungsstufe erreicht³⁴². Ein besonderes Problem in Großbritannien ist Analphabetismus. Etwa die Hälfte der gesamten britischen Bevölkerung war im Jahr 1996³⁴³ unter dem Alphabetisierungslevel 3, was gleichbedeutend ist mit unzureichenden Fähigkeiten zur Bewältigung des Alltags. Allein in England gibt es 10,5 Millionen niedrig qualifizierte ArbeitnehmerInnen unter der Bevölkerung im Erwerbsalter. 60% der niedrig qualifizierten Personen hatten eine Beschäftigung, jedoch weist diese Gruppe die niedrigsten Beteiligungszahlen an Weiterbildungsprogrammen auf.

³⁴¹ Vgl. dazu: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/53/35049163.pdf> (Abgerufen am 22.11.2009.).

³⁴² Siehe: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/53/35049163.pdf> (Abgerufen am 22.11.2009.).

³⁴³ Vgl. hierzu: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/53/35049163.pdf> (Abgerufen am 22.11.2009.).

15.4.3. Bildungsbeteiligung

Eine europäische Umfrage in der Europäischen Erwerbsbevölkerung ergab, dass 21,3% der Erwerbstätigen im Vereinigten Königreich an arbeitsplatzbezogener Erwachsenenbildung beteiligt waren³⁴⁴.

Eine für Großbritannien charakteristische Eigenschaft ist der hoch signifikante Zusammenhang von Erstausbildung und Weiterbildungsbeteiligung. Personen mit niedrigem Ausbildungsniveau beteiligen sich am seltensten an Erwachsenenbildung, während es unter den Personen mit hoher formaler Bildung die höchsten Beteiligungsraten gibt. Personen mit Universitätsabschluss gaben zu 82% an, sich in Weiterbildungsmaßnahmen zu involvieren, während dies für Personen, die keine formale Qualifikation besaßen nur zu 20% attraktiv erscheint³⁴⁵. Jedoch scheint das Engagement in der Erwachsenenbildung sehr deutlich mit einem Alter über 50 Jahren abzunehmen. Während 20-29 Jährige zu 69% an Bildungsmaßnahmen teilnehmen, liegt die Partizipationsrate laut dem OECD Länderbericht von 2004 bei 50-59 nur mehr bei 54%.

Die Gruppe jener Personen, die der „Schwarzen“ Bevölkerung zugerechnet wird, involviert sich zu 66% in Weiterbildungsmaßnahmen, was die höchste Rate darstellt, während sich die chinesisch-stämmige Bevölkerung „nur“ mit 57% engagiert. Die Gruppe der gemischten ethnischen Zugehörigkeit hat mit 46% die niedrigste Beteiligungsrate.

Generell lässt sich an diesen Beteiligungszahlen erkennen, dass „britische Asiaten“ am Erwachsenenbildungssektor unterrepräsentiert sind, ebenso wie die Gruppe der Personen mit gemischter ethnischer Zugehörigkeit.

Der Bericht der OECD gibt zu Beginn des Kapitels der Beteiligung an Erwachsenenbildung das Statement *„...participation is strongly influenced by previous experience. People with poor qualifications are poorly represented in adult learning³⁴⁶“*.

Schenkt man dieser Behauptung Glauben, muss man zu dem Schluss kommen, dass asiatische Briten, ebenso wie Briten mit gemischtem ethnischen Hintergrund das geringste Qualifikationsniveau der Gesamtbevölkerung haben und deshalb am schlechtesten in der Erwachsenenbildung repräsentiert sind.

³⁴⁴ Siehe: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/53/35049163.pdf> (Abgerufen am 22.11.2009.).

³⁴⁵ Siehe dazu: <http://www.oecd.org/dataoecd/49/49/2471965.pdf> (Abgerufen am 22.11.2009.).

³⁴⁶ Siehe: <http://www.oecd.org/dataoecd/49/49/2471965.pdf> (Abgerufen am 22.11.2009.).

Der UK Draft Report³⁴⁷ unterschied bei der Erhebung der ethnischen Bildungsbeteiligung zudem noch weiter zwischen „Black Caribbean“, „Indian“, „Pakistani“, „Bangladeshi“, und „Black African“. Die Gruppe der Pakistani und der Bangladeshi sind mit 48% und 40% am wenigsten in Erwachsenenbildung involviert, während die Gruppe der Black African mit 77% die höchste Bildungsbeteiligung aufweist. Die Gruppe der Black Caribbean liegt mit 65% ziemlich im Mittelfeld der Beteiligungsrate.

Im Jahr 2006 berichten jedoch insgesamt 68,2% aller befragten Personen, dass sie sich an einer Form von Erwachsenenbildung beteiligen, während 46,4% aller Befragten Erwachsenen unterrichtete Kurse absolvierten³⁴⁸.

Ein ebenfalls relevanter Faktor für die Beteiligungswahrscheinlichkeit an Erwachsenenbildung ist die Zugehörigkeit zu einer sozialen Klasse. Während 51% der Lernenden in Weiterbildungsmaßnahmen zur oberen Mittelklasse gehörten, gaben nur 26% der unqualifizierten ArbeitnehmerInnen an, sich weiterzubilden³⁴⁹.

15.4.4. Bildungsmotivation

Der Länderhintergrundbericht der OECD zur Erwachsenenbildung vom Jahr 2004³⁵⁰ hat die Motivation und die Einstellung der britischen Bevölkerung zur Erwachsenenbildung erhoben. Personen, die über keine formal abgeschlossene Schulbildung verfügen, gehören mit der höchsten Wahrscheinlichkeit zu jener Gruppe, die nicht daran interessiert sind, sich weiterzubilden. 37% dieser Personen gab an lieber andere Dinge als Lernen zu unternehmen, während 28% dieser Gruppe aussagte über Lernmöglichkeiten überhaupt nicht Bescheid zu wissen. Bemerkenswert ist, dass in dieser Umfrage eben dieser Gruppe zu 28% angab, dass sie finanzielle Unterstützung und Beratung dazu ermutigen würde, sich an Weiterbildung zu beteiligen.

Als Gründe sich an Erwachsenenbildung zu beteiligen gaben quer über alle Ausbildungslevels 59-62% an neue arbeitsbezogene Fähigkeiten zu lernen und ihre Karrierechancen verbessern zu wollen.

³⁴⁷ Vg. dazu: Unveröffentlichtes Dokument 1: CONFINETA VI. UK Draft Report Version 1, vom 2.6.2008, Seite 39.

³⁴⁸ Siehe: Unveröffentlichtes Dokument 1: CONFINETA VI. UK Draft Report Version 1, vom 2.6.2008, Seite 38.

³⁴⁹ Siehe: Dokument 1, Seite 40.

³⁵⁰ <http://www.oecd.org/dataoecd/49/49/2471965.pdf> (Abgerufen: 22.11.1009.).

Weitere genannte Motive der Bildungsbeteiligung waren: „Um das Wissen über einen Gegenstand zu erweitern“ gaben bei den gering ausgebildeten Personen 63% und bei den hoch qualifizierten Personen 80% an. In etwa gleich viele Personen bei allen Ausbildungsebenen, nämlich 45%, gaben an, sie wollten etwas Interessantes erleben und sich deshalb an Weiterbildung beteiligen.

Im UK Draft Report³⁵¹ wurde ebenfalls die Motivation der Lernenden untersucht. Hier gaben 10,1% an zu lernen, um eine anerkannte Qualifikation zu erhalten. Fünfzehn Prozent sagten, sie würden aus persönlichem Interesse lernen und 17,6% meinten, Weiterbildung würde ihnen in ihrem gegenwärtigen Beruf helfen.

15.5.Politische Prioritäten

Das letzte Jahrzehnt hindurch wurde die nationale Bildungspolitik zwei übergeordneten prioritären Zielsetzungen subsumiert. Diese zwei miteinander verbundenen Zielvorstellungen der Regierung waren und sind gegenwärtig die Stärkung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit und generell eine Erhöhung der Fähigkeits- und Ausbildungsniveaus und die Bekämpfung sozialer Exklusion.

Die Annahme der Regierung ist, dass der effektivste Weg um soziale Exklusion zu überwinden, eine Anhebung des Beschäftigungsniveaus ist, jedoch wurde es für die britische Regierung notwendig, sich mit dem Bildungsniveau ihrer Bevölkerung auseinanderzusetzen³⁵², um eine nachhaltige Beschäftigungssituation zu schaffen.

Die zugrunde liegende Regierungspolitik im Bildungsbereich ging in Richtung der individuellen Wahl und einem marktähnlicherem Modell des Services, welches Individuen und ArbeitgeberInnen befähigt ihre eigenen Entscheidungen über ihre Bildungswege zu treffen.

Öffentliche Ausgaben konzentrieren sich vor allem auf gering qualifizierte Menschen. Die Regierung bleibt jedoch dem Ansatz der Freiwilligkeit für die Erwerbstätigen mit einer Art der staatlichen Intervention, die verstärkt auf die Angebotsseite fokussiert ist verpflichtet. Das Ziel der Regierung ist es, durch Verbesserung der Qualität und der Ansprechbarkeit den Individuellen- und den Arbeitgeberbedarf zu stimulieren, um so Lernen attraktiver zu machen.

³⁵¹ Siehe dazu: Dokument 1, Seite 41.

³⁵² Siehe dazu: Dokument 1, Seite 5ff.

Seit der ersten Amtszeit der Labour Regierung 1997 beschäftigen sich Policy-Initiativen seitens der Regierung mit bildungspolitischen Reformen.

Im Folgenden werde ich einige wichtige Regierungsdokumente erwähnen, die die Grundlage für Reformen im Erwachsenenbildungsbereich darstellen, und aus denen sich auch politische Prioritäten ablesen lassen.

Im März 2001 veröffentlichte die Regierung ihre Initiative „Skills for Life: The national strategy for improving adult literacy and numeracy skills“³⁵³. Das Ziel dieser Strategie war es für 75000 Erwachsene bis 2004 die Lese- und Rechenkompetenz durch kostenfreie Bildung zu verbessern. Erstmals identifizierte diese Strategie unterqualifizierte und arbeitslose Personen als ihre Zielgruppe.

Die relevante Regierungspolitik im Bereich der grundlegenden Kompetenzen wurde 2001 in der Skills for Life Strategy formuliert. In einem Nationalen Qualifikationsrahmen (NQR) wurden Kompetenzlevels für die Beschäftigungsfähigkeit formuliert. Hier wurden durch Bezugnahme auf formale Qualifikationen Fähigkeiten in Bildungsstandards verwandelt. Der Nationale Qualifikationen wird zur Akkreditierung der erlangten Kompetenzniveaus herangezogen.

Das Weispapier „21st Century Skills: Realising our Potential“³⁵⁴ wurde im Jahr 2003 von der Regierung veröffentlicht. Ziel dieses Papiers ist es, die Position Großbritanniens als eine der weltstärksten Ökonomien zu stärken, indem gesichert wird, dass alle Individuen die notwendigen Fähigkeiten haben, um beschäftigungsfähig und an die Veränderungen des Arbeitsmarktes anpassbar zu sein. Dieses Papier wurde Grundlage zur Ausgestaltung eines bedarfsgesteuerten Bildungssystems. Es sollte die Sicherstellung eines kostenfreien Bildungszugangs für Personen ohne formal abgeschlossene Schulausbildung initiieren. Ebenso sollten neue Möglichkeiten für Erwachsene geschaffen werden, um sich in den Bereichen Technik und Handwerk zu bilden und es sollte Ausbildungsmöglichkeiten im Bereich von Informations- und Kommunikationstechnologien bereitstellen. Dieses Papier hatte auch die Schaffung der Sector Skills Councils zur Folge.

Diese Strategie führte zur Formation der „National Skills Alliance“, die Regierungseinheiten, Gewerkschaftsrepräsentanten, Arbeitgebern und Vertreter der

³⁵³ Siehe dazu: http://rwp.excellencegateway.org.uk/readwriteplus/Skills_for_Life_policy_documents (Abgerufen: 22.11.2009.).

³⁵⁴ Vgl. dazu: http://www.dius.gov.uk/skills/skills_strategy/21st_century_skills (Abgerufen: 22.11.2009.).

Learning and Skills Councils mit dem Ziel der Implementierung bedarfsgesteuerter Bildungsprogramme³⁵⁵ zusammenbringt.

Ein Folgedokument, das die Regierung im Jahr 2005 veröffentlichte, war das Weisspapier „Skills: Getting on in business, getting on at work“³⁵⁶. Dieses Dokument baute auf dem Weisspapier von 2003 auf und brachte die Bedürfnisse der Arbeitgeber ins Zentrum der Bildungspolitik. In Folge wurde eine politische Strategie entwickelt, die Arbeitgebern mehr Mitbestimmungsrecht bei der Verwendung öffentlicher Fördergelder gab. Zudem wurde eine neue Zielsetzung, die aus der Skills for Life Strategie entstand formuliert: bis 2010 sollten 2,25 Millionen Briten grundlegende Lese- und Schreibfähigkeiten, sowie grundlegende Rechenfähigkeiten erlangt haben.

Im folgenden Jahr wurden zwei sehr einflussreiche Policy-Dokumente von Regierungsseite veröffentlicht.

Das erste war ein neues Weisspapier „Further Education: Raising Skills, Improving Life Changes“³⁵⁷. Dieses Dokument präsentierte eine neue Strategie, um das gesamte Erwachsenenbildungssystem an das Ziel der Höherqualifizierung der gesamten Arbeiterschaft anzupassen. Ein neues Programm wurde im Zuge der Veröffentlichung dieses Papiers implementiert, das so genannte „Train to Gain“ Programm. Dieses Programm sollte dazu führen, dass Weiterbildung an Arbeitsstätten ausgelagert wird und durch öffentliche Finanzierung sollte eine Unterstützung für die Aneignung grundlegender Fähigkeiten ermöglicht werden. Dieses Weisspapier beabsichtigte ebenso die Erschaffung der „Quality Improvement Agency“, die mit der Professionalisierung im Lehrbereich in der Erwachsenenbildung betraut werden sollte und so Innovation in der Lehre ermöglichen sollte.

Das zweite im Jahr 2006 veröffentlichte Policy-Dokument war der „Leitch Report“, eines der einflussreichsten Policy-Dokumente der Erwachsenenbildungsszene des vergangenen Jahrzehnts. Dieses Dokument mit dem Titel „Prosperity for all in the global economy:

³⁵⁵ Vgl. hierzu: <http://www.oecd.org/dataoecd/49/49/2471965.pdf> (Abgerufen: 22.11.2009.).

³⁵⁶ Siehe dazu: <http://publications.dcsf.gov.uk/default.aspx?PageFunction=productdetails&PageMode=publications&ProductId=CM%25206483> (Abgerufen: 22.11.2009.).

³⁵⁷ Siehe hierzu: <http://www.dcsf.gov.uk/furthereducation/index.cfm?fuseaction=content.view&CategoryID=21&ContentID=25> (Abgerufen: 22.11.2009.).

World Class Skills³⁵⁸ stellte die gegenwärtige Bildungs- und Ausbildungsverteilung der Menschen im Vereinigten Königreich dar. Verwendet wurde dazu vor allem Datenmaterial der OECD, um zu veranschaulichen wie bemerkenswert niedrig der Bildungsstand der britischen Erwerbstätigen war. Dieses Dokument empfahl einen Wechsel der Policy-Strategien und eine verstärkte Finanzierung, um Großbritannien bis 2020 ins obere Quartil bezüglich der erwachsenen Qualifikationsstruktur im internationalen Vergleich zu bringen. Dieses Dokument schlug außerdem ein neues Set an Zielsetzungen für die Politikintervention vor. Die zwei wichtigsten Zielsetzungen waren, dass 95% der Erwachsenen grundlegende Fähigkeiten im Lese- und Rechtschreibbereich und in der Rechenfähigkeit erlangen sollten. Ebenso sollten 90% der britischen Erwachsenen zumindest bis zum Maturaniveau ausgebildet werden. Dieses Dokument postulierte eine Verschiebung der Verantwortlichkeiten zur Erreichung der Zielsetzungen im Erwachsenenbildungsbereich. Neu an diesem Zugang war, dass die Verantwortung für die Zielerreichung nun zwischen der Regierung, den Arbeitgebern und den Individuen selbst geteilt werden sollte. Alle drei Stakeholder wurden dazu angehalten ihre Aktivität und Investitionen im Bildungsbereich zu erhöhen, um ökonomisch gut verwertbare Fähigkeitslevels zu erzielen.

Lord Leitch empfahl ebenso, auf existierenden Strukturen aufzubauen, während zur selben Zeit das System modifiziert werden sollte um es mehr bedarfsgesteuert und zugänglicher für Markterfordernisse zu machen.

Im Jahr 2007 löste Gordon Brown Tony Blair als Premierminister ab. Eine seiner ersten Amtshandlungen war die Teilung des Departments for Education and Skills in zwei Departments: das Department for Children, Schools and Families und das Department for Innovation, Universities and Skills. Zum ersten Mal in der britischen Geschichte wurde der Erwachsenenbildung ein eigenes Ministerium zugeteilt.

Die Resonanz auf den Leitch Report wurde 2007 mit dem Weispapier „World Class Skills³⁵⁹“ von der Regierung publiziert. Es wurde eine „Kompetenz-Revolution“ vorgeschlagen, um Kompetenz-Diskrepanzen durch ein bedarfsgesteuertes System bis 2020 auf jeglicher Ebene entgegen zu wirken. Durch so genannte Skills Accounts sollte

³⁵⁸ Siehe dazu: <http://www.dcsf.gov.uk/furthereducation/uploads/documents/2006-12%20LeitchReview1.pdf> (Abgerufen: 22.11.2009.).

³⁵⁹ Siehe dazu: http://www.dius.gov.uk/reports_and_publications/%20HIDDEN/~/_media/publications/W/worldclassskills (Abgerufen: 23.11.2009.).

den erwachsenen Lernern Priorität gegeben werden, was zu mehr individueller Wahlmöglichkeit führen sollte. Die Rolle der Arbeitgeber sollte durch die Kreation einer neuen Kommission, der „UK Commission for Employment and Skills“ gestärkt werden. Ebenso war eine verstärkte Investition in das Train to Gain Programm ein Regierungsvorhaben. Ein grosses Anliegen dieses Papiers war die Zielsetzung der höheren Beschäftigungsfähigkeit der ArbeitnehmerInnen. Um diesen Bedarf zu decken, wurde den Sector Skills Council die Aufgabe übergeben, den Bedarf an Erwachsenenbildungsprogrammen zu steigern und die zukünftigen Kompetenzanforderungen zu formulieren.

Das Parlament implementierte im Jahr 2007 den „Further Education and Training Act“ der die 47 lokalen Skills Councils in neun regionale Einheiten umwandelte, und der anderen Körperschaften, wie zum Beispiel dem London Skills and Employment Board die strategische Führung der LSCs überließ. Ein internes Policy Dokument³⁶⁰ von den Learning and Skills Council aus dem Jahr 2008 gibt Auskunft darüber, dass die Rolle der LSCs durch die Auferlegung neuer Zuständigkeiten verändert wurde, um Diversität in der Bildung nachhaltig zu sichern.

Anschließend veröffentlichte die Regierung ein Dokument mit dem Titel „Raising Expectations: enabeling the system to deliver“, welches einen grundlegenden Wechsel des Regierungsapparates ankündigte. Die LSCs sollten bis 2010 durch zwei neue erschaffene Behörden ersetzt werden: der Young People’s Learning Agency, die mit allen Bildungsbelangen der 16-18jährigen Bevölkerung betraut war, und die Skills Funding Agency, die für alle Personen über 19 Jahren zuständig war.

³⁶⁰ Siehe dazu: Dokument 4: Briefing Sheets: Learning and Skills Councils for England vom 30.4.2008, Seite 1.

15.6.Evaluationskultur und Qualitätssicherung in der britischen Erwachsenenbildung

Die britische Evaluationskultur in der Erwachsenenbildung unterscheidet sich sehr deutlich von der vorherrschenden österreichischen Praxis in diesem Bereich. Während in Österreich derzeit die Beschäftigung mit diesem Thema in verschiedenen ministeriellen Arbeitsgruppen beginnt, ist die Verwendung von Instrumenten der Evaluation und Qualitätssicherung im Vereinigten Königreich viel weiter fortgeschritten. In Großbritannien wird seit mehr als einem Jahrzehnt intensiv einer Evaluationskultur gearbeitet. Die britische Politikcreation im Bereich der Erwachsenenbildung lässt sich als in hohem Maße evidenzbasiert bezeichnen. Der Stellenwert von Evaluation in der Politikgestaltung lässt sich anhand der Aussage eines Regierungsbeamten bei einem Interview erkennen.

“Since 1997 we had lots of testing over schools and pupils, lots of indicators, lots of accountability of various people in the institutions of the system, in the colleges. I think the reason that the EU targets are not as well known in other countries as in the UK is because they have not a target driven policy like the UK. You know, they haven’t really had an indicator driven culture of policy making or target culture or maybe haven’t really measured the key indicators. We have been measuring over ten years³⁶¹”.

Den relevanten politischen Akteuren in Großbritannien ist es ein Anliegen ein Weiterbildungssystem zu schaffen, das eine starke Reputation für hohe Qualität hat.

Aus einem internen Policy-Dokument, das ich dankenswerter Weise von einem Interviewpartner des DIUS erhalten habe, gehen die Gründe für diese britischen Bestrebungen hervor. In diesem Dokument³⁶² vom 26.6.2008 wird postuliert, dass Großbritannien ernsthafte Ambitionen hat, eine Nation mit „Weltklasse-Fähigkeiten“ zu werden, und ein Weiterbildungssystem zu implementieren, das bedarfsgesteuert auf die Bedürfnisse von Lernern und Arbeitgeberern reagieren kann. Um dieses Anliegen zu erreichen, muss die Quote der Qualitätsverbesserung gesteigert werden.

³⁶¹ Zitat aus Interview C mit Person 3 am 29.8.2008.

³⁶² Siehe hierzu: Dokument 5: Briefing Sheets: Assuring Quality vom 26.6.2008, Seite 2.

Eine der ersten gesetzlichen Rahmenbedingungen in diesem Bereich war der „Education and Inspection Act“³⁶³ von 2006, der die Initiierung von Ofsted zur Folge hatte. Ofsted ist das „Office for Standards in Education, Children’s Service and Skills“³⁶⁴ und jene Behörde die ein Hauptakteur im Bereich der Qualitätssicherung in der Erwachsenenbildung ist.

Ofsted ist eine staatliche Agentur, die ein nationales System der Inspektion von Bildungseinrichtungen zur Aufgabe hat. Die Qualitätssicherung wird mittels eines quantitativen Performance-Messtechnikverfahrens praktiziert. Ofsted inspiziert jährlich hunderte von Bildungseinrichtungen und veröffentlicht die in Folge abgefassten Berichte auf einer öffentlichen Homepage, um allen Nutzern von Bildungsangeboten Zugang zu diesen Informationen zu ermöglichen. Ofsted verbreitet, so die eigene Annahme, durch dieses öffentliche Praktizieren gute Performance und stellt durch Inspektionen sicher, dass Fördergelder adäquat eingesetzt werden. Die Inspektionen beurteilen auch durch Konsultation von Lernenden ob sich Bildungsangebote an den Bedürfnissen von Bildungskonsumenten orientieren. Fortschritt durch staatliche Überwachung der Bildungsanbieter³⁶⁵ ist eines der Schlüsselziele dieser Organisation. Ofsted ist keinem Ministerium, sondern dem Parlament direkt zur Berichterstattung verpflichtet.

