

Bildungsverantwortung auf europäischer Ebene – Sozialethische Perspektiven und Probleme der Modellierung kooperativer Bildungsverantwortung in der europäischen Mehrebenenpolitik

CHRISTOF MANDRY

Wie jeder politische und gesellschaftliche Bereich steht auch das Bildungssystem unter der ethischen Gerechtigkeitsforderung. Zu den vielen Aspekten, in die sie sich aufgliedern lässt, gehört wesentlich die Frage nach der Gerechtigkeit der Institutionen des Bildungssystems. Schulen, Hochschulen, Ausbildungs- und Weiterbildungseinrichtungen, aber auch die Bildungswege, die ein Bildungssystem mit seinen Zugangsbedingungen und Abschlussanforderungen, seinen Bewertungen, seinen Verwertungsmöglichkeiten und seinen Erfolgsbedingungen bereithält, müssen gerechte Bildungschancen eröffnen. Diese Forderung wird seit geraumer Zeit von einem individuellen moralischen Anspruch auf Bildung her diskutiert. Das individuelle moralische Recht auf Bildung hat institutionenethische Konsequenzen, da die politisch-rechtliche Gestaltung der Institutionen des Bildungssystems dem ethischen Gerechtigkeitsanspruch genügen müssen, der aus den grundsätzlich gleichen Rechten der Gesellschaftsmitglieder folgt.¹ In diesem Zusammenhang ergibt sich notwendig die Frage, wer dafür Sorge zu tragen hat, dass das Bildungssystem tatsächlich so organisiert und weiterentwickelt wird, dass es den ethischen Forderungen genügt oder jedenfalls in höherem Maße genügt. Ethische Anforderungen müssten ins Leere laufen, wenn sich nicht angeben ließe, wer – welche Person, welche Personengruppe, welche Amtsträger oder Instanzen – für die ethisch geforderte Berücksichtigung des Rechts auf Bildung verantwortlich sind. Ausgearbeitete ethische Verantwortungstheorien entwickeln den Verantwortungsbegriff als mehrstellige Relation zwischen einem

¹ Vgl. etwa Mandry 2007; Neuhoff 2007; Heimbach-Steins et al. 2009.

Subjekt der Verantwortung, einer Verantwortungsinstanz und einem Objekt der Verantwortung. Die Verantwortungsrelation umfasst mindestens, dass „[j]emand (Subjekt) [...] für etwas (Gegenstand) vor oder gegenüber jemandem (Instanz) aufgrund bestimmter normativer Standards (Normhintergrund)“ (prospektiv) verantwortlich ist, oder dass ein Subjekt sich (retrospektiv) „für etwas (Gegenstand) vor oder gegenüber jemandem (Instanz) unter Berufung auf bestimmte normative Standards (Normhintergrund)“ verantwortet.²

Für die Frage nach der Verantwortung für das Bildungswesen und für eine gerechte Beteiligung an Bildung sind zwei Aspekte an dieser Relation mit speziellen Herausforderungen versehen, nämlich der Kompetenzaspekt und der Zuschreibungsaspekt. Zuständigkeit oder Kompetenz meint hier, dass derjenige „verantwortlich für“ etwas ist, in dessen Zuständigkeit oder Kompetenz eine Aufgabe oder ein Sachbereich fällt. Von ihm wird berechtigterweise erwartet, dass er für seine Aufgabe Sorge trägt, er ist der Adressat von legitimen Erwartungen und muss sich – damit kommen wir zum zweiten Aspekt – Vorgänge oder Unterlassungen in seinem Kompetenzbereich zurechnen lassen. Der Zurechnungsaspekt von Verantwortung ist allerdings nicht einfach das Gegenstück zur Zuständigkeit, denn die Zurechnung von Handlungen, Unterlassungen und Handlungsfolgen setzt die tatsächliche Urheberschaft und die moralische Zurechnungsfähigkeit voraus, was alleine durch die Zuständigkeit ja nicht bereits beantwortet ist, sondern im Gegenteil unabhängig von ihr zu erörtern ist. Im ethischen Verantwortungsbegriff sind somit sowohl komplexe handlungstheoretische Verhältnisse der Verursachung und der Zurechnung zu klären als auch moralische und – im gesellschaftlichen und politischen Bereich – demokratie- und legitimations-theoretische Überlegungen der Ämter- und Rollenzuständigkeiten zu erörtern.

