

KLAUS WINTER

*Die Entwicklung nationaler Bildungssysteme
unter den Bedingungen der europäischen Vereinigung*

**1 Der europäische Integrationsprozeß als
Herausforderung an die Erziehungswissenschaft**

1.1 Die nationalstaatliche Orientierung der Disziplin

Bildung - zum deutschesten Begriff der erziehungswissenschaftlichen Terminologie hat in diesem Herbst einer der großen alten Herren der Pädagogik, Hartmut von Hentig, ein Buch mit eben diesem Titel vorgelegt.(1) Mit einem kurzen Zitat hieraus möchte ich beginnen, wenn ich heute über ein Thema spreche, das deutsche Bildung und Erziehung einordnet in einen größeren, einen europäischen Kontext.

Hentig arbeitet Maßstäbe heraus, an denen sich Bildung bewähren muß, Bildungskriterien. Dazu gehören u.a. „Abscheu und Abwehr von Unmenschlichkeit“, „Fähigkeit und Wille, sich zu verständigen“, „Bereitschaft zur Selbstverantwortung und Verantwortung in der res publica“. Ein Kriterium, das er selbst „das schwierigste Pensum“ nennt, heißt: „Ein Bewußtsein von der Geschichtlichkeit der eigenen Existenz“ zu gewinnen.(2) Ich habe dieses Bildungskriterium verstanden - wenn ich es so verkürzen darf - als Bewußtsein von der Einbindung des Individuums in gewachsene und sich stetig verändernde sozio-kulturellen Gruppen, Gemeinschaften, vielfältige soziale Einheiten. Ein wesentliches Kennzeichen des gesellschaftlichen Gefüges, in das junge Menschen heute hineinwachsen, ist aber, daß die ökonomischen, politischen und soziokulturellen Gegebenheiten nicht mit *nationalstaatlichen* Kategorien erklärt werden können. Das „Bewußtsein von der Geschichtlichkeit der eigenen Existenz“ als Voraussetzung

von Handlungsfähigkeit erfordert die Berücksichtigung internationaler Dimensionen. Diejenigen, die über Bildung reflektieren - und das sind wohl in erster Linie die Pädagogen, die Erziehungswissenschaftler - müssen sich aus der Befangenheit „nationalstaatlicher Eierschalen“ (Georg Hansen) befreien.(3) Diese Aufgabe kann nicht weitergereicht werden an die scheinbar zuständigen Subdisziplinen Vergleichende Pädagogik, Interkulturelle Pädagogik o.ä. Ich denke, die Erziehungswissenschaft in ihrer Gesamtheit muß sich der Internationalisierung ihres Gegenstandes vergewissern.

Die Deutsche Gesellschaft für Erziehungswissenschaft ging einen Schritt in diese Richtung, als sie 1994 ihren Jahreskongreß unter das Thema „Bildung und Erziehung in Europa“ stellte. Mit einigen Thesen des einführenden Referates von Dieter Lenzen möchte ich mich im folgenden kurz befassen.(4)

Lenzen registriert, daß es in seiner - und unserer - Disziplin „eine Art Nachdenkensvermeidung über Europa“ gibt.(5) Zur Erklärung verweist er auf

- den fehlenden Vorlauf einer intellektuellen Annäherung im europäischen Einigungsprozeß
- die fortbestehenden Differenzen in den sozio-kulturellen Wertorientierungen
- die Diskriminierung paneuropäischer Pläne durch Hitler-Deutschland
- die paradoxe, historisch tiefsitzende Orientierung der Europäer am Nationalismus.(6)

Ich möchte an dieser Stelle nur auf das letzte Argument eingehen. Als Paradoxie beschreibt Lenzen den historischen Tatbestand, daß in Europa während des selben Zeitraums, d.h. im 18. und 19. Jahrhundert, die Nation als imaginierte sozio-kulturelle Einheit „erfunden“ wurde und das aufklärerische Gedankengut der Französischen Revolution (Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit) Verbreitung fand. Beide Prozesse

stehen in einem Zusammenhang und widersprechen einander zugleich. Im Widerstreit der Ideale und Wertorientierungen, einem 200 Jahre langen Prozeß, wurden die allgemein humanistischen Wertungen der Freiheitsbewegungen - so Lenzen - dem Glauben an die nationalistischen Besonderheiten geopfert. Norbert Elias kennzeichnet diesen Prozeß mit den Worten: „Alles in allem wurde die Identifizierung mit Landsleuten als solchen stärker, die mit Menschen derselben Klasse und Rangstufe in anderen Ländern schwächer.“(7)

Mit der Herausbildung der europäischen Nationalstaaten ging die Organisation einer öffentlichen Volkserziehung einher. Das Nationalgefühl der nachwachsenden Generationen zu fördern, ihre Loyalität mit dem Vaterland zu sichern, oblag - oder soll ich sagen: obliegt - den staatlichen Schulen. Ich zögere im Blick auf das vereinte Europa!

Die im historischen Entstehungszusammenhang enge Verbindung zwischen der Bildung von Nationalstaaten, der Herstellung und der Kultivierung eines nationalen Bewußtseins durch die Volksbildung und der Selbstbeschränkung der Pädagogik auf einen national definierten Gegenstand hat sich meines Erachtens überlebt.

Ich will versuchen, einige Argumente aufzulisten, warum Europa unsere neue Bezugsgröße sein sollte.

1.2 Die Internationalisierung des Gegenstandes der Erziehungswissenschaft

Noch einmal gehe ich in meinen Überlegungen auf eine soziologische Theorie zur Entstehung und Entwicklung der Nationen ein. Indem ich an den Ursprung öffentlicher Erziehung im Nationalstaat zurückgehe, glaube ich auch fundierte Begründungen zu finden für meine These, daß heute in Europa die Zeit gekommen ist für eine Überwindung national ausgerichteter Bildungssysteme und für die Formulierung einer international orientierten Erziehungswissenschaft. Bei Ernest Gellner findet sich ein Stufenmodell, das die

Entwicklung der Nationalstaaten m.E. überzeugender bis in die Gegenwart verfolgt als Lenzens Ausführungen.(8)

Für das 19. Jahrhundert zeigt Gellner auf, daß der Industrialismus eine Gesellschaft hervorbringt, in der die allgemeine Schulpflicht zur Notwendigkeit wird. Arbeit vollzieht sich nicht mehr im überschaubaren sozialen Kontext einer Agrargesellschaft, sondern setzt eine abstraktere Identität, neue Kommunikationsformen, formale Bildung voraus. Die Beherrschung der schriftlichen Hochsprache wird stark aufgewertet: „Politische Teilhabe, effektive Staatsbürgerschaft, Beschäftigungsfähigkeit und Würde hängen sämtlich von der Beherrschung der schriftlichen Hochkultur ab, die auch das gewählte Idiom der politischen Einheit ist, in der man lebt.“(9)