Erwähnenswert erscheint mir, dass es bis zum Jahr 2007 eine eigene Behörde im Erwachsenenbildungssektor gab, deren Aufgabenbereich in der Qualitätssicherung in der Weiterbildung für alle über 18-Jährigen lag. Diese Einrichtung mit dem Namen „Adult Learning Inspectorate“ (ALI) untersuchte gemeinsam mit Ofsted in einem 4-Jahres Rhythmus alle Further Education Colleges für Erwachsene seit 1993. Diese Zuständigkeit wurde im Jahr 1996 auf jegliche Form des arbeitsbezogenen Lernens ausgeweitet. Im Jahr 2002 fiel die gesamte Erwachsenenbildung in den Zuständigkeitsbereich des Adult Learning Inspectorate.

Das Jahr 2002 war der Beginn einer Bewegung die weg von dieser externen Überprüfung hin zu einer Selbst-Überprüfung der Anbieter führte. Dieser Trend stand im Zusammenhang mit einem populären Policy-Modell, der Self-Regulation.

Dieser Trend hatte zur Folge, dass die Anbieterautorität ausgeweitet wurde und diese Selbstüberprüfung Teil der offiziellen Policy der Adult Education Inspectorate Policy wurden. ALI wurde zur Qualitätsbeobachtungsinstitution, deren Augenmerk aber weiterhin

³⁶³ Der gesamte legislative Akt ist unter folgender Adresse einzusehen: http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2006/ukpga_20060040_en_1 (Abgerufen: 25.11.2009.).

³⁶⁴ Siehe hierzu: <http://www.ofsted.gov.uk/> (Abgerufen: 25.11.2009.).

³⁶⁵ Siehe: <http://www.ofsted.gov.uk/> (Abgerufen: 25.11.2009.).

sowohl auf den Institutionen als auch auf den Lernenden selbst lag. Ziel der Inspektionen des ALI ist auf den Weiterbildungsmarkt insgesamt gerichtet. Diese regelmäßigen Kontrollen sollen Transparenz in den Weiterbildungsaktivitäten schaffen³⁶⁶. ALI hat drei postulierte Zielsetzungen den eigenen Arbeitsauftrag betreffend³⁶⁷. Das erste Ziel ist, wie schon erwähnt die Ermöglichung von Transparenz durch Kontrolle und durch Berichtstätigkeit, auch für staatliche Stellen, welche Fördergelder bereitstellen. Das zweite Ziel ist die Identifikation von Stärken und Schwächen von Trägerorganisationen, um somit Optionen zur Verbesserung und Weiterentwicklung anzuregen. Die Lernenden selbst sind die dritte Zielsetzung des ALI. Die Lernenden sollen durch Informationszugang in ihrem Selbstverständnis gestärkt werden.

Im Jahr 2007 wurde das ALI in Ofsted eingegliedert, welches nun unter einem „Common Inspection Framework“ zusammen mit regionalen Behörden operiert.

Ein weiterer relevanter Akteur in der Qualitätssicherung ist die „Quality Improvement Agency“³⁶⁸ (QIA). Diese Agentur bietet Unterstützung in der Verbesserung von Anbietern an. Diese Behörde ist eine Beratungsagentur im Bereich Weiterentwicklung. Im Zuge der Beratungstätigkeit wird dabei für jede Bildungseinrichtung ein eigens erarbeiteter „Improvement Action Plan“ erstellt, der eine Hilfestellung zur Entwicklung des Unternehmens sein soll.

Kompensatorisch zu diesen national agierenden Akteuren gibt es lokal und regional agierende Akteure, die im Bereich der Qualitätssicherung aktiv sind. Aufgrund der Informationsfülle erwähne ich an dieser Stelle lediglich eine Einrichtung, die in Schottland tätig ist.

Schottland hat eigene „Inspectors of Education“, die Zutrittsbefugnisse zu allen Bildungseinrichtungen haben. Diese Organisation führt Qualitätsüberprüfungen für den internen Gebrauch durch, wobei in regelmäßigen Zyklen Berichte der Evaluation veröffentlicht werden.

An dieser Stelle möchte ich einen kurzen Exkurs anführen, der in Zusammenhang mit der Praxis der britischen Politikgestaltung im Bereich Evaluation in der Erwachsenenbildung

³⁶⁶ Siehe dazu: http://erwachsenenbildung.at/downloads/service/nr1_2007_insicueb.pdf (Abgerufen: 25.11.2009.).

³⁶⁷ Siehe hierzu: http://erwachsenenbildung.at/downloads/service/nr1_2007_insicueb.pdf (Abgerufen: 25.11.2009.).

³⁶⁸ Siehe: <http://www.qia.org.uk/> (Stand: 25.11.2009.).

steht. Aufmerksam geworden bin ich auf den unten dargestellten Umstand in einem Interview mit einem Regierungsbeamten vom DIUS, der die Handhabung europäischer Einflussnahme auf die britische Politikcreation beschreibt. Im Gegensatz zur übrigen Politikgestaltung hat die EU-Politik im Bereich der Evaluation durch Benchmarks und Indikatoren einen besonderen Bezug zu britischen Policy-Prioritäten. Aus einem Interview mit einem Beamten der Skills and Analyse Group vom DIUS geht hervor, dass die EU-Politik im Bereich Evaluation an die nationale Politik angepasst wird und in bestehende Politiken integriert wird. Europäische Politiken dienen hier also nicht als Impuls für nationale Strategien, sondern die Umsetzung gemeinschaftlicher Vorgaben wird an schon bestehende Verfahren der Implementierung angeglichen.

Dies ist ein spezifisch britisches Vorgehen im Policy-Making, denn in Österreich sind gemeinschaftliche Vorgaben der Anlass dazu, dass neue Strategien der Implementierung erarbeitet werden.

“Policy in the UK has to do a lot with the OECD project. Recently on measures and evaluation. On an area where european guidance and european decisions are highly influential on what we do is the whole area of benchmarks and indicators. Even there I don’t think its Europe that drives that policy. But there is a strong parliamentary consistence. I would say the government is certain conscious about European guidance, it’s a part in its schedules. But mostly UK adult learning policy doesn’t emergence as a result of European guidance. When we receive questions from the commission and discussion reviews of the European guidance what we tend to do is kind of match the European guidance to our own policy and find points of consensus³⁶⁹”.

15.7.Probleme und Schwächen des britischen

Erwachsenenbildungssystem

Beurteilt man die britische Erwachsenenbildungspolitik in einer holistischen Betrachtungsweise, kann man zu dem Schluss kommen, dass die britische Regierung sehr aktiv war, um die Diskrepanz zu anderen Mitgliedsstaaten im Bereich der Qualifikationen zu reduzieren. Großbritannien hat im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten durchschnittlich ein eher niedriges Qualifikationsniveau. Die Regierung hat das Anliegen dieses niedrige Ausbildungsniveau nachhaltig zu heben, was ihr bis dato auch gelungen ist.

³⁶⁹ Zitat aus Interview C mit Person 3 am 29.8.2008.

Im Bereich der Bildungsbeteiligung unter den gering Qualifizierten bedarf es noch erheblicher Verbesserungen. Beratung und Information sollte niederschwellig sein, damit alle Bevölkerungsgruppen erreicht werden können. Wie in dieser Arbeit unter dem Punkt „Bildungsbeteiligung“ bereits erläutert erscheint nur für 20% der gering Qualifizierten Weiterbildung interessant zu sein. Sehr markant ist auch, dass nur 26% der unqualifizierten ArbeiterInnen Weiterbildung betreiben. Dies ist ein sehr deutliches Beispiel für das vorher erwähnte Problem.

Obwohl es ein umfassendes Informations- und Beratungsnetzwerk gibt, existieren doch wenige Anreizmechanismen für Personen mit geringen Qualifikationen.

Der UK Draft Report³⁷⁰ spricht erstmals diesen Mangel an, dass es ein Regierungsziel sein muss, die Partizipation in der Erwachsenenbildung zu erweitern und zu vertiefen.

Mit den Reformen im Bildungssektor gingen sowohl organisatorische Veränderungen als auch ein Policy-Wechsel einher. Viele dieser organisatorischen Veränderungen beruhen auf der Gründung strategischer Partnerschaften, die viele Organisationen zusammen bringen, um Bildungspolitiken im Bereich der öffentlichen Politik zu implementieren. Diese Vorgehensweise ist ein neues Element der Bildungspolitik. Alle relevanten Stakeholder wie zum Beispiel Arbeitgeber und Gewerkschaften, aber auch regionale und lokale Akteure werden in alle Prozesse der Policy-Kreation eingebunden.

Dieser gesamte Prozess zieht sich von der Konsultation über die Entscheidungsfindung bis hin zur Implementierung. In allen Stadien der Entstehung neuer Policies sind alle Stakeholder eingebunden. Dies bringt sowohl Vorteile, als auch erhebliche Nachteile mit sich. Besonders die Koordination dieses gesamten Prozesses erscheint sehr schwierig. Um eben die Koordination zu bewältigen, hat die britische Regierung laufend neue Behörden geschaffen, wie beispielsweise die Learning and Skills Council oder die Sector Skills Councils, die sich in ihrer Arbeitsweise als ineffizient erwiesen und die dann wieder umstrukturiert oder ganz abgeschafft wurden. Viele einzelne Behörden haben einen sehr eingegrenzten und spezifischen Aufgabenbereich und müssen, um auf lokale Rahmenbedingungen erfolgreich reagieren zu können, zudem noch andere Stakeholder in ihre Arbeit einbinden.

³⁷⁰ Siehe dazu: Unveröffentlichtes Dokument 1 vom 2.6.2008 , Seite 25.

Teil V: Diskussion der Ergebnisse

16. Resümee

Dieser Teil der vorliegenden Arbeit beschäftigt sich damit, die in den vorangegangenen Kapiteln dargelegten Theorien, Befunde und Fakten zusammenzufassen und die wichtigsten Aspekte akzentuiert und resümierend darzustellen. Die innere Form dieses Kapitels verhält sich dergestalt, dass eine Gliederung der gesamten Thematik dieser Diplomarbeit vorgenommen wurde, die eine Gruppierung zu vier übergreifenden Themenbereichen zulässt.

Der erste Teil dieses Resümees widmet sich der Beschreibung eines Politik-Mechanismus, der Offenen Methode der Koordinierung, der ein Politik-Instrument in der Kreation und Implementierung europäischer Politik darstellt.

Der Europäische Sozialfonds ist ein Finanzierungsinstrument der Beschäftigungs- und Bildungspolitik. Die Distribution der Mittel des Europäischen Sozialfonds erfolgt über die Offene Methode der Koordinierung. Diesen Umstand in Bedacht genommen, möchte ich hier eine abschließende Bewertung der Funktionsweise des Europäischen Sozialfonds vornehmen.

Ein zweiter Teil dieses Kapitels behandelt die Integrationstheorie des Multi-Level Governance. Ausgehend von der Hypothese, dass die Umsetzung der gemeinschaftlichen Politik durch den Einfluss des Multi-Level-Governance nicht effizient implementiert wird, soll hier beschrieben werden, welchen Einfluss das Multi-Level-Governance auf die nationale Politik-Gestaltung mit sich bringt.

Der dritte Teil dieses Resümees beschreibt jene Erkenntnisse, welche ich aus dem Staatenvergleich zwischen Österreich und Großbritannien gezogen habe, und wie diese in Bezug auf den theoretischen Hintergrund dieser Arbeit zu beurteilen sind.

Ein vierter und zugleich letzter Punkt dieses Resümees soll der Frage gewidmet werden, ob es so etwas, wie den von der Europäischen Kommission postulierten einheitlichen europäischen Bildungsraum, derzeit de facto tatsächlich gibt oder ob dieses begriffliches

Ensemble, eine von der Kommission vorgenommene diskursive Formation darstellt, der es jedoch an praktischer Relevanz mangelt.

16.1. Resümee zur Offenen Methode der Koordinierung und dem Europäischen Sozialfonds

Die Offene Methode der Koordinierung ist ein Politikinstrument, das in der Implementierung vieler Politiken auf gemeinschaftlicher Ebene eine zentrale Rolle spielt. Dieses Instrument strebt eine Harmonisierung und Kohärenz der einzelstaatlichen Politiken zugunsten gemeinsamer Ziele auf europäischer Ebene an. Es bietet allen beteiligten Akteuren einen organisatorischen und formalisierten Rahmen für Handlungs- und Kommunikationsprozesse, wobei dieser Mechanismus dabei prozedural und iterativ angelegt ist und je nach Politikfeld variiert.

Der prozessuale Aspekt des Policy-Making dieser Methode besteht darin, dass für ein bestimmtes Politikfeld gemeinschaftliche Leitlinien erarbeitet werden, die eine Orientierung für die nationale Politikgestaltung darstellen. Diese Leitlinien werden in nationale Politiken umformuliert und dezentral in der mitgliedstaatlichen Politik umgesetzt. Die Mitgliedstaaten können Mittel und Wege der Umsetzung der gemeinschaftlichen Politik frei wählen. Die nationalen Politiken werden jährlich in Bezug auf die Erreichung der gemeinschaftlichen Zielsetzungen evaluiert. Diese Evaluationen haben jedoch nur performativen Charakter, denn hieraus sind keine rechtlichen Handlungsverpflichtungen für die Mitgliedstaaten durch die Europäische Kommission ableitbar.

Diesen Modus der rechtlichen Verbindlichkeit nennt man in der wissenschaftlichen Debatte „soft law approach“. Gemeint ist damit, dass hier ein Rechts-Modus vorherrscht, der rechtlich unverbindlich ist. Die Europäische Kommission kann den Mitgliedstaaten folglich keine Handlungsverpflichtungen vorschreiben; es wird hier lediglich mit soft law gearbeitet, das sich beispielsweise aus Mitteilungen, Empfehlungen oder Beschlüssen zusammensetzt.

Die geringe Rechtsverbindlichkeit dieser Policy-Methode ist meiner Einschätzung nach auch ihr gravierendster Nachteil. Die Mitgliedstaaten sehen sich nicht dazu gezwungen vereinbartes Gemeinschaftsrecht in nationales Recht umzuformulieren, was zu

grundlegend unterschiedlichen Ambitionen und Anstrengungen der Mitgliedstaaten an der Etablierung von vereinbarten gemeinschaftlichen Zielsetzungen in nationalem Kontext führt. Meiner Meinung nach würde insgesamt bei der Implementierung der gemeinschaftlichen Policies über alle Mitgliedstaaten hinweg gesehen, mehr Engagement und Fortschritt zu verzeichnen sein, wenn der Rechtsmodus in Richtung verbindliches Gemeinschaftsrecht verändert werden würde.

Die Offene Methode der Koordinierung findet sowohl im Politikfeld der Bildungspolitik, als auch in der Beschäftigungspolitik Anwendung. Die politischen und rechtlichen Zuständigkeiten in diesen Politikbereichen werden bei den Mitgliedstaaten belassen. Die Europäische Union nimmt hier lediglich Koordinierungsfunktionen wahr.

Der direkte Zusammenhang zwischen der Erwachsenenbildungspolitik und der Europäischen Beschäftigungsstrategie ergibt sich aus dem Umstand, dass in beiden Politikfeldern mit demselben Instrument gearbeitet wird, der Offenen Methode der Koordinierung.

Die Europäische Gemeinschaft ist in ihrer Machtausübung innerhalb der Union von der so genannte Kompetenzausübungsschranke betroffen, die festlegt, dass die Autonomie der Mitgliedstaaten bei ihren Handlungsmöglichkeiten so weit wie möglich unbeeinträchtigt gelassen werden muss. In der Praxis bedeutet dies, dass es unverbindliche Vorgaben von europäischer Ebene gibt, die dezentral in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Für die Politikcreation- und -implementierung heißt das, dass sowohl auf europäischer, als auch auf der nationalen Ebene Ressourcen gebraucht werden, um diese Prozesse durchzuführen. Die Mitgliedstaaten selbst müssen bei der nationalen Politikgestaltung europäische Maßgaben und nationale Bedingungen berücksichtigen. Dies erhöht die Komplexität der Organisation der Policy-Prozesse und verlangt zusätzliche Mittel der Finanzierung. Meiner Meinung wäre es von Vorteil, wenn der Kommission, die in diesem Verfahren einer der wichtigsten Akteure ist, mehr Handlungsmacht zugestanden werden würde. Eine verstärkte Verlagerung des Verfahrens der nationalen Politikcreation auf die europäische Ebene könnte den Erfolg und den Fortschritt des gesamten Prozesses erhöhen, denn hier könnten von einem Akteur zentral alle notwendigen Schritte unternommen werden, was in Folge auch weniger Ressourcen benötigen würde.

Wenn an der Etablierung eines gemeinsamen Bildungsraumes gearbeitet wird, was sowohl die Beschäftigungspolitik als auch die Bildungspolitik betrifft (denn hier herrschen gemeinsame Zielsetzungen auf europäischer Ebene vor), dann sollte dies meiner Meinung

nach mit einem hard law approach passieren, denn hier könnte eine zentrale Stelle der Politikimplementierung kreiert werden, die verbindliches Recht ausspricht, an dem sich die Mitgliedstaaten orientieren müssen. Diese Methode brächte sowohl Vorteile für die Kommunikationsprozesse der beteiligten Akteure, denn diese würden vereinfacht werden, da sie zentralisiert von statten gehen, als auch für Implementierung der bildungspolitischen Zielsetzungen selbst, da hier eine Vereinheitlichung der Politiken einfacher passieren könnte.

Eine Stärke der Offenen Methode der Koordinierung ist ihre hohe Flexibilität. Dies möchte ich hier nur kurz ausführen, weil dies im entsprechenden Kapitel schon genauer ausgeführt wurde. Die Flexibilität dieses Verfahrens liegt darin, dass die Mitgliedstaaten die Methoden zur Umsetzung der gemeinschaftlichen Ziele bei der Politikimplementierung selbst wählen können, und so kontextuale Faktoren berücksichtigen können.

Der Politik des Europäischen Sozialfonds wird durch die Offene Methode der Koordinierung im nationalstaatlichen Kontext implementiert. Der ESF stellt ein so genanntes redistributives Verfahren dar, welches in seiner Verfahrensweise durch die OMK gekennzeichnet ist.

Die Verwaltung des ESF obliegt der Europäischen Kommission. Auf der Grundlagen der budgetären Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten werden, orientiert an gemeinschaftlichen Zielsetzungen, Operationelle Programme von jedem Mitgliedstaat entwickelt, die im nationalstaatlichen Kontext implementiert werden und vom ESF finanziert werden. Die OMK gestaltet sich hier als adäquates Mittel der Finanzierung im Bereich der Bildungspolitik, da hier sehr gezielt auf Kontextfaktoren der jeweiligen Mitgliedstaaten Bedacht genommen werden kann und dies sehr effizient gestaltet werden kann durch die Anwendung dieser Methode.

16.2. Resümee zur Theorie des Multi-Level-Governance Ansatzes

Bedingt durch die Europäische Integration sind die Mitgliedstaaten von Veränderungen des Regierens im nationalstaatlichen Kontext betroffen. Die Theorie des Multi-Level-Governance ist ein Produkt der Integrationsforschung und beschäftigt sich mit diesen veränderten Strukturen der Machtausübung. Ebenfalls Gegenstand der Erörterung dieser Theorie ist die neuartige Form der Politikverflechtung, die sich aus dem Zusammenwirken von europäischen und nationalen Institutionen ergibt. Das Voranschreiten der Europäischen Integration macht eine veränderte Politikkoordination notwendig, die für alle beteiligten Akteure einen veränderten Handlungsraum bedingt. Die Europäische Union wird als Mehrebenensystem im Sinne ineinander greifender Handlungssysteme verstanden. Die EU als Mehrebenensystem verfügt aber noch über weitere Charakteristika: die Ausbildung einer Vielzahl von Verhandlungsarenen, Vernetzung als vorherrschenden Typus des Regierens, eine starke Position der Exekutive und die Verhandlung als Konfliktregelungsmodus.

In der Theorie meint Multi-Level-Governance auch noch die Variabilität und Strukturlosigkeit der Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren, was meiner Ansicht nach einer der Nachteile dieser Form von Regierung ist. Hier kommt es zu einer strukturellen Schwächung der beteiligten Akteure, denn ihre Handlungsfähigkeit wird eingeschränkt durch Strukturlosigkeit, die in weiterer Folge auch zu Orientierungslosigkeit unter den betroffenen Akteuren führen kann.

Ein weiterer Nachteil dieser Form des Regierens ist jener, der auch als „Paradoxon der Schwäche“ bezeichnet wird und Folge der institutionellen Verflechtung der EU ist. Gemeint ist damit der institutionelle Startvorteil der Exekutiven, also das Initiativmonopol der Kommission und die Entscheidungskompetenz des Rates, der zu einer wechselseitigen Abhängigkeit beider Organe führt und der Exekutive strategische Vorteile gegenüber gesellschaftlichen Akteuren sichert. Ebenso bedingt dieser Umstand eine geringere Transparenz für Außenstehende, die ihre Handlungsfähigkeit einschränkt.

Akteure innerhalb des EU-Systems müssen demnach in der Lage sein mit den Regelsystemen der Entscheidungssysteme strategisch umzugehen. Realpolitisch werden zivilgesellschaftliche Akteure jedoch nur auf der untersten Ebene bei der Entscheidungsfindung eingebunden, und es liegt in der Macht der eigentlichen Instanzen,

ob überhaupt eine Einbindung in die Entscheidungsfindung passiert. Dies verdeutlicht, dass die Institutionen der Gemeinschaft ungleich mächtiger sind als alle anderen Akteure.

Das Mehrebenensystem bietet aber ebenso aufgrund der Vervielfältigung der Verhandlungsarenen die sich aus der Vervielfältigung der Regierungsebenen ergibt zusätzliche Handlungsmöglichkeiten für Akteure. Dies bedingt jedoch wiederum zusätzliche Koordinationsnotwendigkeiten für Akteure und dieser Theorie zufolge ist der Umfang der Koordinationsprobleme im europäischen Mehrebenensystem größer als in anderen politischen Systemen. Zusätzliche Koordinationsnotwendigkeiten bedürfen auch eines höheren Ressourcenaufwandes, der oft gerade für zivilgesellschaftliche Akteure eine erhebliche Hürde darstellt.

Diese Mehrebenenkomplexität, die auch die Politikverflechtungsfälle von Scharpf thematisiert, bereitet auch den intermediären Akteure wie zum Beispiel den Parteien und Interessensverbänden erhebliche Probleme, da diese oft nur über begrenzte Ressourcen verfügen und ein zusätzlicher Ressourcenaufwand, der durch die zunehmende Regierungskomplexität notwendig wird, nicht bewältigbar ist.

16.3. Resümee zum Staatenvergleich zwischen Österreich und Großbritannien

Der in dieser Arbeit angestellte Ländervergleich zeigt sehr deutlich, wie fundamental eine bestimmte Form der Machtausübung, also eine Regierungsform in einem politischen System, die gesellschaftliche Organisation und die gesellschaftliche Entwicklung eines Landes determiniert.

Einer der größten systembezogenen Unterschiede in der Erwachsenenbildung zwischen Österreich und Großbritannien gründet meiner Meinung nach in der unterschiedlichen Regierungsform, die in den beiden Ländern vorherrscht. Im Gegensatz zu Österreich ist in Großbritannien die Staatsstruktur zentralistisch ausgerichtet, wobei das Gewaltmonopol in den Händen der Regierung liegt. Dieser Umstand ist für die Erwachsenenbildung insofern relevant, weil dies die Bürokratie, die Administration und die Gesetzgebung in diesem Feld bestimmt. Dadurch, dass Großbritannien ein zentralisierter Einheitsstaat ist, kann die Regierung umfassende Reformen in der Bürokratie und Administration, aber auch in der Legislative durchführen, weil das Gewaltmonopol in ihrer Hand liegt. Dies ermöglicht ein, im Vergleich zu Österreich, flexibleres Agieren und verringert den Widerstand bei

strukturellen Umbau im Verwaltungsapparat wie beispielsweise bei der Umsetzung neuer Gesetze. In Österreich ist die Regierung bei legislativen Veränderungen immer auf die Zustimmung der Opposition angewiesen, was die Flexibilität des Reagierens auf aktuelle Geschehnisse verringert.