Sowohl die Zuständigkeits- als auch die Zurechnungsfrage sehen sich im Bereich der Bildungspolitik und des Bildungssystems deshalb mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert, da das Bildungswesen ein geradezu typischer Gegenstand von Mehrebenenpolitik ist. Für sie sind geteilte Zuständigkeiten, Verschränkungen von Ebenen – etwa national, föderal und lokal – und die Notwendigkeit der Kooperation mit Akteuren wie Eltern und Arbeitgebern kennzeichnend, die hierarchischer staatlich-administrativer Anordnung und Kontrolle nicht direkt unterworfen sind und deren Kooperation aufgrund von freiwilligem, wertebasiertem *commitment* angeworben oder deren Mitwirken durch Anreize motiviert und gesteuert werden muss. Für die Verantwortungsfragen hat das zur Folge, dass sowohl die (verfassungs)rechtlich-politische Zuständigkeit im Sinne der legitimen Oberhoheit und Regelungskompetenz für das Bildungswesen in seinen einzelnen Zweigen sehr differenziert sind, als auch dass die Zuschreibung und die Zurechnung von ethisch relevanten Zuständen, Ergebnissen und auch Veränderungen in der Bildungslandschaft (etwa herkunftsbezogenes Bildungsmisserfolge oder spezifische diskriminierende Effekte) an Akteure oder verursachende Prozesse vor erheblichen Herausforderungen steht.

2 Werner 2006, S. 543.

Die Bildungspolitik der Europäischen Union, die im Mittelpunkt dieses Beitrags steht, erhöht diese Herausforderungen weiter und fügt ihnen neue hinzu. Denn die Politik der EU erweitert die nationale Mehrebenenpolitik nicht nur um eine weitere Ebene, sondern EU-Politik stellt ihrerseits selbst ein klassisches Beispiel für Mehrebenenpolitik dar.³ Infolge des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung verfügt die Union nur über sehr wenige exklusive politische Zuständigkeiten. In den meisten Politikfeldern liegen hingegen zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilte Kompetenzen vor, zu denen noch Mitspracherechte der Regionen hinzukommen. Somit werden in der EU-Politik die meisten Entscheidungen als Kompromisse zwischen den Regierungen aller beteiligten Ebenen getroffen, und aus diesen Entscheidungen gehen ihrerseits politische Programme hervor, die ein „dichtes Mehrebenengeflecht von Finanzierung, Implementierung und Evaluation bilden“.⁴ Die die EU charakterisierende „Politikverflechtung“ begünstigt zum einen, dass sich jeweils politikfeldspezifische Akteursnetzwerke herausbilden, die in unterschiedlicher Weise an den Entscheidungen partizipieren, die jedoch keineswegs gleichgerichtet agieren müssen, sondern in denen sich auch widerstreitende Interessen artikulieren können.⁵ Zum anderen – und infolgedessen – bringt sie ein – teilweise beabsichtigtes – Verunklaren von Entscheidungszuschreibungen zu einer bestimmten Ebene oder zu bestimmten Akteuren hervor.

Aus diesen Sachverhalten ergibt sich für das Vorgehen dieses Beitrags die Erfordernis, zunächst die Grundzüge der EU-Bildungspolitik zu beschreiben, freilich nicht ohne sie bereits mit den oben skizzierten Aspekten ethischer Verantwortung in Zusammenhang zu bringen. Im Rahmen dieses Beitrags kann es nur um ein heuristisches Heranhalten des Verantwortungsbegriffs an die europäische Bildungspolitik gehen, denn sowohl die Breite des Politikfelds der Bildung als auch das Ausmaß der Verflechtung können hier nur mit dem Anspruch der Problemerschließung angegangen werden. Die Skizze der EU-Bildungspolitik wird einen Schwerpunkt auf die sogenannte Offene Methode der Koordinierung in diesem Politikfeld legen, aber auch den Blick über die Politik der Union hinaus auf globale Akteure weiten. Im Anschluss werden dann die ethischen Problemlagen und Forschungsfragen hinsichtlich der Verantwortung für die Koordinierung und die Zielsetzungen der europäischen Bildungspolitik zusammengetragen.

3 Vgl. dazu Benz 2009, bes. S. 134–165; Sturm 2005, sowie *grundlegend und in einen normativen Zusammenhang stellend* Schröder 2003.