Die Industriegesellschaft ist die erste Gesellschaft, „in der eine formalisierte, kodifizierte, erziehungsvermittelte, kontextfreie Kultur nicht mehr das Privileg und die Leistung einer Minderheit der Schriftkundigen, sondern zum Stil einer ganzen Gesellschaft wird.“(10)

Ich denke, an dieser Stelle ist es wichtig festzuhalten, daß - im Gegensatz zu Lenzens ideengeschichtlicher Argumentation - Gellner die Doppelfunktion von öffentlicher Erziehung und Bildung ins Blickfeld rückt: neben der Loyalität gegenüber dem Staatswesen hat Schule Qualifikationen für den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Mit dieser Funktionsbestimmung von Schule, die durchaus geläufig ist, machen wir jetzt den Sprung in die Gegenwart. Die Situation des „fortgeschrittenen Industrialismus“ beschreibt Gellner für Westeuropa mit folgenden Merkmalen bzw. Tendenzen:

- Der größere und besser verteilte Reichtum vermindert Feindseligkeiten zwischen den verschiedenen kulturellen und ethnischen Gruppen, sprich: zwischen den bestehenden Nationalstaaten entwickelt sich ein stabilerer Frieden.

- Sowohl berufliche als auch kulturelle Strukturen gleichen sich zunehmend grenzüberschreitend einander an.
- Auch der Mensch der späten Industriegesellschaft findet seine Identität in der Schriftkultur. Diese unterscheidet sich aber nicht mehr so sehr von der seiner Nachbarn. Die Differenzen sind eher phonetischer als semantischer Natur.
- Noch vorhandene kulturelle Unterschiede zwischen den hochentwickelten Industriegesellschaften werden nicht als „Rückständigkeit“ im Zivilisationsprozeß diffamiert.(11)

Ich denke, die ökonomischen und kulturellen Konvergenzen sprechen für einen Funktionsverlust des Nationalstaates und weisen Elemente einer Standardisierung industrieller Kulturen auf.

Was bedeutet diese behauptete Entwicklung für das gesellschaftliche Subsystem öffentlicher Bildung und Erziehung? Der *Nationalstaat* des 19. Jahrhunderts bedurfte eines ihn ideologisch und ökonomisch stützenden *nationalen* Bildungswesens. Der *Mitgliedstaat der Europäischen Union* Ende des 20. Jahrhunderts ist durch *internationale* Verflechtungen und Merkmale gekennzeichnet: eine nationale Definition seines Bildungswesens greift demzufolge zu kurz! Und die Erziehungswissenschaft muß sich - ich wiederhole es - der Internationalisierung ihres Gegenstandes vergewissern.

Die Schulpädagogik tut sich hierbei möglicherweise besonders schwer, da ihr v.a. der Bereich staatlich initiiertes traditionsgefestigter Institutionen zufällt. Mir scheint es, als seien beispielsweise die Sozialisationsforscher offener in ihrer Einbeziehung internationaler Zusammenhänge. Die Untersuchungen zur sog. „veränderten Kindheit“ oder zu Problemlagen der modernen Jugendkulturen überschreiten mühelos nationale Grenzen. Hornstein und Mutz haben unter dem Titel „Die europäische Einigung als gesellschaftlicher Prozeß“ u.a. einen interessanten Überblick zu Problemlagen und Thematisierungsformen der Kinder- und Jugenddebatte in europäischen Ländern vorgelegt.(12) Es überrascht nicht, daß

in dieser vergleichenden Forschung die „Angleichungsthese“ diskutiert wird.

Derweil beklagt Manuela du Bois-Reymond im Blick auf das Schulwesen ein fehlendes Europa-Bewußtsein mit der Aussage: „Der soziologische Modernisierungsdiskurs ist transnational, der pädagogische und bildungspolitische Diskurs ist (noch immer) national.“ Und sie fügt hinzu: „Modernisierung ist per definitionem grenzüberschreitend.“(13)

Ich pflichte dieser Einschätzung bei und gehe noch darüber hinaus. Ich behaupte: bereits jetzt unterliegen die nationalstaatlich organisierten Bildungssysteme Einflüssen, die nur dann zu verstehen sind, wenn der internationale Kontext erleuchtet wird.

Zum Abschluß des ersten Teils meines Vortrages möchte ich hervorheben, daß meine bisherigen Überlegungen der Erziehungswissenschaft in ihrer Gesamtheit galten. Da mein Forschungsinteresse immer der Vergleichenden Erziehungswissenschaft (VEW) verbunden war und ist, noch einige Worte zu deren Stellenwert. Sie könnte als überflüssig erscheinen, wenn die vergleichende Perspektive so generell gefordert wird.

Dem möchte ich mit Busch u.a. (14) entgegen, daß nicht die Methode des Vergleichs eine besondere Teildisziplin Vergleichende Erziehungswissenschaft begründet. Vergleichende Fragestellungen gehören zum Forschungsinstrumentarium vieler Wissenschaften. Konstitutiv für die VEW ist vielmehr ihr spezifischer Gegenstand „Bildungswesen und Pädagogik im internationalen Zusammenhang, im Prozeß ihrer Internationalisierung“.

Für die Pädagogik in ihrer ganzen Breite ist der Internationalisierungsprozeß ein zu berücksichtigender Faktor. Die VEW aber stellt ihn in den Mittelpunkt ihrer Forschung. Ihr Anliegen ist es, in der Vielfalt der Erscheinungsformen Deutungsmuster aufzuzeigen, die Einheit zu benennen.

In den beiden folgenden Teilen meiner Ausführungen möchte ich zwei Ansätze aus der Vergleichenden Erziehungswissenschaft aufzeigen.

2 Die Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaften

2.1 Der Ansatz und die stete Ausweitung bildungspolitischer Aktivitäten

Im Blick auf die Kategorien der VEW kann man das, was ich nun vor habe, Skizzen zu einer Fallstudie oder auch zu einer Trendanalyse nennen. (15) Ich möchte aufzeigen, daß der Integrationsprozeß in Europa auch wachsende bildungspolitische Aktivitäten der Brüsseler Gemeinschaftsorgane hervorgebracht hat.

Zunächst erscheint es mir geboten, den Begriff „Europa“ für die weiteren Überlegungen handhabbar zu definieren. In einem kulturpolitischen Aufsatz von Vernet findet sich die lakonische Feststellung: „Bis 1989 war Europa politisch definiert; die Freiheit grenzte es nach Osten ab.“(16) Der Autor versucht es dann - wie ich meine, nicht ganz überzeugend - mit dem Kriterium eines gemeinsamen Kulturraumes. Ich möchte auf andere Kategorien zurückgreifen, die bereits von mir benannt wurden.