Ein weiterer Unterschied der sich aus der Regierungsform in Österreich ergibt ist, dass in Österreich die legislativen Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten für die Erwachsenenbildung unklar und vermischt sind. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass Österreich ein föderaler Bundesstaat ist, bei dem die legislativen Kompetenzen zwischen den Bundesländern und dem Bund geteilt werden. Erwachsenenbildung ist in Österreich im Bereich der Gesetzgebung, als auch in der Finanzierung sowohl Ländersache, als auch Bundessache. Dadurch dass Großbritannien seine Machtausübung zentralistisch durchführt, schafft ausschließlich die Staatsregierung den legislativen Rahmen der Erwachsenenbildung. Dies betrifft auch die Finanzierung der Erwachsenenbildung, die in Großbritannien von der Regierung vollzogen wird.

Während sich die britische Regierung dem lebenslangen Lernen als zentral für alle Bildungspolitiken verpflichtet und auch eine entsprechende Gesetzgebung implementiert, gibt es in Österreich kein nationales Gesetz zur Erwachsenenbildung, was den Eindruck erweckt, dass die Erwachsenenbildung in Österreich keine nationale Belange darstellt.

Die österreichische Konsenskultur in bei der Kreation neuer Policies ist auch in der Erwachsenenbildung relevant, denn bei der Gesetzgebung wird solange Dialog mit den Sozialpartnern geführt, bis eine gemeinsame Lösung gefunden wurde. Diese konzertierte Vorgehensweise ist ein österreichisches Spezifikum, das sich von der Vorgehensweise Großbritanniens unterscheidet, denn hier werden bei der Gesetzgebung die Sozialpartner nicht eingebunden, denn britische Gesetzgebung wird ausschließlich durch die Regierung entworfen.

Ein deutlicher Unterschied zwischen beiden Staaten besteht auch im Bereich des Qualitätsmanagements und der Evaluation in der Erwachsenenbildung. In Großbritannien gibt es zahlreiche staatliche Autoritäten und Behörden die mit dieser Aufgabe betraut sind, während es in Österreich von politischer Seite an einer umfassenden politischen Strategie des Qualitätsmanagements und der Etablierung einer Evaluationskultur fehlt.

Großbritanniens Zugang der Organisation der Erwachsenenbildung über marktähnliche Mechanismen ist meiner Meinung nach als vorteilhafter zu beurteilen, da dies im Bereich der Evaluation und Qualitätskontrolle einen raschen Fortschritt mit sich brachte, der sich

im Endeffekt wieder zugunsten der Bildungskonsumenten auswirkt. Eine marktähnliche Organisation meint die Einbringung von Wettbewerbsmechanismen, was einen Wettbewerbsdruck der Akteure untereinander zur Folge hat. Unter diesem kompetitiven Druck ist jeder Akteur, oder jede Bildungsinstitution, darauf bedacht besser zu sein als der Konkurrent, was zu einer systematischen Verbesserung der Anbieter führt, was wiederum Auswirkungen auf jene Menschen hat, die Weiterbildungsangebote in Anspruch nehmen. Diese Relation stellt sich in ihrer theoretischen Betrachtung relativ schlüssig dar, in der Praxis kann aber erhöhter Wettbewerbsdruck zu einer Existenzgefährdung für kleine Bildungsanbieter werden, und somit die Auswahl für Konsumenten wiederum einschränken.

Ein Resultat meiner Recherche und Betrachtung ist aber auch, dass das britische Modell der Marktorientierung einen breiteren bürokratischen Apparat notwendig macht, weil hier ein umfangreiches Überwachungssystem für Qualitätskontrolle geschaffen werden musste. Der grundlegendste Unterschied zwischen den beiden betrachteten Staaten besteht im Bereich der Einflussnahme, die die europäische Politik auf die nationale Politikgestaltung nimmt. In Österreich sind gemeinschaftliche Vorgaben der Anlass zur Politikkreierung, während europäische Policies in Großbritannien in bereits bestehende nationale Strategien eingegliedert werden und an staatliche Prioritäten angeglichen werden.

Dadurch, dass hier nur eine Anpassung von Zielsetzungen vorgenommen wird, scheint das britische Modell der Erwachsenenbildung besser kompatibel zu sein mit den Europäischen Vorgaben, da diese schneller in der nationalen Gesetzgebung implementiert werden können. Es scheint, dass hier kein Policy-Transfer von europäischen Politiken in nationale Policies statt findet. In einem Interview wurde dieser Umstand bestätigt und die Begründung angeführt, dass europäische Leitlinien für britische Politiken nicht ambitioniert genug sind³⁷¹ für britische Anforderungen. Insofern dürfte europäische Politik keinen grossen Einfluss nehmen auf die britische Politikgestaltung.

Dennoch wirkt es von Seiten der britischen Regierung so, als ob es große Vorbehalte im Bezug auf die Rolle der Europäischen Kommission im Bildungsbereich gibt. In einem Interview wurde erwähnt, dass die britische Regierung grosse Bedenken hat, dass die Kommission ihre Einflussphäre im Bereich der Bildungspolitik ausweiten möchte. Dies wird in Großbritannien mit dem Begriff „*competence creeps*“³⁷² bezeichnet. Gemeint ist damit der Konflikt zwischen der versuchten Einflussweiterung der Kommission und dem Bestreben der britischen Regierung sämtliche Kompetenzen im Bildungsbereich zu

³⁷¹ Zitat aus Interview C mit Person 3 am 29.8.2008.

³⁷² Zitat aus Interview C mit Person 3 am 29.8.2008.

behalten. Aufgrund dieser Erwägungen geht man in Großbritannien offenbar anders mit gemeinschaftlicher Politik um.

16.4. Resümee zu einem einheitlichen Bildungsraum

Die Frage warum Europa zu einem einheitlichen Bildungsraum werden soll, lässt sich meiner Meinung nach damit beantworten, dass dies aus Sicht der Kommission, der best mögliche Weg ist, um dem Wandel (Stichwort: Globalisierung und innere Herausforderungen Europas) mit dem Europa derzeit konfrontiert ist, zu begegnen. Wissen, das aus dem einheitlichen Bildungsraum resultiert, wird gebraucht um Europas Produktivitätswachstum zu steigern, wodurch Wissen zu einem entscheidenden Wirtschaftsfaktor wird. Bei der Etablierung eines einheitlichen Bildungsraumes geht es darum, die Effizienz und Effektivität der Bildungssysteme an eine postindustrielle Gesellschaft anzupassen, weshalb es auch immer mehr bildungspolitische Gemeinsamkeiten auf europäischer Ebene gibt.

Derzeit kann noch nicht von einem einheitlichen Bildungsraum gesprochen werden, denn Europas Bildungssysteme sind durch eine hohe Disparität und Traditionalität gekennzeichnet und sind in der Regel selbstreferentiell. Zudem bestehen noch nationale Pfadabhängigkeiten der Bildungssysteme. Diese Umstände implizieren einen hohen Widerstand gegen einen einheitlichen Bildungsraum. Fakt ist jedoch, dass die nationalstaatliche Bildungspolitik durch das Eintreten der Europäischen Kommission in die Politikkoordination von einer veränderten Steuerungslogik betroffen ist. Zunehmend wird nationalstaatlichen Akteuren durch das Eintreten der Kommission in diesen Prozess die Steuerung der nationalstaatlichen Politik aus der Hand genommen. Die Position der Kommission ist durchaus machtvoll im Bereich der Politikinitiierung, denn sie verfügt über das Initiativmonopol und hat Vorschlagsrecht und besitzt somit eine Funktion als Agenda-Setter. Die Kommission hat wachsenden Einfluss in der Bildungspolitik der EU-Staaten in dieser Funktion.

Der Terminus des einheitlichen Bildungsraumes ist meiner Ansicht nach eine durch die Europäische Kommission konstruierte diskursive Formation, die die Bedeutsamkeit der Erwachsenenbildung im politischen Diskurs und im nationalstaatlichen Kontext erhöhen

soll. Die Nutzung dieser Formation illustriert die Strategie der Einflussnahme durch die Kommission.

Der einheitliche Bildungsraum kann als Projekt verstanden werden, das die Europäische Kommission als Agenda-Setter betreibt, um einen Prozess der Bildungsexpansion im Gemeinschaftsraum in Gang zu bringen.

17. Abstract

Diese Arbeit beschäftigt sich mit den Folgen der intergouvernementalen Kooperation im Bildungsbereich im Kontext der Europäischen Gemeinschaft. Der Ausgangspunkt dieser Zusammenarbeit war die Lissabon-Strategie, die im Zuge der Europäischen Beschäftigungspolitik entstand und die zunehmend Einfluss auf die Europäische Erwachsenenbildungspolitik nimmt. Die durch die Lissabon-Strategie bedingte Veränderung der Steuerungssouveränität der Nationalstaaten im Bereich der Bildungspolitik ist Gegenstand der Betrachtungen der vorliegenden Diplomarbeit. Ausgehend vom Multi-Level-Governance Ansatz werden die veränderten Bedingungen des Regierens dargestellt. Anhand eines Staatenvergleiches zwischen Österreich und Großbritannien werden die Auswirkungen des Multi-Level-Governance im nationalstaatlichen Kontext analysiert. Die veränderten Mechanismen des Policy-Making, die sich durch das Multi-Level-Governance ergeben, werden in dieser Diplomarbeit aber auch auf Gemeinschaftsebene betrachtet. Damit einhergehend werden zentrale Instrumente des Policy-Making auf der Ebene der Europäischen Union beschrieben.

This thesis deals with the results of the intergouvernemental cooperation in the field of the education policy in the context of the European Community. The initial point of the collaboration was the treaty of Lisbon, which resulted from the Joint European Employment Strategy, and which is now gaining influence on the Adult Education Policy. The Lisbon Strategy causes changes in the regulation-sovereignty of the nation states in the field of the education policy. This circumstance is item of the exploration of this diploma thesis. The changing conditions of governance based on the Multi-Level-Governance theory are illustrated in this paper. The impact of Multi-Level-Governance on national level is analysed by comparative political analysis between the UK and Austria. Multi-Level-Governance has also an impact on policy-making on community level. This circumstance is illustrated in this thesis. Relevant instruments of policy-making on community level are also described in this paper.

18.Bibliografie

- Achs, Oskar/ Blüml, Karl/ Bständig, Susannah/ Olechowski, Richard (2003): „Bildung heute: Umbau, Abbau oder Neubau. Schule im Spannungsfeld zwischen Bildungsökonomie und Bildungsqualität. Referate und Beiträge des 9. Internationalen Glöckel-Symposiums '01.“ StudienverlagsgesmbH, Innsbruck.
- Achs, Oskar/ Gruber, Karl Heinz/ Tesar, Eva/ Weidliner Walter (2004): „Bildung: Konsumgut oder Bürgerrecht. Vorträge anlässlich des 5. Europäischen Bildungsgespräches '02.“ öbv & hpt VerlagsgesmbH, Wien.
- Adorno, Theodor W. (1971): „Erziehung zur Mündigkeit.“ Suhrkamp Verlag, Frankfurt.
- Adorno, Theodor W. (2006): „Theorie der Halbbildung.“ Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Barrios, Harald/ Stefes, Christoph (2006): „Einführung in die Comparative Politics.“ Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München.
- Bisovsky, Gerhard (1991): „Blockierte Bildungsreform. Staatliche Erwachsenenbildungs-Politik in Österreich seit 1970.“ Picus Verlag, Wien.
- BMUKK (Hg.) (2004): „OECD Länderprüfbericht über Erwachsenenbildung II. Prüfbericht der OECD.“ Materialien zur Erwachsenenbildung Nr. 2 / 2004, Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, Abteilung V/8, Wien.
- Böhm, Winfried (2005): „Wörterbuch der Pädagogik.“ Alfred Kröner Verlag, Stuttgart.
- Boyd, Robert/ Richerson, Peter J. (1985): „Culture and the Evolutionary Process.“ The University of Chicago Press, London.
- Budge, Ian/ McKay, David/ Bartle, John/ Newton, Ken (2007): „The New British Politics.“ Pearson Education Limited, Harlow.

COM (2002): „The Lisbon Strategy- Making Change Happen.“ Commission Staff Working Paper in Support of COM (2002), Brussels 2002.

Commission of the European Communities (2007): „Action Plan on Adult Learning. It's always a good time to learn.“ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions vom 27.09.2007, COM(2007) 558 final, Brussels.

Delors, Jacques (2004): „Erinnerungen eines Europäers.“ Parthas Verlag GmbH, Berlin.

Deppe, Frank/ Felder, Michael/ Tidow Stefan (2000): „Europäische Beschäftigungspolitik.“ Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften Nr. 15, FEG am Institut für Politikwissenschaft, Phillips-Universität, Marburg.

Dewe, Bernd/ Weber, Peter (2007): „Wissensgesellschaft und lebenslanges Lernen. Eine Einführung in bildungspolitische Konzeptionen der EU.“ Klinkhardt Verlag, Bad Heilbrunn.

Engelen-Kefer, Ursula/ Kühl, Jürgen/ Peschel, Peter/ Ullmann, Hans (1995): „Beschäftigungspolitik.“ Bund- Verlag GmbH, Köln.

Europäische Kommission (2003): „Wirkungsvoll in die allgemeine und berufliche Bildung investieren: eine Notwendigkeit für Europa.“ Mitteilung der Kommission 779 endgültig, 10.01.2003, Brüssel.

Europäische Kommission (2005): „Wachstum und Jobs. Gemeinsam die Zukunft gestalten. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon.“ Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

Europäische Kommission (2007): „Europäischer Sozialfonds – Investitionen in Menschen.“ Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

European Commission (2006): „The Helsinki Communique on Enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training.“ Communique of the European

Ministers of Vocational Education and Training, the European Social partners and the European Commission vom 5. Dezember 2006, Helsinki.

Faschingeder, Gerald/ Leubolt, Bernhard/ Lichtblau, Pia/ Prausmüller, Johannes/ Schimmerl, Johann/ Striedinger, Angelika (2005): „Ökonomisierung der Bildung. Tendenzen, Strategien, Alternativen.“ Mandelbaum Verlag, Wien.

Fischer, Christian (2004): „Arbeitsmarktpolitik im EU-Kontext- die Mitgliedstaaten Deutschland und Österreich im Vergleich. Steuerungspotentiale der Europäischen Beschäftigungsstrategie unter besonderer Berücksichtigung des Europäischen Sozialfonds.“ Diplomarbeit Universität Wien, Wien.

Freire, Paulo (1970a): „Pedagogy of the Opressed.“ Seabury Press, New York.

Freire, Paulo (1970b): „Cultural Action for Freedom.“ Cambridge University Press, Massachusetts.

Gruber, Elke/ Schlögl, Peter et al./ BMUKK (Hg.) (2007): „Qualitätsentwicklung und -sicherung in der Erwachsenenbildung in Österreich – wohin geht der Weg?“ Materialien zur Erwachsenenbildung Nr. 3 / 2007, Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, Abt. Erwachsenenbildung V/8, Wien.

Hix, Simon (1999): „The political system of the European Union.“ Macmillan Verlag, Basingstoke.

Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Peters, Dirk/ Rittberger, Berthold/ Schimmelfennig, Frank/ Wagner, Wolfgang (2005): „Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte.“ Ferdinand Schöningh Verlag, Paderborn.

Hooghe, Liesbet (1996): „Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance.“ Oxford University Press, New York.

Immerfall, Stefan (2006): „Europa – politisches Einigungswerk und gesellschaftliche Entwicklung. Eine Einführung.“ VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (2006): „Europäische Integration.“ VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Kade, Jochen/ Nittel, Dieter/ Seitter, Wolfgang (2007): „Einführung in die Erwachsenenbildung - Weiterbildung.“ Grundriss der Pädagogik/ Erziehungswissenschaft, Kohlhammer Verlag GmbH, Stuttgart.

Kohler-Koch, Beate/ Conzelman, Thomas/ Knodt, Michèle (2004): „Europäische Integration – Europäisches Regieren.“ VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): „Die lokale Dimension der europäischen Beschäftigungsstrategie stärken.“ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 06.11.2001, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): „Wachstum und Jobs. Die Zukunft Europas gestalten.“ Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG, Luxemburg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): „Erwachsenenbildung: Man lernt nie aus.“ Mitteilung der Kommission, vom 23.10.2006, KOM(2006) 614 endgültig, Brüssel.

Lutz, Hedwig/ Biffel, Gudrun (1998): „Die Zukunft der österreichischen Berufs- und Qualifikationslandschaft. Eine Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des AMS Österreich.“ WIFO-Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.

Mandl, Ulrike (2003): „Die offene Methode der Koordinierung. Eine Alternative zur Gemeinschaftsmethode?“ Master Thesis, Lehrgang Europastudien, Universität Wien, Wien.

Meyer, Michael/ Wodak, Ruth (2007): „Methods of Critical Discourse Analysis.“ SAGE Publications Ltd, London.

Opie, Clive (2007): „Doing Educational Research.“ SAGE Publications Ltd, London.

Petanowitsch, Alexander/ Schneeberger, Arthur/ Schlögl, Peter/ BMUKK (Hg.) (2008): „Entwicklung und Stand der Erwachsenenbildung in Österreich. Länderbericht für die 6th International Conference on Adult Education (CONFINTEA VI).“ Materialien zur Erwachsenenbildung Nr. 1 / 2008, Bundesministerium für Unterrecht, Kunst und Kultur, Abteilung Erwachsenenbildung V/8, Wien.

Pfetsch, Frank (2005): „Die Europäische Union. Geschichte, Institutionen, Prozesse.“ Wilhelm Fink GmbH & Co. Verlags-KG, München.

Pfetsch, Frank (2007): „Das neue Europa.“ VS Verlag für Sozialwissenschaften//GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.

Pollak, Johannes/ Slominski, Peter (2006): „Das politische System der EU.“ Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien.

Rat der Europäischen Union (2006): „Entscheidung des Rates vom 18. Juli 2006 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.“ 2006/544/EG, Brüssel.

Rat der Europäischen Union (2007): „Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2006/07. Nr.6706/07.“ Brüssel.

Schneeberger, Artuhr/ BMUKK (Hg.) (2005): „Beteiligungsstruktur und Ressourcen der Erwachsenenbildung . Empirische Grundlagen zu einer Strategie des lebensbegleitenden Lernens; Studie im Auftrag des BMUKK.“ Materialien zur Erwachsenenbildung; 2005, 2; Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Abteilung V/8 – Erwachsenenbildung, Wien.

Schirlbauer, Alfred (1996): „Im Schatten des pädagogischen Eros. Destruktive Beiträge zur Pädagogik und Bildungspolitik.“ Sonderzahl-Verlags-Gesellschaft, Wien.

Schubert, Klaus (Hg.)/ Bandelow, Nils (2003): „Lehrbuch der Politikfeldanalyse.“ Oldenbourg Verlag, München.

Schweighofer, Johannes (2003): „Ist die „europäische Beschäftigungsstrategie“ nach fünf Jahren am Ende? Zur Bewertung des Luxemburg-Prozesses 1998-2002.“ Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, Band 84, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien.

Stiebitzhofer, Elisabeth (2004): „Wirkungen der Globalisierung auf Politikfelder. Am Beispiel der österreichischen Erwachsenenbildungspolitik und der Regional- und Raumplanungspolitik.“ Diplomarbeit, Universität Wien, Wien.

Toffler, Alvin (1990): „Power Shift. Knowledge, Wealth and Violence at the Edge of the 21st Century.“ Bantam Books Verlag, New York.

Wiener, Antje/ Diez, Thomas (2004): „European Integration Theory.“ (2004) Oxford University Press, Oxford.

Zeitschrift für Pädagogik (2007): „Schule und psychosoziale Entwicklung.“ Jahrgang 53, Heft 2, BELTZ Verlag, Weinheim.

19.Internetquellen

http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/structures/041_UN_EN.pdf

http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php

http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/after-council-meeting_de.pdf

http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/helsinkicom_en.pdf

http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok_de.pdf

http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progress06/efficiency_en.pdf

http://ec.europa.eu/education/policies/adult/com558_en.pdf

http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/guide/glossary_en.html

http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index_de.htm

http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/esf_de.htm

http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/participate_de.htm#mem

http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/participate_de.htm

http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/educationandtraining_en.pdf

http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/educationandtraining_en.pdf

http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/esf_leaflet_de.pdf

http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/potsdam_book_en.pdf

http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/education_en.htm

http://ec.europa.eu/growthandjobs/faqs/background/index_de.htm#bg04

http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_de.htm

http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_de.htm

<http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/2004-1866-DE-complet.pdf>

http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200812-annual-progress-report/annualass_en.pdf

[http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fse/ce_1081\(2006\)_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fse/ce_1081(2006)_de.pdf)

http://erwachsenenbildung.at/aktuell/nachrichten_details.php?nid=1364

http://erwachsenenbildung.at/downloads/service/nr1_2007_insiqueb.pdf

http://erwachsenenbildung.at/downloads/service/nr1_2008_confintea.pdf

http://erwachsenenbildung.at/themen/eb_in_oesterreich/praxisbeispiele/projekte_zweiter_bw.php

http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325DE.003301.html

http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325DE.003301.html

http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999R1784:DE:HTML>

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0629:DE:HTML)

[uri=CELEX:52002DC0629:DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0629:DE:HTML)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0678:FIN:EN:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0614:FIN:DE:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0614:FIN:EN:PDF>

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0012:0018:EN:PDF)

[uri=OJ:L:2006:210:0012:0018:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0012:0018:EN:PDF)

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0012:0018:EN:PDF)

[uri=OJ:L:2006:210:0012:0018:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0012:0018:EN:PDF)

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002_0779de01.pdf (

http://eur-lex.europa.eu/pri/de/oj/dat/2002/c_142/c_14220020614de00010022.pdf

http://eur-lex.europa.eu/pri/de/oj/dat/2002/c_142/c_14220020614de00010022.pdf

http://europa.eu/eurlex/en/treaties/dat/C_2002325EN.003301.html

[http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/vocational_training/c119](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/vocational_training/c11906_de.htm)

[06_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/vocational_training/c11906_de.htm)

[http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/148&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en)

[reference=MEMO/08/148&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/148&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en)

<http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11092.htm>

http://evakreisky.at/onlinetexte/nachlese_diskurs.php#kap1b

<http://ffe.lsc.gov.uk/>

<http://homepage.univie.ac.at/erich.ribolits/php/archive.php?id=168>

<http://homepage.univie.ac.at/erich.ribolits/php/archive.php?id=474>

http://homepage.univie.ac.at/erich.ribolits/php/download.php?file=LV_Bi-Pol_7.Block_OTs.pdf

<http://publications.dcsf.gov.uk/default.aspx?PageFunction=productdetails&PageMode=publications&ProductId=CM%25206483>

http://rwp.excellencegateway.org.uk/readwriteplus/Skills_for_Life_policy_documents

http://staatswissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_staatswissenschaften/Gerlich_Doc_s/Chabera_Grundlagen_und_Institutionen_der_Europaeischen_Politik.pdf

http://webdoc.sub.gwdg.de/edoc/le/sofi/1998_26/baethg.pdf

http://webdoc.sub.gwdg.de/edoc/le/sofi/1998_26/baethg.pdf

<http://www.austrianlaw.at/cms/fileadmin/gesetze/verwalt/amsg.pdf>

http://www.bmbf.de/pub/allgemeine_und_berufliche_bildung_2010.pdf

<http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/MitteilungEng.pdf>

<http://www.cedefop.europa.eu/about/default.asp>

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm

<http://www.dcsf.gov.uk/furthereducation/index.cfm?fuseaction=content.view&CategoryID=21&ContentID=25>

<http://www.dcsf.gov.uk/furthereducation/uploads/documents/2006-12%20LeitchReview1.pdf>

http://www.dius.gov.uk/reports_and_publications/%20HIDDEN/~~/media/publications/W/worldclassskills

http://www.dius.gov.uk/skills/skills_strategy/21st_century_skills

http://www.erwachsenenbildung.at/downloads/service/materialien-eb_2004-1_11432_PDFzuPubID15.pdf

http://www.erwachsenenbildung.at/downloads/service/materialien-eb_2004-1_11432_PDFzuPubID15.pdf

http://www.erwachsenenbildung.at/themen/eb_in_oesterreich/daten_und_fakten/angebot_nachfrage.php

http://www.erwachsenenbildung.at/themen/eb_in_oesterreich/organisation/organisation_ueberblick.php

http://www.esf.at/?page_id=15

http://www.esf.at/cms/wp-content/uploads/esf_jahresbericht_2006.pdf

http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm#Umsetzung

http://www.fb12.uni-dortmund.de/archiv/wtheorie/JPEG/KANT3_1.HTM

<http://www.iag.org.uk/>

<http://www.lissabon-strategie.at/Lissabon/Themen/Strategie/default.htm>

<http://www.lissabon-strategie.at/Lissabon/Themen/Strategie/default.htm>

<http://www.lissabon-strategie.at/NR/rdonlyres/8C82ED96-E1D9-427E-BA63-41BEEEE00412/27104/NationalesReformprogrammfrWachstumundBeschftigung2.pdf>

<http://www.literacytrust.org.uk/Links/gov.html>

<http://www.mutual-learning-employment.net/MutualLearningProgramme>

<http://www.niace.org.uk/about-us>

<http://www.oecd.org/dataoecd/29/53/35049163.pdf>

<http://www.oecd.org/dataoecd/49/49/2471965.pdf>

<http://www.oeibf.at/db/calimero/tools/proxy.php?id=13150>

<http://www.ofsted.gov.uk/>

http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2006/ukpga_20060040_en_1

http://www.politik.uni-trier.de/mitarbeiter/schild/ws0304/vl_3.pdf

<http://www.qia.org.uk/>

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1973_171_0/1973_171_0.pdf

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?>

[Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008239](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008239)

http://www.uni-trier.de/uploads/media/5_Politisches_Arbeitsprogramm_Bildung_2010.pdf

<http://www.univie.ac.at/politikwissenschaft/herbert.gottweis/SS%202008/VO>

[%20Politikfeldanalyse/VO%20Politikfeldanalyse%20SS08.htm](http://www.univie.ac.at/politikwissenschaft/herbert.gottweis/SS%202008/VO%20Politikfeldanalyse/VO%20Politikfeldanalyse%20SS08.htm)

<http://www.wienerzeitung.at/linkmap/recht/verfassung1.htm>

http://www.zib-online.info/zib/hefte/Aufsatz_06_02.pdf

http://www.zib-online.info/zib/hefte/Aufsatz_06_02.pdf

<https://www.micinn.es/universidades/estrategia-lisboa/files/mhe4-creation-of-the-cluster.doc>

20. Verzeichnis der unveröffentlichten Dokumente

1. Unveröffentlichtes Dokument 1: CONFINTEA IV. UK Draft Report Version 1, 2.6.2008.
AutorIn: S.Mc.N. und L.Q., UK Government.