4 Sturm 2005, S. 108.

5 Vgl. Sturm 2005, S. 109–111. Die „Politikverflechtungsthese“ geht auf F.W. Scharpf zurück, der den Europäisierungsprozess in einer „Politikverflechtungsfälle“ sieht. Vgl. Scharpf 1994.

1 Entwicklung von bildungspolitischen Kompetenzen und einer bildungspolitischen Koordination auf europäischer Ebene

Die Europäische Union (EU) hat traditionell nur sehr geringe eigenständige Kompetenzen für den Bildungsbereich. Sie erstrecken sich seit den Römischen Verträgen vor allem auf die Berufsausbildung (*vocational training and education*, VET) und stehen im Zusammenhang mit der Etablierung des Gemeinsamen Marktes und der Freizügigkeit für Arbeitnehmer. Laut Artikel 128 des EWG-Vertrags von 1957 beschränkt sich die Bildungspolitik der Gemeinschaft auf Berufsbildung, für die „gemeinsame Grundsätze“ aufgestellt werden sollen. Die Mehrebenenverflechtung wird daran deutlich, dass die Durchführung einer gemeinsamen Berufsbildungspolitik weiterhin den nationalen Regierungen obliegt, und dass am Zustandekommen der Grundsätze neben Kommission und Europäischem Rat zusätzlich noch der Wirtschafts- und Sozialausschuss beteiligt ist.⁶ Da der Rat 1963 zwar zehn Grundsätze aufstellt, ihr rechtlicher Status jedoch umstritten bleibt und sie de facto von den nationalen Regierungen nicht befolgt werden, hat die gemeinsame Bildungspolitik bis in die 1980er Jahre eher intergouvernementalen als supranationalen Charakter.⁷ Im Zuge der Errichtung des Gemeinsamen Marktes sollen die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen, eine grundlegende Angleichung der Ausbildungen und die Hebung des Ausbildungsniveaus sowohl Mobilitäts- als auch ökonomische Wachstumshemmnisse abbauen. Diese Politik konzentriert sich auf eine Anzahl von vergleichsweise wenig umfangreichen Einzelprogrammen. Dies ändert sich erst zu Beginn der 1970er Jahre, als unter dem Eindruck steigender Jugendarbeitslosigkeit in Folge der Ölkrise die berufliche Qualifizierung der Schulabgänger auch auf europäischer Ebene neue Aufmerksamkeit findet und Bildung als Politikfeld der Gemeinschaftspolitik anerkannt wird. Erste Vorhaben der Kommission, die einen stärker harmonisierenden Ansatz für die europäische Bildungspolitik erkennen ließen, wurden von den Mitgliedsstaaten jedoch zurückgewiesen. So ist die Etablierung der europäischen Bildungspolitik vor allem auch auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zurückzuführen, der die Gemeinschaftskompetenzen in Bildungsfragen nach Art. 128 EWGV in einer Reihe von Urteilen weit auslegte.⁸

Damit ging im selben Zeitraum die Ausdehnung über VET hinaus auf die allgemeine Bildung einher. Die bescheidenen Erfolge dieser Bildungspolitik und verschiedene Urteile des EuGH in den 1980ern, dass auch höhere Bildung und Hochschulbildung als ein Teil von VET zu verstehen seien, führten zur Überzeugung, dass allgemeine und berufliche Bildung in einem engen Zusammenhang zu sehen seien. Daher richtete sich die Auf-

6 Artikel 128 EWG-Vertrag (Fassung von 1957): „Auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses stellt der Rat 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.“

7 Vgl. Ertl 2006, S. 6.

8 Vgl. Linsenmann 2008, S. 229.

merksamkeit europäischer Politik zunehmend zusätzlich auf das allgemeine Bildungswesen (*general education*). Grundsätzlich wurde allgemeine Bildung im Zusammenhang mit Berufs(aus)bildung gesehen und diese von den Erfordernissen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit her verstanden (*vocationalism*).⁹ Ohne eindeutige rechtliche Basis blieben diese Aktivitäten kleinteilig und wenig zusammenhängend.