Der weltumspannende Prozeß ökonomischer, politischer, soziokultureller Kommunikation und die damit einhergehenden Angleichungen, in Begriffen wie „Internationalisierung“ oder „Globalisierung“ verdichtet, manifestiert sich m.E. besonders deutlich in Europa. Die ökonomischen und politischen supranationalen Zusammenschlüsse in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der Europäischen Gemeinschaft und schließlich der Europäischen Union sind Gebilde von neuer Qualität, Produkte der Internationalisierung. Mit ihrer Institutionalisierung finden wir einen eindeutigen Untersuchungsgegenstand vor.(17)

Die Gründungsverträge von Rom (1957) berühren den Bildungssektor als Gemeinschaftsaufgabe nur sehr randständig, explizit eigentlich nur in einem von über 200 Artikeln. Spätere Änderungen der Gemeinschaftsverfassung (insbesondere die "Einheitliche Europäische Akte" von 1986) verändern diesen Tatbestand nicht: vor Maastricht gibt es keinen ausdrücklichen Bezug auf die Bildungspolitik. Daß wir dennoch auch in den 70er und 80er Jahren von einer Bildungspolitik der Brüsseler Gemeinschaftsorgane sprechen können, erscheint mir kennzeichnend für den abgelaufenen Prozeß.

Der angesprochene *eine* Artikel des EWGV, der als Willensbekundung der Vertragsnationen für eine gemeinschaftliche Bildungspolitik verstanden werden kann, ist der Art. 128.(18) In ihm heißt es: „...der Rat (stellt) in bezug auf die Berufsausbildung allgemeine Grundsätze zur Durchführung einer gemeinsamen Politik auf, die zu einer harmonischen Entwicklung sowohl der einzelnen Volkswirtschaften als auch des Gemeinsamen Marktes beitragen kann.“ Bildungspolitische Implikationen kann man aber auch u.a. dem grundlegenden Art. 3 unterstellen, der von „Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr“ spricht. Gemeinsam ist diesen und anderen Ansatzpunkten für gemeinschaftliche bildungspolitische Initiativen, daß sie einer rechtlichen Interpretation bedürfen. Eine Vielzahl von Beispielen und Analysen hierzu finden sich bei Heiko Walkenhorst. (19) Ich beschränke mich hier im Sinne einer Charakterisierung von Trends auf drei Feststellungen:

1. Wie auch in den europäischen Nationalstaaten ist auf der EWG-Ebene bis Anfang der 60er Jahre das Interesse am Bildungssektor eher gering.(20) 1966 aber legt die „Europäische Studienkommission für die Entwicklung des Bildungswesens und der Forschung“ einen im Gemeinschaftsauftrag erstellten Bericht vor, „weil sich die Einsicht durchgesetzt hat, daß zwischen Ökonomie und Bildung, zwischen Wirtschaft und Schule die engste Beziehung,

und zwar in durchgängiger Wechselwirkung, besteht.“(21) Die bildungsökonomische Argumentation ist charakteristisch für jene Zeit und keineswegs auf Europapolitiker beschränkt, aber im ökonomischen Bündnis EWG wird unter diesen Vorzeichen öffentliche Erziehung und Ausbildung zum wichtigen Gegenstand.

1969 dokumentieren die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer im Haager-Gipfeltreffen ihren Willen zu einer fortschreitenden europäischen Integration. Das Auftreten des französischen Bildungsministers Guichard fügt sich in diese Initiative ein. Sein Aufruf zur Zusammenarbeit im Bildungsbereich ist der Ausgangspunkt einer von Brüssel ausgehenden Offensive.(22) 1971 treffen sich erstmals die Bildungsminister der EG, 1973 wird der sog. Janne-Report „Für eine gemeinsame Bildungspolitik“ von einer Sachverständigenkommission vorgelegt (23), 1974 der „Dahrendorf-Bericht“ mit Titel „Das Bildungswesen in der Europäischen Gemeinschaft“ (24), 1976 wird ein „Aktionsprogramm im Bildungsbereich“ beschlossen.(25)

Bleibt festzuhalten: innerhalb eines Jahrzehnts hat sich - begünstigt von der Dominanz bildungsökonomischer Denkweisen - eine eigenständige Bildungspolitik der EG etabliert.

2. Die zweite Feststellung: Der Europäische Gerichtshof hat durch seine Rechtsprechung wesentlich zur Legitimierung und Erweiterung von Gemeinschaftsaktivitäten im Bildungssektor beigetragen.

Die Interpretationsbedürftigkeit der einschlägigen Gesetzesartikel forderte Verfahren vor dem Gerichtshof in dem Maße heraus, wie zwischenstaatliche und gemeinschaftsbezogene Bildungspolitik an Bedeutung gewann. In Luxemburg wurde um BAFÖG und Studiengebühren für Ausländer, aber auch um die großen Aktionsprogramme ERASMUS und PETRA gestritten.(26) Letztlich war es immer ein Abwägen, ob die Bildungskompetenz der Mitgliedsländer einer Einschränkung bedürfe, um das höher-

rangige Gemeinschaftsrecht in Bezug auf die Freiheit des Verkehrs von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen durchzusetzen. Es überrascht nicht, daß der Gerichtshof der EG tendenziell EG - freundliche Entscheidungen getroffen hat.

Man kann darüber streiten, inwiefern diese Rechtsprechung dem politischen Willen der Mitgliedstaaten entsprach. Einerseits hatten sie sich erklärtermaßen auf den Weg zur Politischen Union gemacht, andererseits wird erst mit den Maastrichter Verträgen Klarheit geschaffen, was das für den Bildungssektor heißen soll. Die für Beschlüsse der europäischen Bildungsminister gebrauchte Formulierung verweist auf diese Verlegenheit: „der Rat und die im Rat vereinten Minister“ heißt die sog. „gemischte Formel“, um in einer rechtlichen Grauzone kompetenzerweiternde Maßnahmen beschließen zu können. „Seit 1976 sind 57 Bildungsbeschlüsse in der >gemischten Formel< gefaßt worden, die als Ausdruck des partnerschaftlichen Zusammenwirkens der Gemeinschaftskompetenzen mit den Souveränitätsrechten der Mitgliedstaaten gelten.“ (27)

3. Ein dritter Trend im Rückblick auf die europäische Bildungspolitik der Gemeinschaftsorgane könnte benannt werden: von der Berufsausbildung zur Allgemeinbildung. Ich führe dazu einige Belege an.