2. Unveröffentlichtes Dokument 2: Briefing Sheets: Further Education Funding, 13.6.2008.
AutorIn: J.L.W., DIUS, Further Education Reform Unit.

3. Unveröffentlichtes Dokument 3: Killer Facts. Further Education Facts, 16.6.2008.
AutorIn: C.H., DIUS, FE Relationships.

4. Unveröffentlichtes Dokument 4: Briefing Sheets: Learning and Skills Councils for England, 30.4.2008.
AutorIn: L.G.-N., DIUS, LSC Relationship Management and Policy Team.

5. Unveröffentlichtes Dokument 5: Briefing Sheets: Assuring Quality, 6.6.2008.
AutorIn: M.D.I., DIUS, Assuring Quality in FE.

21.Interviewverzeichnis

Interview A mit Person 1 am 9.05.2008.

Interview B mit Person 2 am 31.6.2008.

Interview C mit Person 3 am 29.8.2008.

22.Anhang

22.1.Interviewleitfaden für Interview A

Interviewleitfaden

● **Modi der Vergemeinschaftung:**

1. Warum ist gerade der Bildungspolitische Bereich bis dato nicht vollkommen vergemeinschaftet? Gäbe es größere Erfolge wenn hier hard law zur Anwendung kommt? Kann es Ihrer Meinung nach sein, dass der Bildungsbereich noch nicht vollkommen vergemeinschaftet ist aufgrund der Befürchtung bzw. der Irreversibilität der Vergemeinschaftung dieses Bereiches, oder aufgrund mangelnden politischen Willens der Mitgliedstaaten in diesem Bereich die nationalstaatliche Kompetenz vollständig abzugeben?
2. Wie hoch schätzten das Regulierungs- und Steuerungspotential der Gemeinschaft im Bildungspolitischen Bereich ein, wenn man bedenkt dass bei Bildungssystemen das Problem fortbestehender nationaler Pfadabhängigkeiten sehr dominant ist?
3. Haben die wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen, mit denen sich die Union Anfang der 1990er Jahre konfrontiert sah Ihrer Ansicht nach zu veränderten Mechanismen des Policy-Making und zu Veränderungen in den Politikzielen selbst geführt? Kann man sagen dass daraus der Paradigmenwechsel der Erwachsenenbildungspolitik resultierte? Wie erfolgreich würden sie die Strategie der Gemeinschaft als Reaktion auf diese Veränderungen bewerten? Blieben diese Strategien die damals entwickelt wurden bis heute weitgehend gleich oder wurden sie seit dem grundlegend verändert?
4. Kann man für die Bildungspolitik, wie dies für die Beschäftigungspolitik auf gemeinschaftlicher Ebene festgestellt wurde, ebenso sichtlich nachlassende Bemühungen zur Umsetzung der Vorgaben auf europäischer Ebene beobachten. Sehen Sie hier ebenfalls die Gefahr dass der gesamte gemeinschaftliche Prozess zu einer bloßen bürokratischen Übung verkommt? Wären hier die Mitgliedstaaten ihrer Einschätzung nach zu einer weiteren Abgabe von Kompetenzen bereit?
5. . Kommt die Mehrzahl der Inhalte im bildungspolitischen Bereich von der EU selbst, oder von anderen Organisationen wie beispielsweise der OECD, und

inwieweit passiert hier ein agenda-setting durch andere Organisationen und ein dementsprechender policy-transfer auf Gemeinschaftsebene? Wenn dies der Fall ist, wieso hat Ihrer Meinung nach die Gemeinschaft weniger eigene Ziele und Inhalte im bildungspolitischen Bereich?

6. Warum wird davon ausgegangen, dass die Zusammenarbeit im bildungspolitischen Bereich besonders intensiv ist – weil die MinisterInnen hier viel stärker eingebunden sind? Inwiefern sind diese hier stärker eingebunden und ist hier die Zusammenarbeit intensiver als in anderen Politikfeldern?
7. Warum bleiben Ihrer Meinung nach alle Umsetzungsberichte immer weit hinter den eigenen politischen Zielvorgaben der Gemeinschaft zurück?
8. Kann davon ausgegangen werden, dass die Kommission versucht den Bildungsbereich mit dem Binnenmarkt zu verknüpfen, weil sie hier die größten Rechte hat. Wie initiiert die Kommission ihrer Meinung nach Schritte zu einer Einflussnahme auf den Bildungsbereich über den Binnenmarkt und wie erfolgreich ist sie dabei ihrer Einschätzung nach?

● Multi-Level-Governance:

9. Wie sehr ist die Abstimmung zwischen europäischer und dezentraler Politik im Bereich der Bildungspolitik Ihrer Meinung nach gegeben, wenn man davon ausgeht dass die Verhandlungsführung auf der Seite der Mitgliedstaaten liegt und ergibt sich daraus ein höheres Konfliktpotential weil hier mehrere dezentrale Einheiten verhandeln oder gibt es hier eine relative Ausgewogenheit der Verhandlungsformen?
10. Welches Element ist Ihrer Meinung nach dominant bei der Politikkoordination auf Europäischer Ebene- die wechselseitige Anpassung, hierarchische Steuerung oder durch Wettbewerb?
11. Wenn man davon ausgeht, dass unterschiedliche Politikbereiche an unterschiedlichen Punkten eines Kontinuums zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus anzusiedeln sind, wo wäre da Ihrer Meinung nach die Bildungspolitik der EU einzuordnen?
12. Ist Ihrer Meinung nach bei der Entscheidungsfindung im Bereich der Bildungspolitik eine Strukturlosigkeit der Beziehungen relevanter Akteure zu finden?

13. Ist Ihrer Meinung nach die EU Bildungspolitik deshalb ein Politikfeld wo es oft feste Fronten und starre Koalitionsstrukturen, weil hier die Spezifika der distributiven und der regulativen Politik aufeinander treffen?
14. Ist eine Regulierung bei der regulativen Politik Ihrer Meinung nach nur dann möglich wenn dabei nicht in fundamentale Kompetenzen oder Ressourcen der Mitgliedstaaten eingegriffen wird?
15. Inwiefern sind Interessensgruppen in die Entscheidungsvorbereitung in Verhandlungen mit Vertretern von verschiedenen Ebenen eingebunden im Bereich der Entscheidungsvorbereitungen von europäischer Bildungspolitik?
16. Überwiegt bei der Politikkoordinierung im Bereich der Bildungspolitik die bilaterale oder die multilaterale Verflechtung?
17. Wie gestaltet sich das Zusammenspiel von zentraler und dezentraler Initiative bei europäischer Politikverflechtung, wenn das Initiativrecht gegenüber Ministerrat und Parlament bei der Kommission liegt?
18. Wie erfolgreich ist Ihrer Einschätzung nach die Kommission bei der Abstimmung mit regionalen Akteuren, um sich dann darauf in Verhandlungen mit Mitgliedstaaten berufen zu können im Bereich der Strukturpolitik?
19. Trifft es Ihrer Erfahrung nach zu, dass die Exekutive in der Regel Entscheidungsvorschläge präsentiert und in der Mehrzahl der Fälle die Parlamente nicht über die erforderliche Fachkompetenz verfügen, um diesen hinreichend prüfen zu können bei den Planungsverfahren im Bereich der Strukturpolitik?
20. Spielt Ihrer Meinung nach der Parteienwettbewerb auf der Stufe der regionalen Strukturpolitik eine geringere Rolle als im Bereich der regulativen Politik?
21. Wenn man davon ausgeht dass die Höhe der Strukturfondsmittel von der Effektivität der Koordination zwischen der Kommission und den zuständigen Institutionen in den Mitgliedstaaten abhängt, wie erfolgreich schätzten sie hierbei die österreichischen Institutionen ein im Bereich der Strukturpolitik?
22. Sind im Bereich der Strukturpolitik die Verflechtungsstrukturen Ihrer Erfahrung nach weit mehr loser gekoppelt als im Bereich der regulativen Politik, und wenn dies der Fall ist warum könnte das zutreffen?

● Veränderungen in der Beschäftigung- und Bildungspolitik:

23. Kann man davon ausgehen, dass der Paradigmenwechsel in der Beschäftigungspolitik einen Paradigmenwechsel in der Bildungspolitik auf Europäischer Ebene initiiert hat?
24. Wieso hinkt die EU Bildungspolitik Ihrer Meinung nach den Vorgaben auf nationalstaatlicher Ebene weit hinterher? Weshalb könnte das Ihrer Meinung der Fall sein?
25. Kann davon ausgegangen werden, dass Bildung und Bildungspolitik vornehmlich Instrumente einer supranational gesteuerten Beschäftigungspolitik sind. Ergab sich hierbei ein wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel in den Bildungszielen selbst?
26. Wieso hat ihrer Meinung nach die EU den Fokus ebenfalls auf die Arbeitsmarktrelevanz der Bildung gelegt, weil es jedoch im Gegensatz dazu in vielen Europäischen Ländern eine lange philosophische Tradition eines Bildungsbegriffes gibt?
27. Wieso wird versucht über Verbreiterung von Bildungsprozessen die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu steigern, wenn es jedoch bis dato keinen nachgewiesenen signifikanten Zusammenhang zwischen der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft und den Ausgaben für Bildungsmaßnahmen gibt?
28. Warum haben sich die BildungsministerInnen im Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie auf eigene Ziele geeinigt und inwieweit sind diese Ziele mit den Zielen, die durch die Europäische Beschäftigungsstrategie verfolgt werden kompatibel? Wie ergibt sich hier der Zusammenhang zur Qualität der Bildung?

22.2.Interviewoutline für Interview B und Interview C

UK adult learning and further education

- Strategies and reform attempts to implement the EUs lifelong-guidance strategy, which is forced to be implemented on national level by the European Commission, in the UKs adult learning policy.
- Efforts and outcome with the implementation of identified priorities of the UK government in the field of the Lifelong Guidance Policy in the policy field of the adult learning.
- Policy Creation and the development of policies in the policy area of the lifelong learning policy according to the priorities identified on Community level; efforts of the UKs policy implementation of the European Unions lifelong learning policy.
- Involvement of Stakeholders and mechanisms and procedures of governmental decision makers in the development of special adult learning policies and delegation of authority in the implementation of the national lifelong learning strategy and the Education and Training 2010 Work Programme on regional and local level.
- The contribution of the community Adult Learning Action Plan in the development of national adult learning policies.
- The UKs participation in the community's Euroguidance network.
- Importance and relevance of policy transfer from community level in the UKs adult learning and further education policy.
- The UKs involvement and participation in the community peer learning cluster (peer learning activities on European level) and the Mutual Learning Programme.
- Process of agenda setting through (including non-governmental organisations) different stakeholder and cooperation with governmental bodies in the implementation of policies in the policy field of the lifelong learning strategy.
- Strategies and reform attempts of the UK government to achieve the EUs goals of social mobility through the FE system.

- Strategies and reform attempts of the UK government to achieve the EUs goals of social mobility through the FE system.
- Is it in the interest of the UK government that education and training is remaining to be state provided service or would it seem to be more advantageous to implement more market-led principles of service in the adult and further education sector.
- Connection of the European Framework for Excellence and the UKs framework for excellence project.

Multi level governance

- The UKs participation and performance in the European Lifelong Guidance Policy network and the development of special policies in this policy field from the DIUS and the DCSF.
- Reform attempts in the policy creation to settle a European Dimension of education in adult education and in the further education system in the UK.
- Strategies and national reform attempts for the development of a culture of lifelong learning according to the community Lisbon Strategy.
- The Open Method of Coordination: Does the UK government prefer a hard law or a soft law approach. What could be the advantages and the disadvantages of a soft-law approach in the policy field of the adult and further education in the opinion of the UK government.
- Relevance and importance of community policies (according to the Lisbon Strategy and the Education and Training Work Programme 2010) in the UKs national policy formulation and implementation of reforms in the field of the further and adult education.
- Efficiency and efforts of the performance of the UK government in the cooperation and coordination with the European Commission in the development of adult learning policies.
- The role and importance of structuring targets in the national policy formulation from community level in the field of the FE.

- General success and efficiency of british governmental bodies in the coordination with the European Commission in negotiation the budget of the European Structure Fund for the UKs adult and further education policy.
- Statements of interest of the UK government that the policy field of education will not become an intergovernmental process on community level in the near future.
- Appraisalment of the UK government of the potential of regulation and governing education policies on community level in consideration of the remaining dominance of path dependence of education systems on national level.
- Statement of interest of the UK government that the education politics on community level remain to be supranational processes instead of intergovernmental procedures.
- Attendance of the governmental bodies to deliver more competences of authority in education policies to the European level.
- General judgement of the performance of the European Commission in the coordination with regional actors in negotiating structural policies.

23.Interviewtranskripte

23.1.Transkript Interview A

i: vielen dank für deine Bereitschaft zum interview. du musst mir einfach sagen was du beantworten kannst.

p1: okay dann fangen wir an.

i: bei der ersten frage hat mich die Vergemeinschaftung interessiert; wieso ist gerade der Bildungsbereich nicht vergemeinschaftet oder- was denkst du?

p1: das hängt mit der.. der..

i: ich weiss schon wie es umgesetzt wird, mit der offenen Methode der Koordinierung.

p1: das haben wir eh schon einmal besprochen. das ist einfach eine rein politische frage. also die EU ist in erster Linie eine Wirtschaftsgemeinschaft. bis dato ist der soziale Bereich, die soziale Dimension eher unterentwickelt. die Bildungspolitik ist etwas sehr sensibles, das immer politisch beladen ist eigentlich in allen Ländern weil historisch so die Grundannahme besteht, dass man über Bildung die Gesellschaft verändern kann und das ist ja nicht ganz unrichtig, obwohls aus meiner Sicht manchmal überschätzt wird.

i: aber betrifft das nicht eher die Sozialpolitik?

p1: es geht ja im sozialen Bereich auch um Bildung.

i: ja teilweise. #00:01:55-4#

p1: um gesellschaftspolitische Maßnahmen werden über Bildungspolitik umgesetzt, die sind dann natürlich auch wirtschaftspolitisch. und da gibt's halt Vorbehalte weil Länder befürchten dass ihre Kultur, ihre Tradition verändert wird, das ist sehr stark im Sprachbereich, vor allem wenn Curricula aufgezwungen werden, die dann im Endeffekt dazu führen, dass man nur mehr englisch spricht, es gibt weitgehend Befürchtungen, dass man sieht da auch keine Notwendigkeit was das bringen sollte. also man geht zwar langsam dazu über, die Kommission hat angefangen das zu thematisieren, eine fünfte Freiheit zu den vier Grundfreiheiten, die Freiheit, freier Tausch von wissen, das ist jetzt ein Schlagwort das jetzt vor ein paar Monaten aufgetaucht ist. aus meiner Sicht wird das so bleiben- es besteht durchaus ein guter Grund dass man zusammen arbeitet, eben und auch bestimmte Bereiche koordiniert, die die Mobilität fördern, wie zum Beispiel Bologna- Bologna ist ja kein Prozess der EU Kommission wird auch noch von anderen Akteuren initiiert. #00:03:24-9#

i: denkst du dass das eher rechtlich eine Sache ist oder eher politisch? #00:03:32-5#

p1: politisch und in folge auch dann eine rechtliche frage. weil man müsste dann die Gemeinschaftsverträge ändern und de facto sind die Kompetenzen ja nur darauf beschränkt dass die Gemeinschaften unterstützend wirken, dass die Mitgliedstaaten sind ausschließlich

zuständig für die Regelung und Strukturierung der Bildungssysteme, aber die Gemeinschaft kann sie dabei unterstützen die Qualität zu heben. #00:04:02-6#

i: glaubst du dass das eine Rolle spielen könnte dass die Mitgliedstaaten die Befürchtung haben, dass wenn man das einmal vergemeinschaftet dass es dann nicht mehr rückgängig machbar ist, weil es ist ja de facto so wenn es einmal vergemeinschaftet ist dass es dann nur ganz schwer rückgängig machbar wäre. #00:04:17-8#

p1: ja das spielt sicher mit einer Rolle. das ist halt eine grundsätzliche Überlegung ob man es vergemeinschaftet oder nicht, weil ja von der Grundstruktur sind ja die Gemeinschaften auch auf Dauerhaftigkeit angelegt, steht in einem der älteren Verträgen der Wirtschaftsgemeinschaft. #00:04:40-5#

i: glaubst du dass da Bereitschaft besteht, dass man weitere Kompetenzen abgibt? #00:04:40-5#

p1: im Bildungsbereich oder generell? #00:04:40-5#

i: ja im Bildungsbereich. #00:04:43-8#

p1: nein. #00:04:48-8#

i: Also es soll quasi nicht vergemeinschaftet werden? #00:04:48-5#

p1: es gibt derzeit keine Tendenz die etwas anderes sagen würde. #00:04:52-0#

i: aber sind da konträre Positionen oder deckt sich das mit der Auffassung der relevanten Akteure zum Beispiel der Kommission dem Rat? #00:05:05-7#

p1: die Kommission die hat kein Interesse dran aber, es sprechen halt die Fakten dagegen. es gibt kein Land das wollen würde, dass man den Bildungsbereich vergemeinschaftet. #00:05:22-9#

i: kannst du mal eine Einschätzung abgeben, inwieweit man Steuern kann oder regulieren könnte wenn es gehen würde, weil ja du hast es eh schon angesprochen, die Bildungssysteme sehr stark von Pfadabhängigkeit betroffen sind? da ist eher die nationale Pfadabhängigkeit der Institutionen selbst sehr stark dominant. ist das nicht ein bisschen schwierig dann zu regulieren und zu steuern? #00:05:46-7#

p1: sicher. es ist ja auch so dass in sehr vielen Ländern Substrukturen bestehen im Bildungsbereich, Deutschland zum Beispiel hat sechzehn mehr oder weniger unabhängige Bildungssysteme. ähnliches ist es in Spanien in den Gruppen oder Regionen, oder das vereinigte Königreich, die haben ein voneinander unabhängiges Bildungssystem, die haben gleiche Traditionen aber unterschiedliche Steuerungsmechanismen. da kann ich mir nichts vorstellen, was Sinn machen würde zu regulieren. das einzige was Sinn machen kann dass man in Richtung Kompetenzvergleich geht- eh das was man mit diesem europäischen Qualifikationsrahmen macht, die Kompetenzen vergleicht, dass man stärker auf learning Outputs statt auf learning Inputs. das ist auch im nationalen Interesse kompetitiv zu sein, und auch in den Bereichen die die Mobilität zu fördern. dass man Ausbildung in einem Land beginnen kann und dann im anderen Land weiter machen kann. #00:07:01-4#

i: du meinst diese Anschlussfähigkeit was da angesprochen wird in den Dokumenten? #00:07:06-6#

p1: eine was? #00:07:06-6#

i: die Anschlussfähigkeit: wenn man eine Bildung in einem Staat beginnt das man es dann einfacher fortsetzen kann? #00:07:13-6#

p1: ja genau an dem arbeitet man ja auch. aber es gibt sogar in der Kommission stimmen, die machen stark für die Mobilität- die stellen Geld zur Verfügung, und die Menschen sind in Europa einfach nicht mobil, weil sie gerne daheim sind und ihre eigene Sprache sprechen und ihr eigenes Essen. also es gibt einfach starke Beharrungskräfte, das hängt mit unserer Kultur offenbar zusammen. das ist bei uns nicht so wie in den Vereinigten Staaten- Europa ist einfach nicht so mobil wie die vereinigten Staaten. es sind einfach Sprachbarrieren. #00:07:52-4#

i: das kann man aber nicht wirklich vergleichen oder? #00:07:47-7#

p1: ja. aber es ist so. und es ist relativ schwierig dann Mobilität zu erreichen. #00:07:57-5#

i: also du meinst dass es eher gering ist, dass man da regulieren oder steuern kann? #00:08:01-9#

p1: ja. #00:08:01-9#

i: vor allem mit der Methode, die angewandt wird, oder? #00:08:10-5#

p1: ja die frage ist ja offen oder? beziehst das auf eine vergemeinschaftung auf eine potentielle? #00:08:17-1#