Zunächst kommt der Rechtsprechung wiederum hervorragende Bedeutung zu. In der Urteilsbegründung zur Rechtsache Gravier (geklagt wurde gegen eine nur von Ausländern zu zahlende Studiengebühr an einer belgischen Hochschule) stellt der Europäische Gerichtshof 1985 fest, „daß jede Form der Ausbildung, die auf eine Qualifikation für einen bestimmten Beruf oder eine bestimmte Beschäftigung vorbereitet oder die die besondere Befähigung zur Ausübung eines solchen Berufes oder einer solchen Beschäftigung verleiht, zur Berufsausbildung gehört, und zwar unabhängig vom Alter und vom Ausbildungsniveau der Schüler oder Studenten und selbst dann, wenn der Lehrplan auch all-

gemeinbildenden Unterricht enthält.“(28) Wolfgang Mickel konstatiert: „Damit werden de facto alle Bildungsgänge der Berufsausbildung zugeordnet, für die der Rat >allgemeine Grundsätze zur Durchführung einer gemeinsamen Politik< aufstellen kann.“(29) Heiko Walkenhorst verweist auf den Zusammenhang, „daß das Gravier-Urteil zu einem Zeitpunkt, da mit der Einheitlichen Europäischen Akte der Integrationsgrad der Gemeinschaft erhöht wurde, die Manifestierung und Erweiterung der EG-Bildungskompetenzen die Diskussion verschärfte.“(30)

Die Aktivitäten der EG-Bildungsminister weisen gleichfalls auf den genannten Trend hin. Ich zähle in chronologischer Folge einige wichtige Entschlüsse zwischen 1974 und 1988 auf:

- Entschluß zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise
- Entschluß zur Vorbereitung der Jugendlichen auf den Beruf und zur Erleichterung ihres Übergangs von der Schule zum Berufsleben,
- Entschluß zur Chancengleichheit von Mädchen und Jungen im Bildungswesen,
- Entschluß zur europäischen Dimension im Bildungswesen,
- Schlußfolgerungen zur Fortbildung der Lehrer.(31)

Die beiden letztgenannten Initiativen machen auch deutlich, daß die Europäische Gemeinschaft selbst zum Unterrichtsgegenstand in den Mitgliedstaaten werden soll.(32) Mit anderen Worten: Mitte der 80er Jahre sind sich die in der EG zusammengeschlossenen Nationalstaaten einig, daß ihre Bürger mit Hilfe öffentlicher Erziehung zu einer Identität als Unionsbürger, als Europäer finden sollen. Ich erinnere an meine Ausführungen zu Beginn des Vortrags.

2.2 Der Maastrichter Vertrag: eine Grundlegung für die EG-Bildungspolitik

Die Beschlüsse von Maastricht (Febr. 1992) erklären 35 Jahre nach den Römischen Verträgen die Europäische Union zum Ziel einer neuen Integrationsphase. Für unseren Zusammenhang ist von grundlegender Bedeutung, daß ein Kapitel „Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend“ mit zwei Artikeln einen rechtlichen Handlungsrahmen schafft. Bildung und Ausbildung werden mit den Artikeln 126 und 127 zu „europarelevanten“ Politikfeldern erhoben.(33)

Art. 126 EGV, Satz 1 lautet:

„(1) Die Gemeinschaft trägt zur Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung dadurch bei, daß sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt.“

Es folgt ein Katalog von Zielsetzungen und möglichen Handlungsformen. Artikel 127 formuliert Entsprechendes zur beruflichen Bildung.

In beiden Artikeln ist die Ermahnung zu „striker Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten“ nicht zu übersehen und im weiteren Text heißt es, die Gemeinschaftspolitik habe „unter Ausschluß jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten“ Gestaltung zu finden. Das Subsidiaritätsprinzip (34) und damit der sichere Vorrang nationalen Handelns scheinen den vielfach gefürchteten Machtzuwachs Brüssels zu verhindern: eine gesamteuropäische Harmonisierung des Bildungsbereichs wird abgelehnt.

Da es, wie Bernd Janssen formuliert, „ein Uding gewesen wäre, einen solchen für alle Gesellschaften fundamentalen Politikbereich einmal mehr außen vor zu lassen“, spiegeln die

bildungsbezogenen Artikel den Minimalkonsens wider, den die Mitgliedsstaaten einzuräumen bereit sind.(35) Ingo Hochbaum konstatiert „eine völlige Neuorientierung der gemeinschaftlichen Bildungspolitik“, in der Brüssel nicht mehr die „treibende Kraft“ und der „Landnehmer“ sein könne: als ein Vertreter der deutschen Bundesländer in der europäischen Bildungspolitik verhehlt er seine Befriedigung darüber kaum.(36) Im Entstehungsprozeß des Maastrichter Vertragswerkes waren die auf ihre Kulturhoheit bedachten deutschen Länder intensiv - und wie festzustellen ist: erfolgreich - bemüht, „ein Europa mit föderativen Strukturen und eine verstärkte Beteiligung der bürgernahen staatlichen Ebenen“ durchzusetzen.(37)

Nun war es m.E. niemals das Ziel der Gemeinschaftsinitiativen und der europäischen Aktionsprogramme ein EG-Einheitsbildungswesen zu installieren. Es scheint mir eher so, als sei durch die erstmalige Formulierung einer Bildungsdimension im Rahmen der Integrationspolitik eine breitere Öffentlichkeit auf einen bereits Jahrzehnte andauernden Prozeß aufmerksam gemacht worden. Der von mir eingangs erwähnte DGfE-Kongreß kann durchaus als Beleg hierzu genannt werden.

Zugleich darf man wohl feststellen, daß noch immer eine Unsicherheit vorherrscht, wie sich wohl die Bildungspolitik im Spannungsverhältnis zwischen nationalstaatlichen und supranationalen (EG-)Ansprüchen entwickeln wird. Hermann Müller-Solger beispielsweise, im Bonner Ministerium für Bildung und Wissenschaft zuständig für Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaft, appelliert an die „Bringschuld der Mitgliedstaaten..., ihr jeweiliges Bildungswesen auf Europa auszurichten, den Bestand an Gemeinsamkeit nach und nach weiter zu erhöhen und die Barrieren ... Zug um Zug abzubauen“.(38)

Das Paradox, Integration möge geschehen ohne jegliche Harmonisierung, wird durch einander widersprechende Rechtsinterpretationen (39) der Maastrichter Beschlüsse noch ver-

schärft. Ein Beispiel: Anfang 1996 legt die Europäische Kommission das Weißbuch „Lehren und Lernen. Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“ vor. „Ohne die Verantwortung der Mitgliedstaaten in irgendeiner Weise antasten zu wollen, regt es die Verwirklichung von fünf allgemeinen Aktionszielen an und schlägt für jedes einzelne eine oder mehrere flankierende Maßnahmen vor, die auf Gemeinschaftsebene durchzuführen wären.“ (40) Sozusagen postwendend reagiert der Deutsche Bundesrat mit einem scharf abweisenden Beschluß, in dem er feststellt, „daß die Rahmen- und Strukturplanung im Bildungswesen keine Angelegenheit der Gemeinschaft ist. Die Gemeinschaft ist auch nicht an der Gestaltung der Bildungssysteme der Mitgliedstaaten beteiligt, so daß es keine einheitliche Bildungsdoktrin geben kann. Damit sind sowohl allgemeine bildungspolitische Maßnahmenkataloge als auch Aktionsleitlinien ausgeschlossen.“ (41)

Ich kann mich angesichts solcher Kontroversen nicht Lenzens Sichtweise anschließen, der Maastricht mit den Worten kommentiert: „Die Entwicklung einer neuen europäischen Bildungsvorstellung wird damit, und das muß gar nicht beklagt werden, einem quasi naturwüchsigen kulturellen Prozeß überlassen.“(42)

Zum *ersten*: Die Angleichung bestimmter Strukturelemente ist durchaus Gegenstand im bildungspolitischen Diskurs zwischen den Mitgliedstaaten - nennen wir das nun Harmonisierung oder nicht - (z.B. aktuell die Überlegungen von Bundesminister Rütgers, die universitären Studiengänge gem. dem angelsächsischen Modell abzustufen und ein Credit-System einzuführen).

Zum *zweiten* und abschließend zur Brüsseler Bildungspolitik möchte ich Paul Pierson, einen Historiker der Harvard University, zitieren: „It would be folly to suggest that the member states do not play a central part in policy development within the European Union. Rather, my point is that they do so in a context that they do not (even collectively) fully control.“(43)

Mit diesem Zitat möchte ich überleiten zum dritten Teil meines Vortrags.

3 Die Konvergenzen in der Entwicklung der nationalen Bildungssysteme in Europa

Ich darf noch einmal zurückgreifen auf den im Thema formulierten Anspruch: es soll in meinen Ausführungen um die Entwicklung nationaler Bildungssysteme unter den Bedingungen der europäischen Vereinigung gehen. Mit der Kurz-Darstellung der einschlägigen Initiativen seitens der Politiker und der Organe der EG erschöpft sich keineswegs die Analyse des Bedingungsfeldes. Prozesse, die zu einer veränderten europäischen Bildungslandschaft führen, werden auch durch Kräfte bewirkt, die nicht in Institutionen und Gesetzen verkörpert sind, sprich: die nicht Produkt demokratischer Willensbildung sind. Sie sind weniger eindeutig zu dokumentieren und bieten sich geradezu als Gegenstand bildungspolitischer Spekulation, aber auch vergleichender Forschung an. Ich meine die Auswirkungen jener zwischenstaatlichen Interdependenzen, die ich bereits im Eingangsteil mit dem Begriff der „Internationalisierung“ benannt habe.

In jüngerer Zeit wird auch der weltumspannende Terminus „Globalisierung“ gebraucht, den die Wochenzeitschrift „Die Zeit“ als angstbesetztes „Wort des Jahres 1996“ ausgemacht hat! Sie belehrt ihre Leser: „Gegen die Globalisierung zu sein ist so sinnvoll, wie sich über das schlechte Wetter zu beschweren.“(44) Die OECD definiert Globalisierung als einen „Prozeß, durch den Märkte und Produktion in verschiedenen Ländern immer mehr voneinander abhängig werden - dank der Dynamik des Handels mit Gütern und Dienstleistungen und durch die Bewegung von Kapital und Technologie.“(45)

Eben dieser Prozeß ist im vereinten Europa besonders weit vorangeschritten, und dagegen zu sein, ist so sinnvoll, wie Wir als Pädagogen müssen diese komplexen, umfassenden Veränderungen im Hinblick auf das gesellschaftliche Subsy-

stem Bildung und Erziehung beobachten. Ich möchte dies in der Skizzierung zweier Beispiele verdeutlichen.

3.1 Ein Rückblick: Die europaweite Blütezeit bildungspolitischer Reformen

Zunächst wende ich mich einem Zeitabschnitt zu, der bereits aus einer gewissen Distanz heraus zu beurteilen ist: der Expansions- und Demokratisierungsphase der europäischen Bildungssysteme.

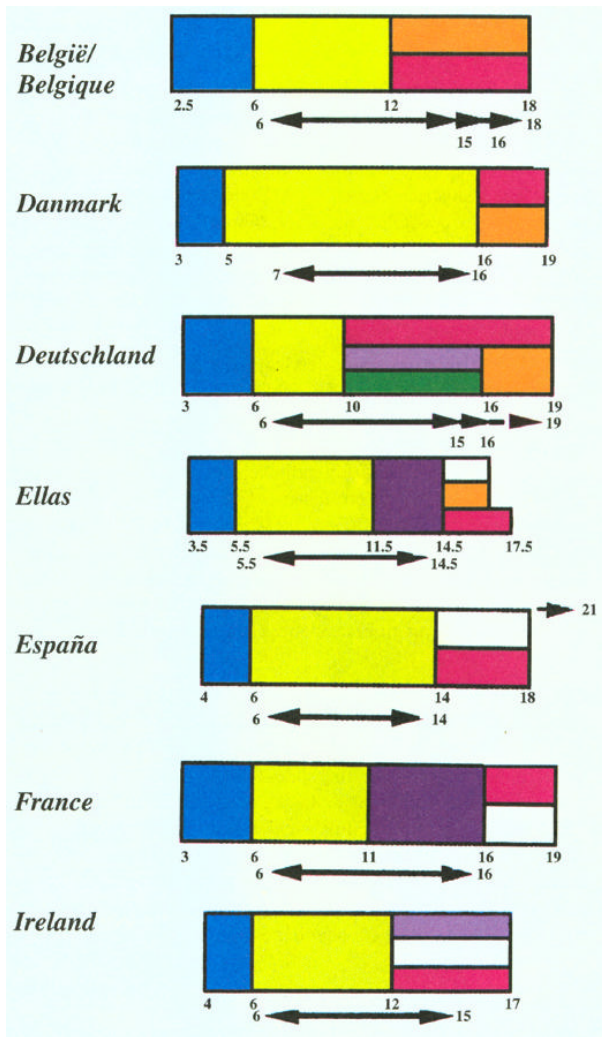
Entwürfe zu tiefgreifenden Umstrukturierungen der jeweiligen nationalen Schulsysteme wurden bereits in den letzten Jahren des 2. Weltkrieges und in der unmittelbaren Nachkriegszeit vorgelegt. Ich erinnere an die „Direktive 54“ des Alliierten Kontrollrates im besetzten Deutschland, den „Education Act“ von 1944 in Großbritannien und den Reformplan von Langevin und Wallon, den die französische Exilregierung im selben Jahr veröffentlichte. Diese und andere Entwürfe wurden getragen von dem Willen, die in ihren Grundzügen aus dem 19. Jahrhundert tradierte Ständesgliederung der Schulen zu überwinden und durch sozialintegrative Erziehungssysteme den demokratischen Neuaufbau der Nationen zu unterstützen. Alle diese Reformentwürfe verschwanden aber sehr schnell in den Schubladen von Regierungen, die sich vornehmlich um wirtschaftliche Sanierung kümmern mußten und deren politische Reformideen in gleichem Maße verblaßten wie der Ost-West-Konflikt sich verschärfte.