i: nein, allgemein. #00:08:14-3#

p1: es ist schwierig zu sagen, steuern kann man sicher in einer gewissen weise. es auch allgemeine Trends, es bezieht sich jetzt nicht nur auf Europa, sehr viel kommt aus dem Oecd bereich, es sind einfach internationale Trends im Bildungssystem. die europäische Union macht ja keine abgekoppelte Entwicklung und Regulierungspotential gibt es im Moment überhaupt keines, weil es rechtlich nicht möglich ist zu regulieren. steuerungspotential auf einer politischen ebene gibt es natürlich schon, indem die Kommission das vorschlägt und der rat Bildung und das Parlament dann Empfehlungen erlassen und Entschlüsse, wird das von den Ländern dann durchaus umgesetzt. es ist so dass die Mehrzahl der Länder für diesen ECTS ist, also diesen european credit transfer, eben im Bildungsbereich den europäischen Qualifikationsrahmen, der ist jetzt beschlossen worden. Die meisten Länder entwickeln auch nationale Qualifikationsrahmen freiwillig, die zu einer Kompatibilität stehen, damit man später sichtbar hat. alle Länder entwickeln LLL Strategien, also es ist durchaus eine Steuerung da, aber auf einer rein politisch freiwilligen ebene. #00:09:43-4#

i: kannst du die nächste frage beantworten, weil da war ich mir nicht sicher. #00:09:42-0#

i: inwiefern die Veränderungen in den Politikzielen der Beschäftigungspolitik einen Paradigmenwechsel oder veränderte Politikziele in der erwachsenen oder überhaupt in der Bildungspolitik ergeben hat, weil ja die meisten Strategien... #00:10:13-7#

p1: Erwachsenenbildungspolitik kann ich nicht sagen, da habe ich auch keine Erfahrung, ich bin auch nicht in diesem Bereich tätig, das kann ich nicht beantworten. das kann ich nur ganz allgemein beantworten: was ich sagen kann ist, das hängt sicher mit dem Maastricht Vertrag zusammen, dass die neue soziale Ausrichtung der Gemeinschaft hier halt in Bereiche reingeht, wo die Gemeinschaften keine Kompetenz haben rechtlich verbindliche Initiativen zu starten. das scheint durchaus zusammen zu hängen. aber kommen tut zum Beispiel die offene Koordinierungsmethode aus einem Bereich der sehr wohl vergemeinschaftet ist, aus dem Marktbereich- die Maastricht Kriterien das auch eine offene Koordinierungsmethode, wo offen koordiniert wird, bis man die Kriterien erfüllt hat und dann kann man in das Eurosystem wechseln und dann ist es sehr wohl rechtlich verbindlich, ähnlich in den Beschäftigungsbereichen. aber die Erwachsenenbildung das kann ich so nicht beantworten ob es da einen Paradigmenwechsel gegeben hat. Ich nehme einmal an dass internationale Notwendigkeiten doch ein umdenken eingeleitet haben.
#00:11:32-2#

i: was sprichst du da an: Globalisierung und.. #00:11:35-6#

p1: genau. Druck einfach auf den Arbeitsmarkt einen enormen, die demografische kurve, die ausschlaggebend ist. wenn es Schätzungen gibt, dass bis 2050.. #00:11:48-8#

i: ja die "Überalterung"? #00:11:48-8#

p1: ja genau der Altersschnitt in Europa um die 50 wird. das ist bemerkenswert in diesem Zusammenhang. man kann es sich nicht mehr leisten, dass man erwachsene aus dem Arbeitsmarkt ausgliedert das geht sicher nicht mehr. aber das musst du dann den Kollegen fragen. #00:12:09-2#

i: kannst du das beurteilen inwiefern sich die Strategien von damals im Vergleich zu heute verändert haben. #00:12:21-4#

p1: nein die Strategien kenne ich nicht. #00:12:21-4#

i: ich hab da einige berichte dazu gelesen, auch für die Umsetzung, dass für die Beschäftigungspolitik sehr stark festgestellt worden ist, dass es da nachlassende Bemühungen zur Umsetzung gibt. würdest du das von der Bildungspolitik auch sagen, oder ist anders in der Bildungspolitik. #00:12:40-6#

p1: ich hab das für die Beschäftigungspolitik eigentlich auch nicht gelesen, weil da die machen hat es ein Relaunch gegeben 2005, oder?, dass die integrierten leitlinien- Lissabon hat ja das Hauptaugenmerk auf der Beschäftigungspolitik und 2005 hat man es eben okkupiert auf Mirko-, Makro- und Beschäftigung. und es gibt dazu auch beschäftigungspolitische Leitlinien die in den nationalen Reformprogrammen doch starken Niederschlag finden. für den Bildungsbereich nein. es wird, kann ich jetzt nicht beobachten, ich kann jetzt nur für Österreich sprechen, und für die osteuropäischen Länder also die ehemaligen Mittel- und osteuropäischen Länder die das sehr stark verfolgen. vor allem daher kommend, dass die ESF Mittel, dass das prioritäre Priorität sind des es Fonds im Fortbildungsbereich, in der Bildungspolitik, Beschäftigungspolitik, Erwachsenenbildung, und Lifelong learning. die machen natürlich auch alle mit, damit sie möglichst viele ESF Mittel aus dem Fonds kriegen.
ich würde sagen, dort ist der ESF Zugang stärker. dort sind die ESF Mittel ungefähr 200 Millionen im siebenjahreszeitraum- das ist nicht besonders viel- von daher koppeln die ihre Bemühungen in der Bildungspolitik sehr stark an europäische Vorgaben, und haben

natürlich auch immer noch immer noch wesentlich größere Möglichkeiten auch in der Bevölkerung und in der Gesellschaft Bildung anders zu positionieren und Systeme grundsätzlich zu reformieren. ich habe das erst diskutiert mit den Kollegen es scheint dort um einiges einfacher zu sein.

i: als würdest du nicht davon ausgehen?

p1: nein würde ich nicht davon ausgehen, nein.

i: ja weil bei der Beschäftigungsstrategie habe ich ein..

p1: ja vielleicht bis 2005, aber es hat ja dann einen Relaunch gegeben, wo die politischen Einschätzungen...

i: ja wobei die Einschätzungen schon von nachher waren.

p1: na die Einschätzungen können da ziemlich irren.

i: ja die nächste frage hast du eigentlich eh schon angesprochen: das halt sehr stark mit der methode zusammenhängt, dass da quasi nur soft-law angewendet wird. glaubst du dass wenn sich die Methode ändern würde wäre dann quasi die ganze Performance erfolgreicher wenn das auf hard-law umgestellt werden würde? [00:15:17-3](#)

p1: ja das ist eine sache der nachfrage. wenn ich rechtlich verbindliche Maßnahmen umsetzen muss dann gibt einen Zeitpunkt an dem es umgesetzt sein muss. muss man die Person verständigen dass es umgesetzt worden ist und die Person prüft das sozusagen auch und wenn es nicht umgesetzt worden ist dann wird ein verfahren eingeleitet. das heißt es gibt eine rechtliche Durchsetzung gegen einen Mitgliedstaat. im schlimmsten Fall ist es eben ein Strafverfahren. der druck ist natürlich ein anderer. die Zusammenarbeit ist nicht freiwillig. wens rechtlich verbindlich wäre, dann muss es einfach umgesetzt werden. [00:16:12-8](#)

i: aber es gibt ja jetzt schon diese ziele die mit einem bestimmten Zeithorizont umgesetzt werden müssen. also inwiefern ist da der unterschied? [00:16:16-4](#)

p1: ja die Freiwilligkeit. wens ein verbindlicher Zeithorizont wäre dann also meistens innerhalb binnen drei Jahren in nationales recht umzusetzen dann ist es klar. dann hab ich einen druck. 2010 oder 2011 und bis dahin muss es umgesetzt werden sonst gibt es ein verfahren vom EUGH. klar jetzt kann es noch freiwillig umgesetzt werden. [00:16:50-8](#)

i: würdest du sagen, dass die Mehrzahl der Inhalte und innovativen Prozesse von der Oecd selber kommen und die EU übernimmt das halt einfach oder. [00:17:00-0](#)

p1: man muss unterscheiden zwischen generellen Trends und bildungspolitischer Forschung und Strukturen... zum Beispiel konkrete Maßnahmen oder Initiativen mit der europäischen Qualifikationsrahmen das kommt nicht von der Oecd. das sind eben Entwicklungsprozesse die parallel laufen. die hängen nicht miteinander zusammen. das sind ja keine abgeschlossenen Systeme und die meisten EU Staaten bis auf Slowenien sind auch alle Oecd Mitglieder. das sind parallele Prozesse. genauso wie die UNESCO und der europarat, die sind auch aktiv im bildungspolitischen Bereich, von daher muss man unterscheiden zwischen den Trends und den konkreten Initiativen. [00:18:17-2](#)

i: ja aber ist das dann wirklich ein Prozess oder ist das dann einfach die Reaktion darauf von Inhalten die von der Oecd kommen? [00:18:24-5](#)

p1: die kommen nicht nur von der Oecd. die kommen halt zu einem guten teil von der Oecd die kommen aber auch, die Kommission arbeitet da eng mit den Mitgliedstaaten zusammen. es ist ja auch so dass Mitgliedstaaten Inputs liefern über Expertenarbeitsgruppen im Umfeld der Kommission. das ist ein Prozess. aber wie gesagt die Oecd aus meiner Einschätzung ist meistens eher der Vorreiter. die hat einfach eine längere Tradition und grössere Ressourcen um Bildungsforschung zu betreiben. die Kommission betreibt ja selbst keine Forschung. die Oecd hat zum Beispiel das CERY Institut das ist Center for education and research and innovation die machen irrsinnig viele Studien, Ländervergleiche, Peer reviews. [00:19:27-7](#)

i: ja bei der nächsten frage, das habe ich irgendwo gelesen, dass da die Zusammenarbeit viel intensiver sein soll und dass da die MinisterInnen viel stärker eingebunden sind. das ist die siebente frage, dass da die Zusammenarbeit schon stärker ist als in anderen Politikfeldern oder das es gleich ist oder dass es gleich ist und dass da die Einbindung auch gleich ist und dass man das so nicht sagen kann. [00:19:54-4](#)

p1: naja da muss man differenzieren. die ziele die, du beziehst dich auf den Bildungsbereich, die ziele die vorgegeben worden sind schon ziemlich ambitioniert gewesen. zum Beispiel ähmm im Bereich des Arbeitsprogramms allgemeine und berufliche Bildung 2010 das den Lissabon Prozess koordiniert da gibt es auch viele die schon umgesetzt worden sind. es sind ja nicht alle ähmm quantifizierbar. zum Beispiel Qualität der Bildung zu steigern das kann man schlecht quantifizieren. dazu hat man halt Indikatoren und benchmarks eingesetzt um das überwachen zu können. Da liegt aus meiner Sicht eine gewissen schwäche darin dass es halt diese benchmarks nur auf einer allgemeinen europäischen ebene festgesetzt sind. die gelten nicht für die Länder, nicht jedes land muss zum Beispiel ähmm 12,5% Erwachsenenbildungsbeteiligung am LLL haben bis 2010 sondern das gilt für den EU Ebene oder EU weit alle Länder. zum Beispiel in Österreich hat man das schon für mehrere Jahre erreicht also umgesetzt das ziel. wenn man's jetzt auf Österreich runterbrechen will, wir haben sozusagen unseren Beitrag geleistet für die europäische ebene um die zu erreichen. natürlich kann man immer besser sein und manche Länder haben halt Traditionen wo die Erwachsenenbeteiligung 25% sind. das ist für die ein lächerliches ziel. ach die zum Beispiel die Teilnahme an der mathematischen und naturwissenschaftlichen Studienabschlüsse im MLP Bereich zu erhöhen das ist schon seit Jahren geglückt und da sagt man jetzt das ziel war zu wenig ambitioniert. da hat man also den umgekehrten Effekt. das kann man nicht so sagen dass alles weit hinter den politischen Zielvorgaben auch zurück liegt. [00:22:03-6](#)

i: das habe ich für die Beschäftigungsstrategie schon gelesen. wieso glaubst du dass das so sein kann? [00:22:09-4](#)

p1: da kann ich keine Expertise dazu geben. [00:22:15-4](#)

i: also für die Bildungspolitik würdest du das nicht sagen? [00:22:15-4](#)

p1: würde ich nicht sagen. nein also in bestimmten Bereichen, es gibt in allen Bereichen genug zu tun aber man hat durch aus Fortschritte erreicht. man hat in vielen Bereichen zumindest eine Reformbewegung erreicht die man früher nicht wirklich für möglich gehalten hat. es gibt in allen Ländern auch Papiere für LLL Strategien, auch wenn sie jetzt noch nicht beschlossen worden sind. das ist halt so eine Mischung. es hängt glaub ich viel

da zusammen. es ist auch wie bei der Oecd. man kann das nicht so differenzieren, weil im bildungspolitischen Bereich gibt's viele unterschiedliche Trends und Einflüsse. ja Erwachsenenbildung, Peer up Studie zum Beispiel, um die Erwachsenenkompetenzen bewertet, das ist wieder im Oecd bereich aber die EU nimmt das auch wieder auf. generell würde ich nicht sagen dass wir den Zielvorgaben so weit hinterherhinken. natürlich wird man es nicht erreichen bis 2010 aber es ist einiges passiert bisher. noch dazu wenn man bedenkt dass es ja eine freiwillige Zusammenarbeit ist. [00:23:40-6](#)

i: das weiß ich schon. ich gehe ja in meiner Arbeit davon aus es immer mit der Beschäftigungsstrategie zugleich passiert und da ist festgestellt worden, dass die Kommission versucht irgendwie den Binnenmarkt zu verknüpfen mit der Beschäftigung weil sie da halt einfach grössere Rechte hat. würdest du das für den Bildungsbereich auch sagen? [00:23:54-5](#)

p1: nehmen wir an sie hat's versucht und in einigen Bereichen auch tatsächlich auch gemacht nehmen wir den Bereich Hochschulzugang. das ist ja auch im gemeinschaftlichen Bereich. da gab es ja das EUGH urteil und einige teile sind ja dass gegen Österreich ausgefallen ähhm man verknüpft jetzt nicht nur über den Binnenmarkt. jetzt einerseits über den Binnenmarkt sondern mit dieser generellen Tendenz der Lissabon ziele das man versucht kompetitiv zu sein im globalen Bezugsrahmen und das ist zweifellos eine vom bestreben ein anerkanntes Bild die Ressource ist die da hochkommt. aber die zentrale Ressource ist eben Bildung Innovation und Forschung und deswegen versucht man eben da Einfluss zu nehmen, [00:25:13-7](#)

i: ist es nicht eher so dass davon ausgegangen wird das wissen eine Ressource ist und nicht Bildung weil wissen ist ja nicht gleich Bildung. [00:25:22-0](#)

p1: aber wissen gibt's nicht ohne Bildung. Wissenstransfer funktioniert nicht ohne Bildung. nein geht man nicht davon aus. da gibt's genaue Studien die feststellen dass Investitionen in Bildung Produktivitätssteigernde Effekte haben. wenn man schaut De la Cuente zum Beispiel gehen von früher hat man individuelle Rückflüsse individuelle Einkommen individuelle Produktivität mittlerweile kann man genau feststellen dass gesamtwirtschaftliche Effekte hat wenn man in Bildung investiert. [00:26:08-7](#)

i: ich hab jetzt die frage irgendwo anders. ich hab das gelesen, dass quasi bis jetzt noch keinen volkswirtschaftlichen Erfolgsnachweis für Bildungsinvestitionen machen kann. ich glaub die Elisabeth Höhner hat das festgestellt. also die sagt da gibt's ganz viele Metastudien dazu dass man das einfach nicht nachweisen kann oder bis jetzt nicht nachweisen hat können, dass Bildungsinvestitionen keinen direkten Einfluss haben auf den direkten erfolg einer Volkswirtschaft. [00:26:36-6](#)

p1: sind das möglicherweise ältere Studien? [00:26:36-6](#)

i: nein. [00:26:36-7](#)

p1: japp..haha.. ja früher hat man sich sehr stark drauf bezogen dass man immer die Quantität auch feststellt. wie viel bewirkt diese Produktivitätssteigerung wenn man mehr Bildung hat in einem bestimmten Land. und die Effekte sind ganz selten feststellbar in Ländern die besonders hoch entwickelt sind sondern grad wenn man die Menschen ein Jahr in die Schule schickt dann hat meine eine gewaltige Explosion der Produktivitätsentwicklung. bei uns sind diese Effekte eher gering. man hat dann auch gesagt es ist nicht so ein Zusammenhang feststellbar. es gibt ein paar Experten Hanuschek,

Wössmann, die sehr genau damit beschäftigt sind, die sagen es bringt zum Beispiel, es bringt nix. Systeme haben die Tendenz das aufzusaugen ohne ähnm direkte Effekte nachweisbar zu produzieren. Hanuschek und Wössmann sagen man muss gleichzeitig die Qualität erhöhen. gleichzeitig auch Qualität erhöhen im Systemsteuerungsbereich was verändern. dann gibt's diesen Miguel Delaquente den Spanier der misst einfach mit veränderten Datensätzen also, da gibt's mittlerweile auch andere Faktoren andere Messgrößen, und er kommt zu dem Ergebnis dass direkte Investitionen recht deutliche Effekte auf die Produktivitätssteigerung haben. aber das sind ganz gute Ergebnisse. ersagt dass sogar für Österreich ganz gute Effekte messbar sind. [00:29:06-6](#)

i: ja die nächsten fragen beziehen sich eh schon auf Multi Level Governance. inwiefern oder wie würdest du das abschätzen dass da eine Abstimmung zwischen europäischer und dezentraler Politik im Bildungsbereich gibt? weil ja quasi die Bildungssysteme sehr stark ausgelagert sind zumindest um Bereich der Erwachsenenbildung aus nationalstaatlicher Kompetenz und glaubst du dass es dadurch ein höheres konfliktpotential gibt weil da mehrere dezentrale Akteure miteinander verhandeln? [00:29:35-3](#)

p1: naja was ist genau dezentral? sind da die Mitgliedstaaten gemeint? [00:29:45-3](#)

i: ja die Regionen auch zum teil. [00:29:45-4](#)

p1: das ist unterschiedlich. in manchen Ländern zum Beispiel Frankreich ist es sehr zentral gesteuert. das Ministerium, wenn das Ministerium was sagt dann kann man das nicht so sagen. in Deutschland ist das Ministerium zum Beispiel sehr zurückhaltend. das sind aus meiner Wahrnehmung sehr grosse Trends im Bildungsbereich, weil alles mit 16 Mitgliedstaaten oder Bundesländern verhandeln müssen, das heißt die haben da immer mehrere Akteure die dann erstens auch in den Institutionen auftreten also im rat oder wie auch immer zumindest in der Kultusministerkonferenz und im Bundesrat und dann immer im Ministerium und das Ministerium hat in Deutschland extrem wenig Kompetenzen. das ist relativ schwierig und es birgt ein grosses Konfliktpotential in sich. ob es jetzt auf gesamteuropäischer ebene grosses konfliktpotential im Bildungsbereich gibt, das würde ich eher ablehnen vor allem deshalb weilst ja eine freiwillige Zusammenarbeit ist. aber praktisch formuliert es gäbe nix was irgendwie wehtun kann. es gibt keine Zwangsmassnahmen in dem sein. es ist nicht so was wie im freien Güterverkehr sondern man hat sozusagen wo man bestimmen kann im Bereich Transitverkehr oder wie auch immer wo auch österreichische Interessen anders gelagert sind als die Interessen der deutschen oder Italiener und das ist im Bildungsbereich nicht so sondern das ist ein Bereich wo es sehr wenige Konflikte gibt. [00:31:37-0](#)

i: aber kann das auch sein weil einfach die interessens- und Verhandlungslogik eine andere ist als zum Beispiel im Binnenmarkt? [00:31:54-7](#)

p1: ja kann sein. [00:31:54-7](#)

i: also ich habe gelesen, Theorien im Multi Level Governance gehen davon aus, dass Politikkoordination entweder durch wechselseitige Anpassung, durch hierarchische Steuerung oder durch Wettbewerb passiert. was würdest du sagen ist da dominant auf europäischer ebene? [00:32:06-7](#)

p1: das ist schwierig. Wettbewerb ned untereinander, nicht in dem sinn dass man deswegen Politiken koordinieren müsste. das ist ein bissl schwierig zu beantworten. gegenseitige Anpassung, ja es ist sicher wechselseitige Anpassung vorhanden wenn man sagt es gibt

eine gewissen Dynamik weil ja Bildung und gute Ausbildung tendenziell gut bewertet sind, werden die zunehmend zu einem Wettbewerbsfaktor, zum Standortfaktor. zum Beispiel Finnland ist ja auch nicht unglücklich darüber. hierarchische Steuerung gibt es insofern nicht weil es ja kein durchsetzbares Steuerung ist. [00:33:21-3](#)

i: ja wobei schon das Initiativmonopol bei der Kommission liegt. also insofern könnte man es schon als hierarchisch bezeichnen. [00:33:27-1](#)

p1: nein es ist ja nicht übergeordnet. die Kommission. hierarchisch würde ich das eher so verstehen dass die Gemeinschaften übergeordnet sind den Mitgliedstaaten. aber das ist in dem Fall ja auch nicht so weil sie keinen durchsetzbaren..ich würde eher sagen wechselseitige Anpassung und ein bissl ein Wettbewerb. das heißt eben auch im Bildungsbereich, die Koordination im Bildungsbereich hat ja den Sinn voneinander zu lernen und gemeinsam besser zu werden. das ist ja das Ziel auf den europäischen Bildungsraum zu schauen. wo man sich gegenseitig in gewisser Weise sich natürlich anpasst, mit dem Mobilitätsgrundsatz. also am ehesten wechselseitige Anpassung. [00:34:38-6](#)

i: es gibt Theorien des Multi Level Governance die davon ausgehen dass bei der Entscheidungsfindung in Mehrebenensystemen eine relativ starke Strukturlosigkeit und eine relativ grosse Variabilität der Beziehungen zwischen Akteuren ist. würdest du das für den Bildungsbereich auch sagen? [00:34:59-8](#)

p1: ja. naja ist auch wieder schwierig zu beantworten weil.. eigentlich ist es nicht so. das muss ich zurück nehmen. Strukturlosigkeit gibt es in dem Sinn eher weniger weil wenn ich das richtig verstehe die Zielfrage, weil im Bildungsbereich gibt es eher weniger Lobbyisten. wenn man das so sieht sind in der Mehrebenentheorie, geht es immer sehr stark darum diese Netzwerke die ein Politikgeschehen beeinflussen also die industriellen die Kapital haben die haben im Umweltbereich oder die Agrarlobby, das ist ein typisches Beispiel für Strukturlosigkeit das ist nicht nur hierarchisch gesteuert sondern dass da sehr viele Zivilakteure zugegen sind die versuchen sich einzubringen. das ist im Bildungsbereich eigentlich nicht so weil es geht da um relativ wenig. es ist kein Geld zu verteilen an einzelne Organisationen oder Unternehmer oder was auch immer und von daher sind die Akteure. die sind wirklich hauptsächlich die Mitgliedstaaten die verhandeln auf gemeinschaftlicher Ebene und denen Gremien, ein zwei mal im Jahr werden halt die Sozialpartner auf europäischer Ebene auch gehört aber das hat von der Bedeutung her eher geringe Reichweite. ich meine zu sagen dass da die Akteure ziemlich genau definiert werden können. also wirklich das Parlament, die Kommission, die Mitgliedstaaten, der Rat. und weil auf der nationalstaatlichen Ebene ist es dann wieder unterschiedlich von Land zu Land. wir in Österreich versuchen halt schon sehr stark die Sozialpartner einzubinden, weil wir dann wechselseitig auch daran Interesse haben dass wir den Bildungsbereich vertreten haben. Wirtschaftskammer und Industriellenvereinigung sind sehr engagiert in Initiativen und vorschlagen. aber jetzt auf rein mitgliedstaatlichen Ebene ist alles sehr genau strukturiert. [00:37:45-2](#)

i: ich habe bei Stefan Immerfall festgestellt dass halt bei der Bildungspolitik oft ein Politikfeld ist wo wirklich starre Koalitionsstrukturen herrschen. würdest du das auch so sehen oder ist das deiner Erfahrung nach anders? er geht davon aus weil es daraus resultiert weil da distributive und regulative Politik hineinfließen in dieses Feld. ja das zum Beispiel die Finanzierung die passiert ja durch die Strukturpolitik und die Umsetzung eher durch regulative Politik. [00:38:25-9](#)

p1: und deshalb gibt es starre Fronten? auf welche Gremien bezieht er sich da? [00:38:26-0](#)

i: ich glaube eher so teilweise eher auf mitgliedstaatlicher Ebene, das behindert halt seiner Meinung nach die Entscheidungsfindung. [00:38:46-0](#)

p1: also das kann ich aus meinen erlebten Entscheidungsfindungsprozessen nicht ableiten, dass es starre Fronten, gibt. aber möglicherweise doch im Programmrahmen. Im Großen und Ganzen sind aus meiner Wahrnehmung die Interessen der Mitgliedstaaten gleich gelagert, weil es einfach diese allgemeinen internationalen Bildungstrends gibt. natürlich gibt's auch Einzelmomente zum Beispiel wie frühe Laufbahnentscheidungen sind der chancengerechte Bildungskarrieren her abträglich, das hat man halt nicht so gesehen. Deutschland hat das ähnlich gesehen und da hat es eine Koalition gegeben. man kann vielleicht sagen die nordischen Länder haben ähnliche Interessen weil die haben ähnliche Strukturen im Bildungsbereich, natürlich sind auch die mitteleuropäischen Länder zum Beispiel Deutschland und Österreich haben auch ähnliche Bildungssysteme und zum Beispiel einzelnen Länder haben das System in der Berufsbildung sehr stark ausgeprägt, haben auch ähnliche Einrichtungen im Erwachsenenbildungsbereich aber nein. im Bereich der Strukturfonds das läuft sowieso über eine andere schiene. das ist jetzt inhaltlich nicht der Kern von Bildungspolitik. da geht es halt um Mittelallokation. da gibt es Verteilungsspielregeln und mehr ist halt für Österreich nicht drinnen. Selbst wenn du schon relativ hoch entwickelt bist im EU Durchschnitt dann werden halt die mittel weniger. und die Länder die halt noch mehr Aufholbedarf haben die können halt einfach mehr mittel bekommen durch den fonds. nein ich kann das nicht beantworten. [00:41:42-2](#)

i: gut. dann hätte mich noch interessiert inwieweit Interessensgruppen in die Entscheidungsvorbereitung miteinbezogen werden und in Verhandlungen auch eingebunden sind im bereich der Bildungspolitik auf Eu-Ebene. [00:41:56-6](#)

p1: eher gering. eh wie ich vorher schon gesagt habe. man muss das vielleicht differenzieren. es ist ja der allgemeine Trend dass die Kommission sehr weit reichende Konsultationsprozesse initiiert über alle Politikfelder hinweg das ist auch im Bildungsbereich so. die Kommission hat eine Mitteilung herausgebracht und da haben sie an die 500 Rückmeldungen bekommen. das heißt man bezieht auch die Öffentlichkeit schon mit ein und tendenziell alle Menschen die sich dafür interessieren, Stakeholder usw. was es gibt sind Stakeholder Meetings zum Beispiel das Nachfolgeprogramm NOT 2010 das wird jetzt angedacht von der Kommission. die Kommission wird im November den Vorschlag rausbringen und daraus wird am 20.Mai ein grosse Stakeholder Meeting, da sind halt alle europäischen Dachverbände eingeladen. [00:43:25-7](#)

i: aber ist es da nicht eher so dass da wirklich nur die Expertise konsultiert wird oder sind da auch wirklich Interessensvertretungen dabei? [00:43:32-3](#)

p1: nein es sind schon Interessensgruppen. die vertreten zum Beispiel die europäische Handelskammer. das ist halt wiederum so die vertreten halt jetzt nicht, das ist jetzt nicht so dass zum Beispiel Bmw die Befürchtung hat, dass die Emissionsgrenzen die gelegt worden sind einfluss hat auf sein auf den Prämiegewinn haben. es sind halt eher weiche Interessen. da geht es um eine allgemeine Entwicklung und die gesamte europäische, alle Wirtschaftstreibenden haben Interesse dass sie möglichst gut ausgebildete Arbeitskräfte bekommen. das heißt es sagt keiner das ist ein Blödsinn was die EU da macht und wir wollen das nicht. es sind eigentlich alle dafür. da gibt's diesen Finnen der tritt immer auf und der macht immer Lobbying für die Erwachsenenbildung. man darf ja nicht vergessen weil die Demografische Kurve halt so ausschaut dass man irgendwann einen akuten Arbeitskräftemangel hat wenn man nicht jetzt schon was in dieser art der Bildung macht.

nicht immer nur nachträglich, nachträglich qualifizierende Maßnahmen sondern vorausschauend. antizipierend in Bildung investieren. wo eh alle sagen ja super. also es sieht nie jemand ein Problem damit wenn es mehr Bildung gibt deswegen betreiben die Interessensgruppen auch nicht so massives Lobbying. und man sieht das ja auch glaube ich an den Vertretern die sie senden. das ist halt der relativ junge Vertreter. [00:46:04-6](#)

i: würdest du sagen dass in der Koordinierung der Bildungspolitik allgemein eher bilaterale oder multilaterale Verflechtung überwiegt? bilateral ist Kommission Mitgliedstaat und multilateral ist ganz viele dezentrale Einheiten die da miteinander verhandeln. [00:46:47-6](#)

p1: kann ich nicht beantworten. die Länder miteinander verhandeln wenig würde ich sagen. es läuft schon sehr stark über Brüssel. es ist nicht so dass da Länder ständig bilateral irgendwelche Koalitionen vereinbaren um was durchzusetzen. [00:47:30-8](#)

i: so ist das eh nicht gemeint. mit multilateral ist eher gemeint dass aus demselben Mitgliedsstaat viele dezentrale Einheiten miteinander verhandeln, also viele verschiedene Akteure mit der Kommission. und bilateral ist wirklich das ein Vertreter. [00:47:44-1](#)

p1: na das ist nicht der Fall dass das sehr multilateral ist. aber eigentlich ist es immer bilateral aus meiner Wahrnehmung wie die europäische Gemeinschaft funktioniert. weil es kann ja nur. man setzt halt stärker auf multilateral in den Bereichen wo es halt nicht mit der Gemeinschaftsmethode geht. also mit den alternativen Methoden, da ist es eher multilateral. die Ansprechpartner sind da halt schon sehr deutlich die Mitgliedstaaten. und multilateral im Bildungsbereich gibt es halt insofern eine Verflechtung wo es Arbeitsgruppen gibt wo Experten gebildet werden. aber das sind meistens auch Experten mit denen wir auch zusammen arbeiten. das ist nicht irgendjemand den die Kommission auf gut Glück einlädt um über Grundkompetenzen berät. [00:48:58-6](#)

i: also das betrifft die nächste frage eh schon: wie würdest du das einschätzen wie erfolgreich ist die Kommission bei der Abstimmung mit den regionalen Akteuren weil die ja quasi sich ja dann wenn sie mit Mitgliedstaaten verhandelt sich auf diese Vorverhandlungen auch berufen kann und auch muss um die Politik auch zu legitimieren. [00:49:27-7](#)

p1: das gehört nicht zu meinem Bereich. das kann ich schwer einschätzen. die Politik der Strukturfonds usw. da bin ich nicht in der Politik des steuernden Bildungsbereichs. [00:49:41-9](#)

i: ich hab da eine Theorie des Multi Level Governance gelesen, dass es halt so oft ist dass die exekutive jetzt irgendwelche Entscheidungsvorschläge präsentiert und den Parlamenten fehlt dann oft die erforderliche Fachkompetenz um das überprüfen zu können und auch um das Planungsverfahren prüfen zu können. Würdest du das auch so sehen? [00:49:59-2](#)

p1: die nationalen Parlamente... ja das stimmt sicher. es gibt ja auch den Hauptausschuss im Nationalrat der sich mit Legislativvorschlägen der Gemeinschaften beschäftigt. und zu jeder dieser müssen sie eine Stellungnahme abgeben in mittlerweile 13 Jahren und das hängt damit zusammen dass die Materie äußerst komplex ist einerseits und andererseits aber auch damit dass die Mehrheit im Hauptausschuss natürlich der Regierungsmehrheit entspricht. das heißt man möchte nicht dem eigenen Minister unbedingt ein ei legen. aber es ist...in den Ländern wird natürlich abgestimmt es gibt der EU die Länderbund ist in der Interaktion von Mitgliedstaaten und EU ebene. aber auf der mitgliedstaatlichen ebene ist das ziemlich wurscht. das ist ja auch bei uns das Problem weil da die Länder zur

Umsetzung verpflichtet werden nach unserer Kompetenzverteilung und das ist der EU trotzdem ziemlich wurscht. Also im Endeffekt. [00:51:36-4](#)

i: sollen wir die Strukturpolitik jetzt ganz weglassen? [00:51:36-4](#)

p1: ja da kenn ich mich nicht wirklich aus. [00:51:42-2](#)

i: es gibt ein Konzept in der Multi Level Governance das halt davon ausgeht dass die Möglichkeit zur Vereinheitlichung bewirkt dass die Staaten die ein hohes Regulierungsniveau haben versuchen und sehr darauf bedacht sind das zum europäischen Standard zu machen. Würdest du das in der Bildungspolitik auch sagen? [00:52:40-0](#)

p1: da ist es schwierig. aber ich glaube, dass man die eigenen Standards zu europäischen Standards zu machen, das ist eben eine wirtschaftspolitische Maßnahme. zum Beispiel das haben die deutschen immer sehr geschickt gemacht, ihre Industrienormen zu europäischen Normen durchzusetzen, weil sie natürlich einen Wettbewerbsvorteil gehabt haben. im Bildungsbereich würde ich das nicht so sehen. ich würde das jetzt eher so bezeichnen dass es gewissen Besserwisserei schon gibt von den skandinavischen Ländern. es ist zum teil berechtigt dass sie einen gewissen stolz darauf haben, aber sie haben halt nicht die Ambition dass das zu einem europäischen Standard zu machen. andererseits ist es wahrscheinlich im Bereich Bologna gewesen. ich glaube schon dass es da ein starkes Interesse gegeben hat im angloamerikanischen Raum ihr System auszuweiten auf die Bologna Länder, weil das aus meiner Sicht auch ein gewisser Wettbewerbsvorteil gewesen ist. [00:54:39-2](#)

i: würdest du das auch für die Bildungspolitik wie für die Beschäftigungspolitik dass kein eigenes Konzept ist sondern mehr ein Bündel von Maßnahmen weil da eben sehr stark Koordinierungsmaßnahmen und sehr stark gemeinschaftliche Regelungen vorherrschen und das nationale recht weitgehend unberührt bleibt. [00:55:01-9](#)

p1: Dass Bildung sich sozusagen aus der gesteuerten Beschäftigungspolitik ableitet? [00:55:17-3](#)

i: nein da habe ich eine andere. Es ist die Frage: dass man im Prinzip nicht davon ausgehen kann dass die Bildungspolitik ein eigenes Konzept ist sondern eher ein Bündel von Maßnahmen. also eine ebene drunter und ja weil es eben mehr Koordinierungsmaßnahmen umfasst und eher gemeinschaftliche Regelungen. [00:55:45-9](#)

p1: ja wenn man das so möchte kann man das so sagen. es ist ja nur unterstützende Kompetenz um Koordination zu erreichen im Bereich der Qualitätssteigerung, Reformierung der Bildungssysteme. es ist ja kein originäre Politik wie Binnenmarktpolitik oder Währungsunion. es ist halt nix mit nationaler Politik im weitesten sinne. es sind halt nur Sachen die auf einer Gemeinschaftsebene von Interesse sind. ja würde ich so sagen ein Bündel von Maßnahmen. Maßnahmen ist auch schon wieder zu viel. es sind einzelne Empfehlungen und Einzelinitiativen. Maßnahmen ist ja schon wieder sehr konkret denke ich. [00:56:42-8](#)

i: es gibt eine Theorie des Multi Level Governance die davon ausgeht dass die Agenden der europäischen Politik eher durch Netzwerke von europäischen und nationalen Fachverwaltungen mitbestimmt werden. da hätte mich interessiert was könnte deiner Meinung nach so eine Fachverwaltung sein? sind das dann die Ministerien oder? [00:57:03-3](#)

p1: ich habe die frage nicht oder ob...nein es sind keine Netzwerke, Vernetzungen würde ich sagen. ein Verwaltungssektor. möglicherweise ist die ganze Bildungspolitik eine Fachverwaltung. [00:58:02-5](#)

i: also einfach die Subeinheiten der Politikfelder? [00:58:06-6](#)

p1: ja würde ich so sehen. aber das müsste man definieren. ja und diese Netzwerktheorie. das ist ja nicht wirklich eine Theorie. [00:58:21-4](#)

i: ja eine These mehr oder weniger.. [00:58:21-4](#)

p1: ja. ein Beschreibungsinstrument die geht ja immer davon aus dass das auch in die Gesellschaft reingeht. dass eben nicht nur die Verwaltungen umfasst sondern es geht eher in einen politischen Ansatz, dass in einem bestimmten Sektor Netzwerke entstehen wo sehr stark Interessensorganisationen Raum finden um sich zu artikulieren. wiederum im Bildungsbereich kann man das nicht vergleichen mit der Wirtschaft. in der Wirtschaft sind das, da gibt es einfach viel potentere Akteure. man kann jetzt nicht sagen dass der europäische Elternverband eine schlagkräftige Institution ist sondern dass ist ein Verein mit einer Lebzzeit von zwei Subeinheiten und zehn Einzelpersonen die Mitglieder sind. ungefähr kann man sich die europäischen Interessensvertretungen Vorstellungen. auf der nationalen ebene gibt es natürlich sehr starke Kräfte, aber die interessieren sich vordergründig nicht so stark für die europäischen Bildungsziele. ich würde sagen es gibt auch nicht so starke Netzwerke. es gibt auch nicht so starke Interessensnetzwerke wie in der Wirtschaft. wie zum Beispiel Atomwirtschaft. die haben natürlich auf allen ebenen ihre Verknüpfungen und deswegen sind sie sehr stark vernetzt. in der nationalen Politik und in der gemeinschaftlichen Politik und natürlich auch der gesamte Energiesektor. der hat grosses Interesse daran sich auf der Gemeinschaftsebene stark zu verknüpfen. das ist im Bildungsbereich nicht so der Fall. das ist auch ein relativ neuer Politikbereich muss man sagen. da gibt's natürlich diese europäischen Bildungsprogramme. die gibt's schon lange. über 30 Jahre, also die Mobilitätsprogramme usw. und Mobilitätsförderzuschüsse. aber diese beschäftigungspolitische Zusammenarbeit die gibt's erst seit drei Jahren. die ist erst mit dem Lissabon Prozess so konkret geworden. man hat schon vorher an der Qualität gearbeitet und Zusammenarbeit gefördert in den einzelnen Subbereichen der Bildungspolitik aber jetzt hat man halt diese Zieldefinitionen und aus meiner Wahrnehmung hat das die Zusammenarbeit schon gestärkt. aber da bin ich zu wenig lang in diesem Bereich tätig. also wie es vor 2001 war das kann ich leider nicht sagen, das hab ich nicht am eigenen Leib erfahren. [01:01:47-0](#)

i: ja aber wenn man davon ausgeht dass es halt diese Netzwerke gibt, was würdest du sagen was der Verhandlungsstil da ist. ist es eher dieses arguing oder bargaining? [01:02:05-8](#)

p1: also wie gesagt da gibt es nicht viel zum arguing. aber ich glaube die frage ist nicht so relevant für den Bildungsbereich. aber es ist nur meine persönliche Einschätzung. [01:02:23-2](#)

i: würdest du sagen dass es eher ein Paradigmenwechsel in der Bildungspolitik war der durch die Beschäftigungspolitik initiiert worden ist, oder wie du vorher schon gesagt hast, dass es eher ein globaler Prozess war. [01:03:15-6](#)

p1: ich würde eher sagen dass das im rahmen von Lissabon war, wo natürlich die

Beschäftigungspolitik reinspielt, das ist ja verknüpft. aber dass es aus der Beschäftigungspolitik hervorgegangen ist das glaube ich nicht. [01:03:28-4](#)

i: nein, es war ja so in der Beschäftigungspolitik dass diese angebotsorientierte wende gegeben hat, die ja einen Paradigmenwechsel in den Politikzielen selbst initiiert hat und das man das für die Bildungspolitik auch so sagen kann das würdest du nicht unterstützen? [01:03:45-1](#)

p1: nein würde ich nicht so sagen. [01:03:51-6](#)

i: aber ich sehe da schon irgendwie Parallelen weil man ist ja von der wirtschaftlichen global und Nachfragesteuerung abgekommen hin zur Strukturpolitik und aktiven Arbeitsmarktpolitik wo ja die Bildungspolitik schon wieder reinfällt, oder die Bildungspolitik so wie sie jetzt gemacht wird. [01:04:14-8](#)

p1: ich glaube dass es da sicher einen zusammenhing gibt, aber nicht ausschließlich. das würde ich nicht so sehen, wenn man das jetzt so liest dass es aus der Beschäftigungspolitik hervorgegangen ist, aber da ist sicher ein enorm enger zusammenhing. [01:04:29-7](#)

i: aber es war ja schon so dass in den ersten beschäftigungspolitischen Leitlinien war schon Bildung ein Instrument um employability herzustellen. [01:04:44-1](#)

p1: ja da spielt auch Sozialpolitik eine rolle. ja sagen wir eher ja. [01:05:08-0](#)

i: eher ja? du selber glaubst jetzt nicht dass es da eine ähnliche Entwicklung gibt von den Politikzielen. [01:05:14-2](#)

p1: ich weiß da jetzt zu wenig Bescheid, ob es da einen massiven Wechsel in den Politikzielen in der Beschäftigungspolitik gegeben hat. [01:05:25-5](#)

i: Das hab ich dir eh schon gesagt, dass man abgekommen ist von der Global-und Nachfragesteuerung wirklich aktiven Arbeitsmarktpolitik die wirklich sehr am Individuum ansetzt. [01:05:34-2](#)

p1: aber hat man das wirklich gemacht oder..? [01:05:34-0](#)

i: ja. [01:05:34-6](#)

p1: schon?... [01:05:38-1](#)

i: also zumindest bei den Sachen die ich gelesen habe ist es schon festgestellt worden. also es wird ja auch die Angebotsorientierte wende genannt. [01:05:49-7](#)

p1: naja dann würde ich das bejahen. Vor diesem Hintergrund. [01:05:50-9](#)

i: okay..Das schließt irgendwie schon die nächste frage ein. würdest du davon ausgehen dass Bildung und Bildungspolitik quasi Instrumente einer supranational gesteuerten Beschäftigungspolitik sind? [01:06:14-7](#)

p1: nein. Bildung wird nicht supranational gesteuert. das ist ja immer nur auf nationalstaatlicher ebene. das ist ja auch im bereich der Offenen Koordinierungsmethode. und daher würde ich das nicht so formulieren. weil das ist ja auch wieder koordiniert zwar

national. wie gesagt es gibt ja diese integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigungspolitik und da ist eben Bildung integriert in den 23 oder 24 Leitlinien. aber diese zentralen Leitlinien für unseren Bereich sind 23 oder 24. [01:07:19-2](#)

i: aber heißt das jetzt dass Bildung ein Instrument einer koordinierten Beschäftigungspolitik sein kann oder ist? [01:07:23-8](#)

p1: nein das sehe ich nicht so. man kann das auch nachlesen in den Bildungsempfehlungen des europäischen Rates oder dann eben auch in den Schlussfolgerungen des europäischen Rates, der auch immer wieder darauf verweist dass Bildungspolitik eben nicht nur Wirtschaftspolitik ist sondern auch Gesellschaftspolitik. Gesellschaftspolitik auch im sinne für Nachhaltigkeit, einerseits für die soziale Entwicklung aber andererseits auch für die ökologische nachhaltige ökologische Entwicklung. dass man auch sehr stark in Richtung Innovation und Kreativitätsförderung geht, das hat andererseits natürlich wieder beschäftigungspolitische Effekte aber soll auch eine gesellschaftliche Entwicklung fördern. man weist immer wieder darauf hin dass Bildung eine duale rolle hat: wirtschaftliche und aber auch gesellschaftliche Entwicklung. aus meiner Wahrnehmung überwiegt wahrscheinlich schon der beschäftigungspolitische Aspekt. man darf ja nicht vergessen dass die Gemeinschaften auch ein in erster Linie ein wirtschaftspolitisches Konstrukt sind. die europäische Union. wenn man sich zum Beispiel die Grundkompetenzenempfehlungen anschaut der europäischen Union, beziehen sich die Hälfte auf eher weiche Bereiche, Bürgerkompetenzen, Bürgersinn, kulturelle Kompetenz. das ist jetzt eher nicht rein beschäftigungspolitisch zu sehen. [01:09:44-1](#)

i: es ist halt dann die frage ob das wirklich Kompetenzen oder Bildung ist. weil das ja von BildungstheoretikerInnen anders aufgefasst wird, weil Bildung ja in vielen Theorien mit Reflexionsfähigkeit zu tun hat. also mit systematischer Reflexionsfähigkeit und wo sich halt das Individuum in den Strukturen in denen es sich befindet reflektieren soll und auch die Möglichkeit dazu haben soll die Fähigkeit zu erlangen. Insofern ... [01:10:14-3](#)

p1: darauf bezieht sich das ja genau. Bürgerkompetenz ist ja definiert also Kritikfähigkeit, respektierten von zusammenhängen und sich einbringen in die Gesellschaft. das ist genau die Definition davon und die zweite Kompetenz ist interkulturelles Verständnis und Kommunikation. auseinandersetzen mit Inhalten und Religionen kritisch, weil man eben nur Verständnis für andere Kulturen aufbringen kann wenn man die eigene Kultur versteht und umgekehrt. also dann das sind schon Dinge die in diese Richtung gehen, es geht nicht nur um lesen, schreiben und rechnen und Fremdsprachen, sehr wohl auch um diesem kritischen Bürgersinn und kreativen Unternehmersinn entwickelt aus Eigeninitiative. steht da auch alles drinnen. das ist auch lange diskutiert worden. [01:11:16-9](#)

i: das ist bei der vorigen frage eh schon angesprochen wieso glaubst du hat man eher den Fokus auf die Arbeitsmarktrelevanz gelegt? und nicht so sehr einfach auf Bildungsförderung was ja quasi auch rückwirkend dann auch die Arbeitsmarktrelevanz erhöhen kann? [01:11:35-9](#)

p1: ja wie gesagt das ist unterschiedlich. da kommt es darauf an auf welche Dokumente man sich bezieht. ich würde das nicht so eingeschränkt sehen, dass man den Fokus so stark..wir sehen das halt auch immer gerne anders. es ist auch immer gedacht, wir wollen halt dass es mehr ist als die Arbeitsmarktrelevanz, deshalb würden wir das auch nicht so sehen. andere sagen vielleicht da geht es nur um den Arbeitsmarkt und die Beschäftigungspolitik. weil man liest ja auch selektiv. grade die die diese alten Traditionen vertreten pochen immer vehement darauf dass Bildung mehr ist als so der. die ehemalige