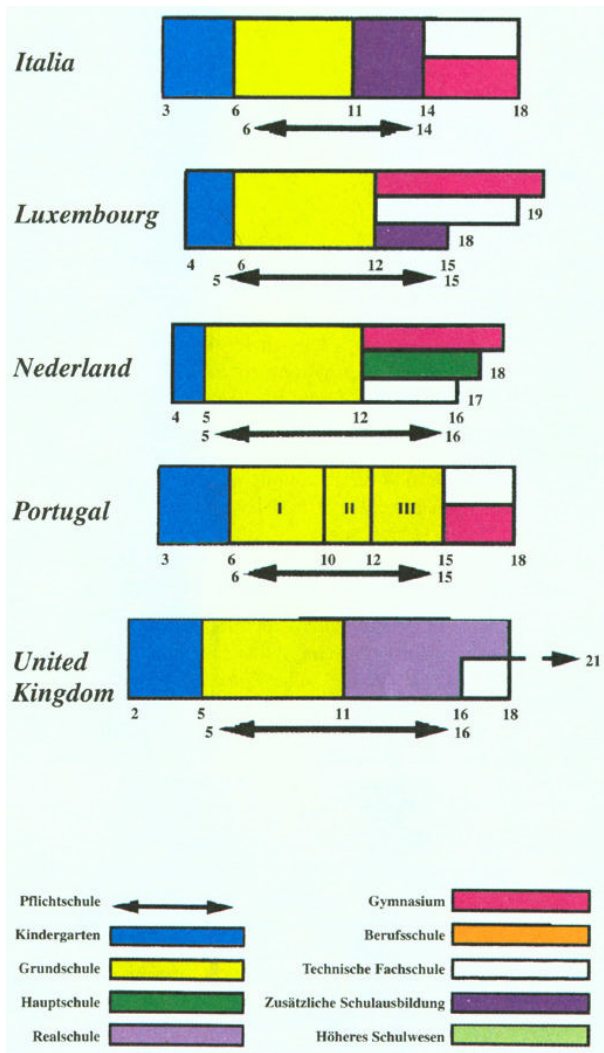
Es dauerte rund zwei Jahrzehnte, bis auf der Basis einer politischen und ökonomischen Konsolidierung - nicht zuletzt ein Verdienst der Integrationspolitik im Rahmen der EWG - der Bildungspolitik überall in Europa eine neue Aufmerksamkeit entgegengebracht wurde. Die geburtenstarken Jahrgänge stellen die überkommenen Schulstrukturen ebenso in Frage wie die Qualifikationsnachfrage neuer Industrie- und Dienstleistungsbereiche, der Ruf nach Bildung als Bürgerrecht (46) findet öffentliche Resonanz, wie auch die ersten fundierten Ver-

gleichsuntersuchungen zur Leistungsfähigkeit der Schulsysteme in den Industrienationen (47). Erziehung und Bildung befinden sich in den 60er und 70er Jahren in einer „Phase der aktuellen Systemrelevanz“ (48), und der vergleichender Erziehungswissenschaftler stellt fest: „problems and their solutions in the educational system tend to become more similar in all European countries.“(49)

Der Modernisierungsschub hat quantitative und qualitative Aspekte, und er erfaßt die Einrichtungen der öffentlichen Erziehung vom Kindergarten bis zur Universität. Man kann hier eindrucksvolle Zahlen nennen, um zu belegen, daß überall in Europa *mehr* Kinder und Jugendliche *länger* zur Schule gehen und *höhere* Abschlüsse erreichen. Mir erscheint es besonders interessant, im Rückblick auf diese Umbruchzeit zu prüfen, wie sich in den europäischen Bildungssystemen das Spannungsverhältnis von Einheitlichkeit und Differenzierung neu bestimmt. Oder um die Aufgabe mit einer treffenden englischen Formulierung zu benennen: „How to be equal and excellent too.“

Für den vergleichenden Betrachter ist die äußere Struktur von Schule am ehesten faßbar, und sie ist m.E. auch von hervorragender Relevanz, da sie viel über die Absichten der nationalen Gesetzgeber verrät. Die folgende Grafik kann veranschaulichen, wie die europäischen Staaten Einheitlichkeit und Differenzierung in ihren Schulsystemen gewichtet haben. Das Augenmerk möchte ich auf die Fragestellung richten, in welchem zeitlichen Umfang die Heranwachsenden eines Altersjahrgangs ihren Pflichtschulbesuch gemeinsam absolvieren, sei es an Schulen der Primar- oder der Sekundarstufe.





Zur Vervollständigung noch ein kurzer Hinweis auf die neuen EU-Mitgliedstaaten: Finnland und Schweden haben Einheits- schulsysteme, die den Pflichtschulbereich abdecken, Österreich differenziert nach einer vierjährigen Grundschule in ähnlicher Weise wie die BRD.

Gegenüber der tradierten Ausgangslage, in der eine niedere volkstümliche Bildung für die breite Mehrheit der Bevölkerung dem schmalen Pfad der wissenschaftlich orientierten höheren Bildung gegenüberstand, hat sich durchweg die Zeit des *gemeinsamen* Schulbesuchs aller Kinder verlängert. Die vom europäischen Bildungs- informationsnetz EURYDICE 1995 vorgelegte Veröffentlichung „Strukturen der allgemeinen und beruflichen Bildung in der Europäischen Union“ kennzeichnet diesen europäischen Trend als: „eine gemeinsame allgemeine Grund- bildung, die sich für gewöhnlich über die gesamte Dauer der Schulpflicht erstreckt und in der Regel mit dem Ende des Sekundarbereichs I abgeschlossen ist.“(50) Die Bundesrepu- blik Deutschland weicht sehr auffällig von dieser Schulent- wicklung ab, erscheint strukturell besonders konservativ.