Ministerin, der Slogan für die erste EU Präsidentschaft Österreichs: Bildung ist mehr. und das war ganz interessant. das war in der Konkurrenz mit Slowenien und der damalige Bildungskommissar Figel hat dann das aufgegriffen. er hat auch darauf hingewiesen: Bildung ist mehr. es geht nicht nur um den Arbeitsmarkt, es geht vor allem auch um den einzelnen. dass jeder einzelne sich entfalten kann und ein sinnvolles Leben unter Führungszeichen gestalten kann wenn man die nötigen Kompetenzen dazu erwirbt, mehr als nur rechnen, schreiben und IKT Kompetenzen. also wir sehen das ganze nicht so eingeengt. [01:13:10-1](#)

i: ich weiß nicht ob du die nächste Frage wirklich beantworten kannst weil da geht es halt auch wieder um die Beschäftigungsstrategie. mich hätte interessiert warum sich die Bildungsministerinnen auf eigene Ziele geeinigt haben innerhalb der Lissabon Strategie. [01:13:28-8](#)

p1: da hat es einen Auftrag dazu gegeben von europäischen Rat in Barcelona. das war Barcelona 2001. es haben die Staats- und Regierungschefs die Bildungsminister quasi aufgefordert. es ist auch wenn man sich die Schlussfolgerungen von Lissabon 2000 anschaut dann ist auch sehr konkret das Kapitel über Bildung und die Rolle von Bildung für die Erreichung der Lissabon Ziele. und die Bildungsminister sind eben durch die Staats- und Regierungschefs aufgefordert worden Ziele zu setzen und da ist dieser Zielbericht definiert worden mit drei übergeordneten Zielen: Qualität, Zugang zu den Bildungssystemen und die Öffnung. das sind dann noch 13 Teilziele entwickelt worden. konkrete Ausformulierung der Bereiche und um das umzusetzen hat man dann das Arbeitsprogramm allgemeine und berufliche Bildung 2010 geschaffen. erklärt es das? und wieso man die Ziele auch immer noch weiter separat verfolgt da hat es eine Diskussion gegeben. 2005 gab es ja diesen Lissabon-Review und da gibt es, früher hat es für die meisten Teilbereiche eigene Prozesse und Berichtsprozesse gegeben, und da hat man sich darauf geeinigt dass man das fokussiert, Mikro- Makro und Beschäftigungspolitik. dass es Dreijahreszyklen geben soll mit integrierten Leitlinien für drei Jahre und man hat dann diskutiert ob man den Bildungsbereich da integriert. und da hat man dann gesagt: nein Bildung hat so eine wichtige Funktion. [01:16:07-4](#)

i: wer hat das diskutiert? [01:16:09-1](#)

p1: die Bildungsminister. Bildung hat so eine wichtige Funktion. wir wollen die Wichtigkeit beibehalten und erhöhen. wir wollen in Zukunft mehr finanzielle Mittel im Gemeinschaftsbudget haben. wir wollen einen eigenen Berichterstattungsprozess beibehalten weil das für uns im Sinne von Selbstreflexion wichtig ist. wir wollen weiterhin sichtbar bleiben und wir wollen auch unsere eigenen Botschaften an die Staats- und Regierungschefs weiterhin übermitteln. man mag das auch nach 2010 machen. das ist auch schon eine Entscheidung gefallen, dass man auch nach 2010 wieder einen gemeinsamen strategischen Rahmen festlegt wie man die Bildungssysteme gemeinsam weiterentwickelt. [01:17:10-7](#)

i: bei der nächsten Frage geht es um deine wirklich rein persönliche Einschätzung. was glaubst du was unter Qualität von Humankapital verstanden werden kann und warum. ich hab das halt oft gelesen, dass es wird irgendwie immer darauf verzichtet oder man ist sehr bedacht darauf dass man versucht den Bildungsbegriff zu vermeiden oder von Bildung dezidiert zu sprechen. man nennt das dann immer Humankapital und Investitionen in Humankapital und es heißt ja auch Wissenspolitik und Wissenswirtschaft. warum wird darauf so viel Wert gelegt das Wort Bildung selber wegzulassen? [01:17:46-1](#)

p1: ich glaube das hängt damit zusammen, dass diejenigen die diese Untersuchungen machen, das sind ja immer Ökonomen und Ökonomen hantieren mit kapital, hantieren mit unterschiedlichen formen von kapital. Humankapital sind halt die eingesetzten Arbeitskräfte. deswegen die sagen halt die Qualität von Humankapital. die sagen halt je höher die qualifiziert sind umso mehr Output kann ein Unternehmer erzielen. ich glaube das hängt halt einfach damit zusammen dass das Wirtschaftler sind. die sprechen halt jetzt nicht über Bildung sonder die sprechen über den Einsatz von Produktionsfaktoren. aber stärker, wenn man sich diese Bildungsökonomien anschaut, das ist ja eine aufkeimende sparte der Wissenschaften. [01:19:14-3](#)

i: bei der nächsten frage geht es mir auch um deine persönliche Einschätzung: wenn man quasi Bildung und Ausbildung hernimmt zur Erreichung der ziele von Wachstum und Beschäftigung kann es dann passieren dass dann Bildung instrumentalisiert wird? weil ich habe wirklich viele Sachen darüber gelesen, die halt das wirklich kritisieren, dass Bildung da eigentlich sehr instrumentalisiert wird und dass man da oft ein technokratisches Bildungsverständnis hat. [01:19:43-9](#)

p1: also weg von dieser philosophischen..Die Gefahr kann da schon sein. das gibt es schon gewisse Tendenzen. ich glaube man muss das auch trennen. man muss schauen für welchen Bereich man spricht. man darf den Gesamtbildungsbegriff nicht voneinander trennen, aber wenn es um die Beschäftigungsfähigkeit geht dann muss man halt den Fokus auf die beschäftigungspolitische der Bildung legen. so mache ich das halt für mich. dass Bildung durchaus auch andere Funktionen hat, gesellschaftswirksame und gesellschaftswichtige Faktoren beinhaltet dass darf man nicht vergessen. dass das eine mit dem anderen zusammenhängt, soll man auch nicht vergessen. man muss halt immer schauen aus welcher Perspektive das geschrieben ist, wenn es aus Sicht der Beschäftigungspolitik geschrieben ist, dann spricht das halt dagegen, dass man Bildung unter dem Aspekt betrachtet, was aber nicht heißt dass man in der schule dann nur auf Beschäftigungsfähigkeit setzen soll. das sehe ich sehr wohl eine gewisse Gefahr. das ist halt momentan ein Trend. das ist auch wieder umgeschlagen; es war schon einmal so in den 60er und 70er Jahren wo man stärker auf diese philosophische Tradition zurückgekommen ist aber es sind halt immer gewisse Auslöser. wenn man den Sputnik schock bedenkt der diese enorme Bildungsexplosion ausgelöst hat und es war primär ein wirtschaftlicher Effekt und jetzt ist halt es auch mehr ein wirtschaftlicher Effekt. [01:22:14-0](#)

i: jetzt wieder weg vom Bildungsverständnis. mich hätte interessiert wie du das einschätzt weil ich habe da viele Einschätzungen dazu gelesen, die für die Beschäftigungsstrategie feststellen dass die Sozialpartnerinnen sehr inadäquat eingebunden sind. würdest du das für die Bildungspolitik für die bei den Verhandlungen im Vorfeld von den Beschlüssen auch sagen oder siehst du das anders? [01:22:31-9](#)

p1: jetzt die österreichischen Sozialpartner auf europäischer ebene? [01:22:31-9](#)

i: ja. [01:22:31-9](#)

p1: also die werden von uns konsultiert. sehr regelmäßig. wir konsultieren die regelmäßige. die sind auf europäischer ebene schon eingebunden. die bekommen auch immer die texte und können Stellungnahmen abgeben ob die das für sinnvoll halten oder nicht. wir kooperieren sehr eng miteinander. auf höchster Ebene die Ministerin mit ÖGB, IV, WKÖ usw. auf Beamtenebene. es gibt durchaus enge Zusammenarbeit. wir haben auch immer wieder Experten von den Sozialpartnern die wir einladen und die auch mitarbeiten in

unseren Initiativen. die werden eigentlich immer konsultiert, zum Beispiel für die LLL Strategie sind die ja schon 3-mal konsultiert worden. im ENQR werden die auch regelmäßig konsultiert, also in mehrfachen schleifen. und das glaube ich nicht. ich weiß es ja auch aus persönlichen Rückmeldungen von den Leuten mit denen ich kooperiere. da habe ich nicht den Eindruck, dass sich die vernachlässigt fühlen. die schätzen die guten Zusammenarbeit durchaus. [01:24:03-4](#)

i: dann hätte mich noch interessiert weil du das letztes mal erwähnt hast, dass diese Indikatoren und Benchmarks schon konsistent sind, aber bei einem Dokument dass du mir geschickt hast, das steht drinnen dass das dringend verbessert werden muss, dass die Qualität und Vergleichbarkeit der Daten über die Erwachsenenbildung jetzt selber verbessert werden muss. [01:24:27-8](#)

p1: das kann durchaus sein. für den Bereich da habe ich wenig wissen über den Erwachsenenbereich. aber die Indikatoren im Rahmen dieser Bildungszielepolitik die sind mittlerweile konsistent. die sind sozusagen auf gemeinschaftlicher ebene vergleichbar. da hat es ein Umstellungsheft für die Erhebungsmethoden gegeben in den Indikatoren 2.3 und 2.6. das sieht man wenn man sich das anschaut auf Eurostat, sieht man immer die werte für die einzelnen Länder und da sieht man immer wieder die Anmerkung dass es Einbrüche gegeben hat 2003 und 2004 und 2006 und dass es halt da keine Vergleichbarkeit gegeben ist, in einem Land nicht und auch zwischen den Ländern nicht. aber mittlerweile ist das konsistent und vergleichbar, das hat mir der Statistiker gesagt mit dem ich vor ein paar Wochen gesprochen habe. ,an kann die Indikatoren festsetzen und die sind vergleichbar. für den EB Bereich gibt es glaub ich nicht wirklich Indikatoren, also es gibt diesen Beteiligungsindikator, der ist festgesetzt, vergleichbar. dann gibt es noch einen Indikator für die Abschlüsse selber, der ist auch okay. da gibt es auch Methoden wie man das angleicht, wissenschaftlich und das ist vertrauenswürdig. aber sonst weiß ich nicht was es da für Indikatoren gibt. aber es gibt aus meiner Sicht keine Erhebungsmethode für den Erwachsenenbildungsbereich. in Deutschland für den Indikator wo die werte festgestellt werden, dann ist das nur eine Momentaufnahme der letzten 4 Wochen vor der Erhebung. und manche sagen das ist dann okay übers ganz Jahr hinweg. ich weis auch nicht ob es eine ausrede ist, bei manchen Ländern wo die werte nicht so hoch sind wie sie es gerne hätten aber vier Wochen scheinen mir relativ kurz für den Erhebungszeitraum und da wird auch nur so ganz unbestimmt gefragt: haben sie in den letzten vier Wochen an irgendeiner Ausbildungsmaßnahme teilgenommen. viele Menschen unterschieden da auch nicht was sie gemacht haben. die glauben da auch wenn sie formell beim WIFI einen Kurs gemacht haben dann ist das so was und wenn sie einen englisch Kurs gemacht haben, dann zählt das nicht. das ist nicht so differenziert. aber da müsstest du auch mit unserem Erwachsenenbildungsexperten sprechen. [01:28:14-9](#)

i: gut. das war's schon.. [01:28:14-9](#)

p1: dann haben wirs? [01:28:18-1](#)

i: was gar nicht gekommen ist: die frage zu Peer Learning.. usw. das ist die aktuelle Methode der Angleichung. Aber bitte dreh da jetzt das Aufnahmegerät ab. [00:00:00-0](#)

i: gut.

23.2. Transkript Interview B

I: okay I hope it will work.

p2: well the first thing to say is that when the labour government came in 1997 they decided to invest a lot of money in education especially schools to begin with, but also in further education as well. So there has been a huge programme to improve further education collages to bring them into the 21st century really. So that's the first point to make. So a lot of funding has gone into improve standards, achievement rates, staying on rates- all that sort of things-, success rates to improve considerably. it's not just about putting money in, but that's a big help if it improves workforce standards, the quality of teaching, such a big emphasis on improving quality and we can go through some of the documents. This was quite an important ähhm document.

I: is this the white paper?

p2: this is the white paper. Have you got that?

I: yeah. It is online?

p2: that's a very good point. I'm not sure that they are online actually.

I: okay.

p2: it seems to vary, some- it depends who publishes them. If they are stationary office ones. But you might need get it from a library. Would you get access through a library?

I: yes.

p2: because I think that's a very good document for you to look at. Are you aware of this one aren't you?

I: yea. The white paper?

p2: yea, that's right. This will give you a very good introduction background in to what's been happening.

I: from 2006, is it right?

p2: I mean I might mention that you might have seen references to the department for education and skills and now we are the department for innovation, universities and skills. You are aware of with how to all this with change. Yes okay. so but you know. Just because this all came from the department for education and skills, but it's still very current in that sense. Don't let that concern you. ähhm. Yea what ohm. There has been great emphasis as I said on improving quality and standards. Have you got any particular questions?

I: yea, I have got a lot of questions.

p2: okay maybe you ask some questions.

I: okay. What would be the strategies to arouse the public concern in adult learning? Are there some?

p2: well... There are I mean you are aware of the learning and skills council? The learning and skills council is the funding body. The DIUS this department provides the funding to the learning and skills council. And the learning and skills council they have a regional and local structure so they are the ones who contract with providers.

I: are they community-based?

p2: yes. That's right. So I think a lot of work is done by the learning and skills council with individual colleges, providers, to raise awareness locally amongst employers, amongst the community.

I: in which way

p2: well, they probably generate their own advertising campaign, the local press ähmm. Might be on the radio. All sources. It varies from there all fairly sort of autonomous. They do what they think is best in each area. They all have local publicity campaigns and things like that. I mean if you wanted to know more on that it might be worth getting in touch with the LSC. Have you got their website address?

I: no.

p2: it's www.lsc.gov.uk. okay. I think that would be a very useful website for you but basically each LCS at regional and area level will. A document is produced each year by the LSC: statement of priorities. I might get you a copy of this. if you remind me later if you might like to have one. but this document sets out what funding the learning and skills council has what sort of targets it needs meet because they are the targets which we set and agree with the learning and skills council.

I: have they their own targets or?

p2: well they. If you like their national targets they than work out how they are going to meet those targets on an area basis. So they set their own targets with colleges or with adult learning provider. So that's the system. This is the basics sort of planning document. It sets out what the learning and skills council wants and then they negotiate locally with how many place is gonna be provided by different colleges or providers. it's says also what's happening on things like qualification reform, assuring quality, all useful stuff about priorities. I mean this is, a big emphasis has been given to making training demand led meaning what the learner or what the employer wants rather than imposing.

I: that's what the single voice wants to achieve. Is it right?

I: yes that's right. I mean there is a balance here isn't it, because on the one hand the government is setting national targets and yet it says the employers the individuals must get what they want, but so there is sort of balance, so I suppose what we are saying we need to make sure that the training on offer is what employers is what employers and individuals need and. do it in that way. But I think it's important to see you know that the strategy for further education is not just about further education, it's the whole area of skills improvement. Have you heard of the leech report?

I: yea I have heard about it, but I haven't read it. I'm not saying you have to read it, I mean it's a big report all about skills so the...

I: but it's mentioned on the statement on the homepage.

p2: that's right. what we are saying it that the department sets out it's overall strategy for improving the skills for the workforce and obviously to do that you need to have a good further education system to help deliver those objectives. So it's all sort of interlinks. Ohm. One other ohm. departments, we get our funding through treasury each year, the treasury gives says yes departments will have this much money this year and in 2007 they changed each department each department has these PBR CSR- public service agreements, so this is the one- it really built on the leech report. So we have a skills PRB CSR. I did get you a copy of that paper.

I: thank you.

p2: because the gain is, it's called the delivery agreement so that says how we are going to meet out targets. Are you familiar with these targets for level two, level three, apprenticeships?

I: no.

p2: right. Well these are taken from the leech report. I meant for a quite sometime we have had targets for adult skills you know. Are you familiar with level two, level three?

I: no.

O2: level two, is roughly equivalent to you know sixteen year olds in schools, to what we call GCSEs. I'm not sure to what adequate to in Austria, but...

I: maybe it's the Matura.

p2: yea we think so. And level three is what we call A levels.

I: university degree?

p2: no that's level four. Level four is university.

I: okay, than we don't have a level three in Austria.

p2: alright. You go to university if you have your level 2 at 16?

I: no at 18.

p2: we have A levels at eighteen which is level three so. Level two is one before that. yes, but you got this cut off points level two, level three and level three plus things like apprenticeships as well. Leech was very keen to see that we increased the number of achieving those. So the delivery agreement here sets some targets for 2011. so it talks how we are going to deliver it and measure them, but the delivery partners involved in the delivery strategy are all mentioned in here so you might want have a look at that. Is that ok? Building capacity, raising the quality of the FE system, so it all links together.

I: the next question is about regulation and delegation of authority and I wanted to know which are the main actors in the policy field of the further education? Maybe it's the department and you mentioned the learning and skills councils. are there some other important or maybe non-governmental bodies?

p2: yet clearly at the centre there will be the department and the learning and skills councils yes. But then you have got other ähm, what we call agencies or stakeholders. A lot of them are regional for example there is a national body for the colleges called the association of colleges, so they are like, they represent all the colleges. So there is a lot of dialogue between the department and this association of colleges, that's one example. We have emphasised quite a lot now with that departments act with agencies and stakeholders instead of being sort of on the roof, on the top saying you do this, you do that. The emphasis is on partnership working.

I: yes I have read this in the paper.

p2: alright. I think you've read more than I have. But this gave a list here of organisations we work with. So the important ones here we said the learning and skills council. Yea, sorry I'm just proceeding page nineteen. You got the LSC, the learning and skills council represent ahh, and then you got the sector skill councils. I don't know if you have heard of those at all.

I: yea. They are mentioned in the fourth. But I found no explanation of their work.

p2: they basically sector skills councils represent the interests of employers in particular sectors such as construction, health and leisure that sort of things. there are all of this, cant remember but I think 23 sector skills councils and they represent the employers interests and want and they want to make sure that the training that's needed for that particular sector is provided. So they worked closely with colleges, local employers to reflect the needs of the sector. So that's it basically. And you've got, we've had some changes in some of these bodies name, in this quality improvement agency that has been responsible for lot of the work to improve quality in colleges, but it's merged with another body now and it's called, it's a national body. And it's now known as the ISIS. I'm now trying to think what that stands for. ähmm. I can check that for you. It's just being announced in the last week so it probably may be the same staff with a different name. We do that a lot in this country; we have many changes of title keeper changing the title. You know the work is very similar. I'm sorry we are going through your questions. You were asking about stakeholders right?

I: yea.

p2: I think those are there main ones. and ministers who speak at conferences like the association of colleges each year, they all have meetings with the chairmen of the sector skills council. so there is a lot of dialog between these organisations and departments.

I: which are the main strategies for monitoring policies outputs in the field of further education?

p2: right. well I suppose we do it mainly, it's difficult to you know at the basic level there is the output in terms of students going through and you know retention and how many achieve attainments. Is that what you mean? That will be done by the learning and skills councils.

I: maybe to monitor quality insurance.

p2: that would be done through inspections. Yes you got the OFSTEAD body which do inspections. You need, I really wanted to get somebody cause I don't deal with the quality side of our work but I really wanted somebody. I knew this was a very important area for you but I do have quite a bit of information ähhm. But for example there is something called the framework of excellence.

I: I have read about this. #00:20:00-3#

p2: I'm wondering if there is anything new I can tell you. That's the main...

I: but it isn't explained very well here. I cant imaging the main actors involved in this process.

p2: right. Let me see.

I: is this the same as the support for excellence programme? or is this just one thing of that?

p2: support for excellence programme. I'm not sure about the support for excellence programme. It's not what I have heard. I would think it's part of that. I had some information here of the framework for excellence. I mean it is most simple it's setting up a score card of various indicators which will give an idea of how colleges were performing. And it's still under development at the moment but it has been piloted.

I: but are these only the output indicators or are there some input indicators as well in this framework?

p2: well you can take this, but is says here that the key performance areas will be drive as much as possible from information and data that the college or provider may reasonably expected to collect in order to run it's business or prefer it's annual self assessment report. So in that sense it is what the input is isn't it? And the framework should be used by colleges and providers to asses and improve their own performance incorporate their findings of own self assessment reports for governing bodies and boards. But it is still under development. I mean I can give you, would you like a contact name for that? If you need to get any more information on it?

I: yes sound interesting. Thank you.

p2: so I will find, I will make a note. I can do that at the end okay?

I: okay. I will write that for you. But this other sheet here, it covers inspections as well and what happened and so, you're very welcome to have that.

I: thank you.

p2: but the big move on inspections is to try to get once colleges at a certain level than you remove the frequency of inspections so it is an incentive for colleges, the better they get the less they need to worry about people coming in every year. Anything else about that.

I: no I don't think so. Next question is about I don't know if I pronounce it the right way professionalization ähmm. Are there some strategies to achieve a high level of that?

p2: are these the same questions you had in your email?

I: no not really the same.

p2: professionalization? Say it again.

I: professionalization. I'm sorry about that.

p2: no you speak very good English. professionalization. This was what was saying about improving workforce standards, because until recently there haven't been too many national standards for colleges, to go into a college. You didn't have to have any particular qualification. But now there is a move to make sure that by there are certain targets and dates where a per cent age of the college workforce you know lecturers or what ever should have professional standards. So yes.

I: but this is just the teacher side. And the learner side? Should there be qualifications to enter the college.

p2: I see what you mean. It will depend on the course they want to do. The major... You have got young people going into colleges. Often this is bit of a generalisation but sometimes if people don't do well at school ähmm they quite often go to college to try and get the GCSEs or exams they didn't get at school. So they wouldn't need an entry qualification there. They just go into the college. and then if they wanted to do a levels you know level three to before you go to university and you didn't do them at school you could do those at college but they would expect you to have GCSE. So there will be entering standards depending on the course that you want to do in the level. Ähmm but you have got a lot of colleges are doing basic literacy and numeric courses for adults in the workforce again and you wouldn't need a qualification because that's the whole point that's what you want to get. That's a stepping stone qualification and the hope would be if you get your basics qualification you can go on to do more and more learning.

I: okay.

p2: does that make sense?

I: yes.