Ich meine, aus dieser äußeren Gliederung lassen sich - wie be- hauptet - sehr wohl politische Willensbekundungen ablesen. Aber sicher sind sie nur die halbe Wahrheit und sagen nichts Endgültiges über die konkreten Chancen individueller Schul- karrieren. Z.B. sind in einigen Ländern Gesamtschulsysteme zur Regelschule auch deshalb geworden, da die gesellschaftli- chen Eliten eh auf das Privileg privater Schulen zurückgreifen. Andererseits ist nicht zu übersehen, daß in Deutschland die Durchlässigkeit zwischen den Schultypen gewachsen ist, daß alternative Wege zu qualifizierten Schulabschlüssen entstanden sind, daß es in der föderativ bestimmten Schullandschaft auch Gesamtschulen in nennenswerter Zahl gibt und schließlich, daß das dreigliedrige Schulsystem durch die aktuelle Verteilung der Schülerpopulation eine tiefgreifende Umwertung erfährt.

Verwandte Problemlagen in den europäischen Staaten legen ähnliche Lösungsstrategien nahe. In der Brechung an nationalen Traditionen und Besonderheiten entsteht eine europäische Bildungslandschaft, die nicht gleichförmig ist, aber doch einen gemeinsamen Duktus aufweist. Ein Beispiel habe ich skizziert, in der einschlägigen Literatur finden sich weitere Belege für gesamteuropäische „Modernisierungskonzepte.“ (51)

In meinem letzten Kapitel versuche ich, einen bildungspolitischen Prozeß, der in der Bundesrepublik gerade erst begonnen hat, im internationalen Zusammenhang zu verorten.

3.2 Die „Vermarktung“ der Bildung als gemeinsame Zukunft?

Die Pädagogische Woche an der Universität Oldenburg wurde 1995 durch einen Vortrag von Klaus-Jürgen Tillmann eröffnet unter dem Titel „Autonomie der Schule - Illusion oder realistische Reformperspektive?“ (52). Man könnte böse kommentieren, nun habe diese Thematik auch die Provinz erreicht. Ich sehe das anders: eine seit geraumer Zeit aus verschiedenen Wurzeln gewachsene neue Sichtweise von Schule ist in das Alltagsbewußtsein von Lehrerinnen und Lehrern und einer darüber hinaus gehenden Öffentlichkeit vorgedrungen.

Bereits vor gut zehn Jahren hat Helmut Fend mit seinen Untersuchungen zur „guten Schule“ angeregt, die Erziehungswissenschaft möge neben der Lehrer-Schüler-Beziehung auch der einzelnen Schule als sozialer und pädagogischer Handlungseinheit mehr Aufmerksamkeit zuwenden.(53) Die Vorstellung, mit der „Entwicklung eines Schulprofils“ reformpädagogische Impulse in das staatliche Schulwesen einzubringen, löste mehr und mehr die Diskussion um Alternativschulen und die Hoffnung auf Strukturveränderungen grundlegender Art ab. Der einzelnen Schule mehr Freiheit zu geben, wurde und ist bis heute ein

wichtiger Aspekt des pädagogischen Bemühens um eine *innere* Schulreform.

Ich habe den Eindruck, die mit Eifer diskutierenden Pädagogen wurden erst spät gewahr, daß jede Überlegung zur „Schulautonomie“ auch Teil gesellschaftspolitischer Konzeptionen ist, die vielschichtiger und weitgreifender sind. Dezentralisierung ist eines der umfassenden politischen Themen seit Ende der 80er Jahre, und eine neo-liberale Variante der Kritik am übermächtigen Staatsapparat fordert die Abkehr von einer staatlich garantierten „sozialen Rundumversorgung“ des Bürgers. Rückzug aus der Verantwortung heißt dann sehr schnell: Privatisierung eines öffentlichen Sektors. Daß der kostenintensive Bereich schulischer Bildung und Erziehung nicht unberührt bleibt von derartigen Gesellschaftsentwürfen, kann nicht überraschen. Ich will es etwas zuspitzen: Während der Reformpädagoge Horst Rumpf mit der Frage „Schulen wie Finanzämter?“ den Abbau von Verwaltungshandeln in der Schule und eine pädagogische Profilbildung fordert (54), kalkulieren bereits Kommunalpolitiker, ob angesichts leerer Haushaltskassen das Finanzamt oder aber eine Schule geschlossen werden kann! Oder vielleicht besser das Müllwerk?

Ich gebe zu, soeben habe ich die bundesdeutsche Realität verlassen und einen Sachverhalt herangezogen, den Hans-Dietrich Raapke aus Schweden berichtet hat. Ich komme damit aber zu meinem zentralen Anliegen zurück, nämlich: Einsichten in mögliche Entwicklungen unseres nationalen Bildungswesens zu gewinnen durch die Öffnung des Blickfeldes auf Europa - umfassende Prozesse.

Deshalb einige Worte mehr zur schwedischen Situation. Mit der erklärten Absicht, mehr Bürgernähe und Autonomie auf dezentraler Ebene zu realisieren, wurde - noch von der früheren sozialdemokratischen Regierung - das öffentliche Schulwesen kommunalisiert. Mit der Auflösung der zentralen Unterrichtsbehörde wurden Entscheidungsbefugnisse ebenso in die Gemeinden verlagert wie die Verantwortung für die finanzielle Bewirtschaftung. Schulleiter wurden Betriebsleiter

und regeln nun z.B. die Einstellung oder Entlassung von Personal (55). Sehr schnell wird der Schritt vollzogen von einer schulischen Gleichversorgung überall im Land zu regionaler Vielfalt und Ungleichheit, zu lokalen Konkurrenzsituationen und zu marktwirtschaftlichem Wettbewerb. Das Aufblühen eines Privatschulwesens ist Teil dieser Veränderungen, die sich scharf abheben von jenem schwedischen Reformmodell, das in den 60er und 70er Jahren internationale Aufmerksamkeit auf sich zog.

Während ich diesen Vortrag vorbereite, lese ich in der Lokalpresse, der Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, Hans-Olaf Henkel, verlange mehr Marktorientierung im bundesdeutschen Bildungswesen. Dazu sollten Schulen, Hochschulen und Unternehmen Aufnahmeprüfungen einführen und die „Nachfrageorientierung“ der Bildungseinrichtungen könne durch die Wiedereinführung von Schulgeld und Studiengebühren gestärkt werden (56).

Wenn ich hier assoziative Gedankenverbindungen nahelege, handele ich mir möglicherweise den Vorwurf ein, ich „vergleiche Äpfel mit Birnen“. Lassen Sie mich mit Wolfgang Hörner darauf entgegnen: „Entgegen volkstümlicher Vorstellung sind auch *Äpfel mit Birnen* miteinander vergleichbar, wenn man ein sinnvolles Vergleichskriterium findet“ (57), z.B. den Saftgehalt. Dieses „Tertium Comparationis“ kann durch mein Erkenntnisinteresse formuliert werden. Ich habe es hier auf die Frage zugespitzt: Was geschieht, wenn die einzelne Schule mehr Autonomie gewinnt und sich den Gesetzen des Marktes zu stellen hat?

Es drängt sich auf, den vergleichenden Blick nach England zu wenden. Besonders früh und besonders radikal hat dort die konservative Regierung ihren politischen Imperativ, den privaten Sektor auf Kosten des öffentlichen zu stärken, auch auf das Bildungssystem angewendet. Beobachter wie Ranin und Williams meinen, wir könnten „aus einem der größten schulpolitischen Experimente dieses Jahrhunderts durchaus so

manches lernen“ (58) und verweisen auf die Autonomie der Schule gegenüber lokalen oder regionalen Schulbehörden, die Mitsprache der Eltern über den Bildungsweg der Kinder, die Entstehung eines „Bildungsmarktes“ und die öffentliche Kontrolle der Unterrichtsergebnisse. An dieser Stelle lassen sich nicht alle steuernden Eingriffe während der seit 1979 ununterbrochenen Regierungszeit der konservativen Partei aufzeigen. Ich beschränke mich auf einen besonders augenfälligen Tatbestand.

In der Tradition des englischen Bildungswesens lagen entscheidende Befugnisse bei den Local Education Authorities (LEAs), deutlich abzuheben von einem föderalistischen Gesetzgeber wie in der BRD oder einer zentralen Lenkung wie etwa in Frankreich. Die LEAs bildeten regionale wahl-demokratische Institutionen, die sich dem Zugriff Londons weithin entzogen. Detlef Glowka weist in einer differenzierten Analyse nach, „daß die Bildungsreformen der konservativen Regierung einen Zusammenhang bilden und in eine gemeinsame Richtung weisen. Die LEAs sind drastisch abgewertet worden“ (59). Dem häufig labour-orientierten lokalen „pädagogischen Establishment“, auch als nutzlose und parasitäre Bürokratie diffamiert (60), wird der Boden entzogen: im „opting-out-arrangement“ wird jeder einzelnen Schule seit 1988 das Angebot gemacht, sich direkt von der Zentralregierung finanzieren zu lassen. Die Schule entzieht sich damit der Aufsicht und Kontrolle durch die LEAs, auf der Grundlage einer Abstimmung der Eltern und um den Preis, sich als eigenständige Einrichtung auf dem Bildungsmarkt behaupten zu müssen. In einer Art „payment on results“ erhält sie ihre Mittel leistungsbezogen und tritt in Konkurrenz mit anderen Anbietern.

Die Eltern haben auch innerhalb des staatlichen Schulangebots die Freiheit der Wahl und werden dazu laufend mit aktuellen Informationen über die einzelnen Schulen versorgt. Die wichtigsten Daten sind zweifellos jene über den Prüfungserfolg ihrer Absolventen bei den zentral vorgegebenen Zwischen- oder Abschlußexamen. Für wichtige

Prüfungen werden landesweit die erfolgreichsten Schulen in einer Rangliste erfaßt. Ich fand beispielsweise auf dem Titelblatt der Times einen Hinweis auf die Spitzenreiter der diesjährigen Prüfungen des „General Certificate of Secondary Education“ (GCSE), der Schlüsselebene 4 („key stage“) des „National curriculum“ (61). Die ersten fünf Plätze im Leistungswettbewerb werden von privaten Mädchenschulen gehalten, es folgen weitere Privatschulen („independent schools“) und auf Rang 25 die führende Staatsschule (auch eine Mädchenschule). Der Times-Leser findet in der selben Ausgabe auch einen Artikel, der beschreibt, wie an den „top girls' schools“ externe psycho-soziale Berater zum Einsatz kommen, um den leistungsstreb-geplagten Schülerinnen zu helfen (62). Ich erwähne das ohne Häme: die Freunde des Effizienzdenkens im Bildungssektor werden aber vielleicht daran erinnert, daß eine Schule kein Wirtschaftsbetrieb wie andere ist.

Ich komme zum Ende meiner Ausführungen. Eine letzte Chance möchte ich aber noch ergreifen, diejenigen zu sensibilisieren, die sich einer europäisch-vergleichenden Argumentation zur „Autonomie der Schule“ zu entziehen suchen.

Keine Autostunde von Oldenburg entfernt, in den Niederlanden, ist die Marktorientierung des öffentlichen Schulwesens so weit fortgeschritten,

- daß eine vom Staat finanzierte Schule um Schüler wirbt, um ihr Haushaltsbudget zu erhalten oder aufzustocken,
- daß die einzelne Schule entscheiden kann, ob sie einen gewissen Betrag zur Reparatur des Schulgebäudes, zur Anschaffung eines Computers oder zur Anstellung einer Lehrkraft einsetzen will,
- daß Schulen hohe Versicherungsprämien zahlen, um Krankheitsfälle ihrer Lehrkräfte durch Vertretungsregelungen auffangen zu können,
- daß Schulen mit Bildungsangeboten für Erwachsene ihr Finanzaufkommen zu verbessern versuchen und in

Konkurrenz mit Einrichtungen der Erwachsenenbildung und mit kommerziellen Anbietern auftreten,

- daß Schulen frei sind in der Entscheidung, Personen einzustellen, die nicht als Lehrer ausgebildet sind und möglicherweise auch geringere Gehaltsansprüche haben (63).

Ob wir es begrüßen oder ob es uns in Sorge versetzt: die „Vermarktung“ der Bildung ist ein Prozeß, der international zu beobachten ist. Es ist ein Prozeß, der aktuell vor Augen führt, daß die nationalen Bildungssysteme in Europa gemeinsamen Trends der Internationalisierung unterliegen. Mit der Relativierung des Nationalstaates im vereinten Europa und der Zunahme internationaler Interdependenzen ist die Bestimmung der öffentlichen Bildungseinrichtungen zu überdenken und neu zu formulieren. Der in seiner Herkunft national definierte Gegenstand der Erziehungswissenschaft löst sich zusehends auf: der Entwurf zukunftsweisender europäischer Perspektiven für die öffentliche Erziehung und Bildung steht als Aufgabe an.