I: and from the teacher side are there some strategies to achieve a high level of teacher quality insurance. Maybe we call it this way. #00:28:06-4#

p2: what. I suppose the main, if the emphasis is on improving college standards each year, you know success rates go up and up, if you are a principal of a college you know you are going to have good quality staff, so that's the incentive and how do they do that. Yes because they moved to make sure that lecturers, college staff have qualifications now that should improve standards yes. Ähmm. Do you need more information on that? Again my colleagues someone couldn't see you today but they gave me quite a bit of material and this is the workforce strategy for the further education sector. So I think. Can you have a look at that? Is that okay? The vision for the further education sector. act. nature of the workforce. So a useful document. Did you talk about pursuing excellence earlier? Was that

what you said? No when we talked about excellence as a framework. Is that pursuing excellence? #00:30:19-8#

I: no that's the support for excellence. #00:30:23-5#

p2: now we got pursuing excellence. But would you like that as well? So we got that. That's the implementation plan. Do you want that? #00:31:00-8#

I: yes. #00:31:00-8#

p2: are you sure? #00:31:00-8#

I: yes I think it's quite good. #00:30:59-9#

p2: yes. #00:31:05-8#

I: okay. What would you say are the principals of the national development planning and which are the most important actors in this process in the further education. #00:31:25-2#

p2: when you say a national development plan. ähhm. I mean I think our national development plan is this statement of priorities. which are they say is after the department tells the LSC what it's funding is for the year and then the LSC puts out this document about what it needs to achieve. And that's what it will then discuss, the local LSC and regional LSC with there where hold quite often regional meetings with everybody and saying this is our plan, this is what we want in this area and they all go then into negotiations with providers and providers who provide what. is that what you in that? #00:32:26-7#

I: can you describe the general progress with the implementation of the lifelong learning plan and maybe some guidelines for future development? Do you know the EUs lifelong learning policy, or should I ask somebody else? #00:32:44-8#

p2: no, the whole emphasis of what the department does and it's, the whole emphasis is on improving skills of the workforce through leech through all these other reports, through the move to demand led funding ect, meeting the needs of individuals, so I suppose that in the sense is all part of the learning strategy, but there is a feeling and when we became DIUS we had a new secretary of state you know the new head minister john denim, and he felt that the emphasis on targets and skills and qualifications might be at expense of people who just want to do recreational learning. And there are certainly organisations there is an organisation called NIACE who very much represent the interests of pursuing lifelong learning for it's own benefit for general benefit the health well being of people. They would say yes you don't have to get a qualification but going through college. We have responded to that with it's emphasis on that. I think john denim was concerned that emphasise skills ähhm that we should also put an emphasis on social cohesion, on equality, on diversity and therefore still want to encourage community participation in learnings. so I think anything you see from the department on it's approach to skills does emphasise lifelong learning in the round you know that it is not just, that is part, of skills to increase productivity and economic prosperity but also acquiring skills or learning valuabeling themselves for social cohesion and improving individuals well being. I mean that's it in a nutshell. Does that sense to you? #00:35:38-3#

I: yea I think that's what the European Union wants to implement with the lifelong

learning policy and this are the same targets. #00:35:56-7#

p2: yea, that's right. I don't want to overload you with paper you know. You will never be back on the train. But our first business plan came out recently yeah and I think that sets out priorities and what we need to deliver. It's not just skills, obviously because the plan covers innovation and science as well. But there is obviously a large skills ähmm, FE section in the ähmm; you might want to have a look at that as well. Would you like to take that? #00:36:42-9#

I: yea. #00:36:43-2#

p2: ähmm. we have various, the department has ähmm these strategic objectives and there is a skills strategic objective which you will see in here, which are called the DSOS and a lot of it will be about delivering through thing like train to gain through further education and skills, skills pledge reform, sector skills council, so I keep going back to this trying to join up skills, further education, further education will deliver what we need to do on skills ect. I also mention this because ähmm it emphasises the social equality dimension as well. There is a strategic objection objective link to ähhh, so this is the one that ähhh; so amongst the six objectives for the department this is departmental strategic objective two: improve the skills of the population throughout the working life, which is very much like the essay skills delivery it's similar to that. But also the DSO 3 built social and community cohesion through improved social justice. So. We are trying to wrap up lifelong learning together, yes that's what I'm trying to say. #00:38:53-2#

I: would you say this is the strategy for the culture of lifelong learning? #00:39:03-9#

p2: Would I say that that is? #00:39:06-5#

I: yes. #00:39:06-5#

p2: well, ähmm. It is part of it. Very much so. ähmm. I think skills and lifelong learning get a much higher profile now than they used to. That's one of the advantages of having a department which just looks after adult skills. ähmm... I think there is much greater awareness now ähmm of lifelong learning but there is, I don't know if it is the same in Austria there is a core of the population with very low level skills who didn't achieve at school. It's still difficult to bring them in, to reach them. So that's remaining the big challenge. #00:40:06-8#

I: can you describe maybe shortly the cooperation between governmental bodies and cross-sectoral or regional and local bodies? #00:40:18-6#

p2: right. Ha-ha. I used to have a little diagram. Which I will try to find. I should have asked have you got time commitments or have you got to go to train or whatever? #00:40:53-9#

I: no. it depends on you. #00:40:55-8#

p2: okay. ähmm. If we start with DIUS, then we got this learning and skills council and then you got providers, so colleges and other providers. Then you have also got the sector skills councils. #00:41:53-0#

I: what's their job? #00:41:56-7#

p2: these are the employer you know what I said about construction sector engineering sector representing various sectors of employment ähh, they will so feed into the process. You also have these bodies called regional development agencies. there are about eleven ADAS for each of the for the main region in England you know like east midlands, west midlands, London, south east, south west and each ADA draws up a regional strategy for it's regional economic strategy so it's part of that and it includes it's skill needs and priorities. So you will have a dialog between the ADAs the LSC and the sector skills councils at national and I think at regional level as well.

I: And where would you place these national institutes? Where would you place this national institute you mentioned the NIACE?

p2: oh NIACE. Right. I mean they are not funded by the department they are more like an organisation, almost like a pressure group. I would put them into that. They are important but not a vital part of the planning structure. But that's probably a role they like because they could be on the side and they can lobby ministers. So they are more like a pressure group bodies and a formal part of this process. And I suppose that's true of, you know I mentioned the association of colleges the AOC, they are similar. You know they have meetings with ministers and influence at that level rather than the planning level. But you have also got other government bodies. You know we have job centres for unemployed where people looking for work. we are also trying join up now so when people become unemployed they just go on to benefit's and we are trying to get them back into work as quick as possible so the learning and skills council will have a lot of links with the job centres.

I: but are they in the policy formulation or are they just stakeholder?

p2: stakeholder yea. if you like, in terms of policy formulation the department which is responsible for job centres is the department for work and pensions is the DWP now there is a big emphasis at the moment it's a policy area called integrating employment and skills IES, well, the whole purpose of that is to again trying when low skilled or unemployed people to get them into meaningful training which will increase the prospects of getting back into work. I think I would say, national policy there is a very DIUS and DWP working closely on this integrating employment and skills. That's a crucial bit of policy and you should see it in the business plan and there are, there have been about three publications, joint publication between the two departments ähm covering welfare and skills. so that's a very important area and the prime minister Gordon brown is also very keen on that as well and I think he made a speech quite recently on that, so that's a quite important area. Is that okay?

I: yes thank you. Can you describe the participation in the peer learning cluster?

p2: yes I think this was one of your questions down here. ähhm.

I: or the main action in the peer learning activities in the UK.

p2: I'm not sure what. Do you mean within the European Union.

I: it's the programme. I think it's called the mutual learning. Have you heard about that?

p2: no I'm sorry. When you say peer learning cluster are you talking about students?

I: no it's cooperation between?

p2: governance? Between countries?

I: yea. And they organise conferences and they want. They are looking for good performance in the education field and it's a process for promoting good practise.

p2: right. ähhm. I know we have involvement in a number of study groups and things like that on it might be vocational education.

I: at the European level?

p2: yes on European level. Yes. Maybe this comes under the peer learning cluster but I am not sure. But we do get a lot of involvement in European community groups' work on lifelong learning and ect. There are sometimes difficulties because of definitions and I was involved in something recently. There was a questionnaire came out from Brussels which they wanted member states to complete. You know each country has its own definitions of secondary education and vocational learning and enterprise so it makes for some difficulties. Maybe we feel we are doing okay without. Maybe. I don't know maybe the attitude.

I: yea I think so. That's my impression. #00:50:48-4#

p2: yes. I think that's right. It's always as if the European Union doesn't update itself sufficiently. You know it. I don't know about it in Austria but in England, in the UK there has been so much change. It's overtaken that sorts of questions and studies that the European commission they seem to be back too far. #00:51:23-9#

I: I don't think that's in Austria the situation because we are much more slowly. and our system is more path dependent than I think it's in the UK. #00:51:39-7#

p2: yes but there is ähhm publications where the published comparatives and statistics and information about training things at least at a glance books you know those? #00:52:01-2#

I: yes. Do you know Eurydice? #00:52:03-0#

p2: yes, Eurydice that's what was thinking about. #00:52:05-6#

I: yea, but I think the British performance is very good in the Eurydice and the Austrian performance is very bad. #00:52:15-4#

p2: is it? #00:52:21-5#

I: yea.

p2: do you know, why is that you think? #00:52:24-7#

I: I think the British education system, or the lifelong learning policy is much more like the European unions lifelong learning policy. And in Austria we haven't had this lifelong

learning policy in the past. It's completely new in Austria. I think that's the problem.
#00:52:49-5#

p2: yes. But you have your overall levels of education. Right? #00:52:55-1#

I: yea. #00:52:56-1#

p2: much better than here? #00:53:01-6#

I: no. I think at the same level maybe. #00:53:11-4#

I: okay can you try to describe the special interest of the state in the participation in adult learning? The things you mentioned before ahmm for employability. is it that? #00:53:33-9#

p2: ähmm. I think that is the main one. As we set all the emphasis on the leech report and ahm increasing skills that you know if you don't increase skills by 2020 we are not going to step further we step behind. So yes ähmm... there is that. I think that's the key element but not forgetting with the labour government the social cohesion and stuff as well is we are trying to do both. but most of the funding goes to qualification that will lead to skills. So it's difficult. As much as we say you know to do more for no qualification learning you would have to take some of the money which goes to the skills qualifications and give it to, there is a reluctance to do that. But so you're trying to do as much as you can. #00:55:17-1#

I: and do you think the performance is good to achieve social cohesion? #00:55:19-3#

p2: ähmm. puhhh. I think the government has been disappointed that after ten years narrowing the gap between different between different socio economic groups has not changed very much at all if at all. So there is still a lot of work to be done. You're interested in further education but if you take higher education we are still trying to get more students from lower social economic groups and it's taking time to achieve ähmm. so if that's what you mean by your question. #00:56:23-2#

I: yea. it was. #00:56:28-9#

p2: but obviously by putting the emphasis on things like basic skills literacy, numeric working if you can get parents who don't have qualifications they get qualification and that you know they can help their children more than when they didn't have qualification. so it's, it takes a long time to turn things around. #00:56:58-0#

I: can you describe the cooperation of governmental bodies with researchers or institutes for research? #00:57:04-7#

p2: research? #00:57:04-7#

I: yea. #00:57:04-7#

p2: ähmm. Specifically on further education? #00:57:16-0#

I: on further education. #00:57:16-1#

p2: ähmm. Well we have a research budget yes, and we agree with ministers each year of what research we are going to do. There are fairly regular reports for example for employer skill needs ähmm. That's one report which comes out every couple of years. ähmm and obviously I think the department produces a publication each year on it's research evaluation needs and that obviously at universities or research companies come to carry on research. is this what you have meant? #00:58:16-9#

I: no. are there some national institutes for research in the field of further education or is there a budget for maybe research for universities for research in the further education from the governmental bodies? #00:58:36-5#

p2: ähmm. We have, we fund institute of education to do, and the ire institute of education which I think is part of London University. They do quite a lot of research for us and reports on aspects of lifelong learning really. They produce a lot of booklets. That's probably our major research body. ähmm there is also a centre for economics and educations which also does work about the impact of qualifications on salaries and things like that. The premium if you get a level three than you can expect your salaries and thing like that. #01:00:04-7#

23.3. Transkript Interview C

p3: will you be publishing anything?

I: no. this is just for my research. How much time do we have left?

p3: we carry on about on o'clock.

I: I'm not sure which questions you'd like to answer. I think there are some about multi level governance and some more UK specific.

p3: yes. let's just go through the questions you sent me. The first thing to say about government policy in general in the UK regarding education is that it's a devolved responsibility to the four constituent parts of the UK. so there are policies in England, policies in Wales, policies in Scotland and policies in northern Ireland. As far as adult learning is concerned with part of single UK. the first question which is about the lifelong learning strategy its maybe a linguistic point you mentioned its forced to be internal its not national by the European commissioning European union work generally the organisation of the national education system is considered to be entirely to be a matter of the member state. If policies take part in 1.4.9 or 1.4.9 or something of the treaty. I'm just queering the word fourfold because it has an implication that the European matter is something compulsory. We now talk mostly about England because that's what I'm about. in the UK European guidance isn't really one of the main drivers of policy. Its invitation and consideration in government and some non government actors take the European guidance very serious. You should take to someone at NIACE.

I: I tried to contact them but I got no response.

p3: did you just write them in general? So I can give you contact details. ill give you the name to contact or the email. That guy will help you up.

I: I tried to contact sue wallet but I got no response.

p3: sue wallet? o yea. Right. She was representing a number of European Union forces. I will email you to contact Helen Tucket. You can get the NIACE point of view. Its well informed and an alternative, critical point of view and the have been quite critically on government policy on adult learning because some initiatives of policies didn't come up and there were shifted priorities. I would say the government is certain conscious about European guidance; it's a part in its schedules. But mostly UK adult learning policy doesn't emergence as a result of European guidance. When we receive questions from the commission and discussion reviews of the European guidance what we tend to do is kind of match the European guidance to our own policy and find points of consensus.

I: like the NIACE.

p3: yes. there is quite a similarity where we are able to say we are already good at something. And I think we like the benefits of the international cooperation. Normally the international cooperation we do is with the OECD. I think the reason is that we are interested in more than comparisons. And with the OECD you get 19 of the EU's member

states covered anyway. And you also get 6 English speaking countries including the u s and Australia. you know the globalised economy needs kind of wider comparisons and were a little bit more interesting where clients within the European union guidance sometimes see sometimes too short, but we have to do that out of various legal reasons. Policy in the UK has to do a lot with the OECD project. Recently on measures and evaluation. On an area where European guidance and European decisions are highly influential on what we do is the whole area of benchmarks and indicators. even there I don't think its Europe that drives that policy. But there is a strong parliamentary consistence. The EU has five main benchmarks. Europe as a whole the results of the performances are published. The results on these indicators and benchmarks are published at the European average but also published for each individual country. There are five benchmarks where the target of 2010 and some of these targets are quite lovely. One of these targets is the participation in adult learning. These are actually UK wide and England and Scotland targets. The UK comes out well at the participation in adult learning. As catch up participation, in other words the proportion of the population of the adult people who take part in some adult learning or vocational education or any form of adult learning. The UK seems to be a lot intensity in sense that quite a lot of people take part. On average anyone person doesn't take part very long. The mountage of cost duration or the number of sent stands in direct contact which the teacher or lecturer. The cost duration tend to be quite short. Britain's usually don't take part in longer courses. You know that's a cultural characteristic. The adult learning policy it's shifting to priority to get adults up on a whole level of qualification and training. It's kind of a second chance. This is the policy orientation. We have not a very highly qualified population. In terms of the OECD we are only about the middle. Only about thirty per cent of the population have a qualification up the any secondary qualification which in out terms is five ore more subjects at GCSE level. GCSE is the examination most people take at 16. You know we only have a very low proportion that on the European level. We are on the very European average. When adult learning and training have been reviewed for example there was a review by lord Leitch a few years ago upper secondary qualification is always considered to be a weak point. University or higher education qualifications... its a major policy to put money in basically the whole part of level to get people to achieve upper secondary level. There are some EU benchmarks around this area. There is a proportion of nineteen per cent who have upper secondary qualifications. And there is another benchmark described as early school leavers. This is the proportion of people who leave between eighteen and twenty four who had not attained upper secondary qualification and who are not currently in education either. So this is a complex indicator of participation on the one hand and attainment on the other hand and so they haven't got upper secondary attainment. So these three areas are very relevant for us. We have our nation given formal targets of the whole area. They are called public service agreements and they are agreements between the treasury and the spending departments. And they are timed by years we are supposed to achieve certain goals by given by the EU. And they are related to the priorities given in every spending review. You know we have spending reviews for every three year periods by meeting the targets. There are periods for some targets for longer periods. Sometimes there are targets for a longer period. Some targets are for 2020. we have a target driven culture in public policy making for many years, since at least the mid nineteen-eighties and that has been a consensus between both main political parties. Since 1997 we had lots of testing over schools and pupils, lots of indicators, lots of accountability of various people in the institutions of the system, in the colleges. I think the reason that the EU targets are not as well known in other countries as in the UK is because they have not a target driven policy like the UK. You know they haven't really had an indicator driven culture of policy making or target culture or maybe haven't really measured the key indicators. We have been measuring over ten years. so when Europe becomes an indicator framework its

naturally simply to adopt that on our national policy with the international targets. I don't think that a very high proportion of head teachers or college principals could tell you what the benchmarks are.

I: can you describe the involvement of stakeholders, for example of the governmental institutions maybe?

p3: it can be characterised by process between the government and the ministry. Ministries are becoming more strategic but not really implementing anything. So the government itself created a number of non-departmental public policies to deliver it to the ground-level, to the learning and skills council. The learning and skills council is the agency that delivers public funded adult learning in England and it's a national organisation but it also has a regional structure and it has an area structure. So there are 47 local area offices and each local learning and skills council would have close regular contact with college's principals and college staff to develop funding in that way or integrating national priorities and national guidelines through the deliver to regions. Further education colleges have since 1992 being private organisations and responsible for themselves and if they wish to receive funding through the government there are a number of conditions. Before 1992 they were part of local government and were administered by local councils. so that's not really a tendency to decentralisation its a move from one kind of local government to another kind of local and sub central government. Further education colleges have their own national representation organisation. Colleges are non-governmental organisations. There have been a tense of very increasing success, a bit sporadically, to bring on wider sets of policies into that local government and its called local learning partnerships.

I: what kind of organisation is it?

p3: it's not really a national organisation. Its a type of partnership that exists. A local lifelong learning partnership. a local further education college might be part of that. Maybe a local school, maybe a sixth form college.

I: but also the learning and skills councils?

p3: no it's not part of that. I'm talking on the basis of what I knew five years ago. I'm not sure how successful they now are or whether they really continue. But the idea was a strategic approach delivering the learning in a specific local area. And there won't be education institutions in this area which would still compete. They wouldn't compete in an unreasonable way. So there might be circumstances in which an individual college would need a guidance process or be steered towards one particular institution because the institution was the one that had particular strengths in that certain area and in a certain area of the vocational training. So these are rather informal bodies and they depend on the energy on the people involved at every level of success. I'm not so sure about that. Maybe you really better would talk to somebody from the DIUS, you know, which is the ministry which looks after learning and skills. My unit is in the department for children, schools and families, because education is now split into two governmental departments. We provide a service regarding international benchmarking into both ministries. So I'm a little distant, a little bit out of date with actual education policies. I can give you some names you might want to contact.

I: can you tell me something about European community guidance?

p3: no I'm afraid. I just dint know about that. Policy transfer... I suppose I have already

said that about the UK been quite successful in the area of policy.

I: policy making or the policy transfer?

p3: I suppose the UK is a little bit more suspiciously than some other countries in sense that along petitions are always looking to check whether the commission is trying to extend its influence. We call it competence creeps. Because you know the treasury want to leave the competences of vocational training in its hands. Education policy is a matter of the member states. So the faith of policy transfer would set the alarm bells ringing a little bit. Policy transfer...I think yes there are programme and priorities in policy making which come from community level. Which intend the evolution of a joint education policy. So in that sense policy transfer happens because the UK has signed those priorities and programmes from community level. If you are looking at policy development it is a rational process that is based on evidence. we tend to feel that education policy is a bit short on evidence. there is a kind of assumption that, like about lifelong learning programmes are a good thing in themselves because they foster international understanding because their replacement programmes were programmes where people try to work extended, because there are reviews an this country or another. For example in sense of learning foreign languages you have an international programme where you are rehearsed in an other foreign language for a while. Generally I have the feeling that policy benefits are kind of assumed rather than supported by an evidence. But it's my different view on that because policy transfer is a matter of the transfer of practise in sense of the methods of teaching and learning. if something has to be shorted through government, you know that can happen on regional level, maybe on colleges or local authorities, local lifelong learning institutions, nongovernmental organisations like NIACE so I would still claim this will still happen through gouvernmence.

I: maybe we leave the next question out. Its about the peer learning cluster.

p3: yes. Okay. I don't have much to do with that. The main work I'm doing is about indicators and benchmarks and that is maybe of the policymakers for use. its convened by secretary of the general education and lifelong learning culture and meets three times a year and makes recommendations on benchmarks for the progress of the Lisbon strategy and governing conditions and theft focus of this targets is the future, but there are a lot of other indicators, but they are just indicators rather than targets. So policymakers decide what treatment is due to be measured. and those measured are large scale measures, for example the Eurostat. so that's my main involvement in the analyse and skills group.

I: are there some reform attempts from the government to achieve the social equality in the adult education?

p3: well, yea. Very much so.

I: that's one of the benchmarks I think.

p3: ahmm. Well there is certainly a benchmark on participation. There is a benchmark specifically on social mobility. On knowing the gaps between socio-economic classes. Its kind of subcomponent of some of the indicators. It's certainly a major concern of the UK government. one of the pieces that has made it a major concern of the UK is that most of the international surveys we come out as being on average or rather wide gap between our lower and higher attianers, there a few top in sense of attainment when people study at school. The international illiteracy survey is rather overbalanced in 1990. but if you look

back then there is a particular wide gap between school of a person in the UK are under 5% attainment in the 1950ties. And also there tends to be a rather relatively high impact of socio-economic status on attainment. So for example the international adult illiteracy survey asked the people various questions in a textual background questionnaire. It's an indicator of the socio-economic status and the socio-economic-status indicator in this country has a quite large impact on attainment. That's kind of a common census between main parties; everyone acknowledges that there is much to do about it. Specifically the reform attempts to do something about that in adult learning. When we say adult learning its important to understand something about the institutional structure in the UK in the sense that a lot of people who continue verification after they are 16 will go to a further education college. Further education colleges are very broad basic institutions. They are not separate training institutions. They undertake both general educational and vocational training. And that for youth and adults. They are in that sense a local resource far more than universities. So most people have one in their local town. Student aged 16 ore more can choose to attend certain further education college rather than or rather than school with a sixth form college. So they are quite mixture of institutions. I have the impression that in many other countries there are more specific adult education institutions and also that in other countries there are more specific vocational training institutions that wouldn't also undertake general education. so in practise when we talk about reforming of adult learning we love talking about reforming further education colleges, which are not just for adults. So we are talking about institutional reform of the further education colleges. There was a major report in 1996, commissioned on the previous of the government on the basis that a lot of targets have been missed. I can email you a copy of this. so we are out of time now I think.

I: thanks a lot for your time and your help.

24. Curriculum Vitae

PERSÖNLICHES

Martina Silberhorn

geboren am 11. Juli 1980 in Wien
Schulthessgasse 4/8
1170 Wien



KONTAKT

martina.silberhorn@chello.at

AUSBILDUNG

Universität Wien

Politikwissenschaft

03/2005 – lfd.

Universität Wien

Bildungswissenschaft

03/2005 – lfd.

Berufsbildende Höhere Schule

Bildungsanstalt für Kindergartenpädagogik; Patrizigasse 2;
1210 Wien

09/1995 – 06/2001

Wirtschaftskundliches Bundesrealgymnasium

Wiedner Gürtel 68, 1040 Wien

09/1990 – 06/1995

Volkschule

G. Wilhelm Pabst-Gasse 2, 1100 Wien

09/1986 – 06/1990

BERUFLICHER

Wissenschaftliche Tätigkeit

Paulo Freire Zentrum für transdisziplinäre
Entwicklungsforschung und dialogische Bildung

03/2009 – 07/2009

Sensengasse 3, 1090 Wien

Hortpädagogin und Kindergarten- und

Kleinkindpädagogin

Kleinkind- und Kindergartenpädagogin bei „Kinder in Wien“

Hortpädagogin in der Informatik-Hauptschule St. Andrä-

Wörtern und in der Volksschule Königstetten, Bezirk Tulln

06/2006 – 10/2009

09/2009 – lfd.

WERDEGANG