Die Ausweitung auf das allgemeine Bildungswesen fand zunächst 1992 mit dem Vertrag von Maastricht statt, der erstmals eine EU-Kompetenz im Bereich des allgemeinen Bildungswesens definierte. Die den alten Artikel 128 ersetzenden Artikel 149 (allgemeine Bildung) und 150 (berufliche Bildung) des EG-Vertrags¹⁰ weisen der Union und den Mitgliedstaaten jeweils Aktionsschwerpunkte zu, ohne in einem der beiden Felder eindeutig die Zuständigkeit entweder der Union oder der nationalen Ebene zuzuschlagen. Im Unterschied zur VET, wo die EU weitergehende Kompetenzen hat, beschränkt sich ihre Kompetenz in der allgemeinen Bildung auf Unterstützungsmaßnahmen der nationalen Bildungspolitik. Sowohl in der allgemeinen wie in der beruflichen Bildung werden freilich die „strikte Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten“ für die Lehrinhalte und die Gestaltung der Bildungssysteme festgehalten (Art. 149 Abs. 1 bzw. Art. 150 Abs. 1 EGV) und ist jegliche „Harmonisierung“ der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften explizit ausgeschlossen (Art. 149 Abs. 4 bzw. Art. 150 Abs. 4 EGV). Die Prinzipien der Subsidiarität (Art. 3b EGV-Maastricht = Art. 5 EGV-Amsterdam) und der kulturellen Autonomie verhindern sowohl rechtlich als auch de facto einen weiter gehenden Einfluss der Union auf die Bildungssysteme in Europa.

Es sollte jedoch nicht übersehen werden, dass die seit 1986 aufgelegten Einzelprogramme im Bereich der Berufsbildung, aber auch der allgemeinen Bildung fortgeführt wurden. Im Unterschied zu einer Politik der direkten institutionellen Harmonisierung sind sie eine Form von Verteilungspolitik in Gestalt von Aktionsprogrammen. Die Programme dienen vor allem der Mobilitätsförderung von Auszubildenden und Studierenden, dem Fremdsprachenerwerb und der Anerkennung von Ausbildungs- und Studienbestandteilen bzw. -abschlüssen.¹¹ Einen Einfluss auf die Bildungssysteme und -inhalte hatten sie nicht. Allerdings, so Ertl,¹² führten finanzielle Programmanreize in Verbindung mit der dezentralen Verwaltung dieser Programme seit den späten 1990ern auf nationaler Ebene zur Errichtung entsprechender Programmagenturen und administrativer Strukturen und übten so, wie er nahelegt, *soft power* aus.

Dem gegenüber bedeuten die Lissabon-Agenda und die Einführung der Offenen Methode der Koordinierung (auch) für den Bereich der EU-Bildungspolitik einen Strategiewechsel, weil der umstrittene Weg des Übertragens weiterer Kompetenzen an die

9 Vgl. Ertl 2006, S. 8.

10 In der Zählung des Vertrags von Amsterdam.

11 Vgl. Linsenmann 2008, S. 230–232. Dazu zählen etwa ERASMUS (Studierendenmobilität), PETRA (berufliche Bildung), LINGUA (Fremdsprachenerwerb), SOKRATES (Dachprogramm für Bildungsmethoden) und LEONARDO (Auszubildende, Arbeitnehmer, kleine und mittlere Unternehmen), sowie die Programme zur Anerkennung von Abschlüssen wie SEDOC, Europass und jüngst der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (EQR).

12 Ertl 2006, S. 10.

Union verlassen und stattdessen eine bessere und engere, kennzahlenorientierte Abstimmung der nationalen Bildungspolitiken auf gemeinsame Ziele forciert wird.

2 Die Offene Methode der Koordinierung im Bildungsbereich

Mit der Lissabon-Agenda setzt sich die Union das strategische Ziel, in der Dekade ab 2000 zur Europa zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt“ zu machen (vgl. European Council 2000). Zur Umsetzung dieser Strategie wird die Offene Methode der Koordinierung (OMK) eingeführt, die eine stärkere Leitungs- und Koordinierungsrolle für den Europäischen Rat vorsieht.¹³ Auch nach Abschluss der „Lissabon-Dekade“ 2000–2010 werden die Ziele und Methoden der Lissabon-Agenda im Nachfolgeprogramm „Europa 2020“¹⁴ weitestgehend beibehalten. Die Union erkennt der Bildung eine Schlüsselstellung für das Umsetzen der Lissabon-Agenda zu und fordert, das Bildungssystem stärker auf die Wissensgesellschaft und das Ziel eines höheren und höher qualifizierten Beschäftigungsniveaus auszurichten.¹⁵

Die Offene Methode der Koordinierung findet ihre Anwendung nicht nur, aber vor allem im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Union. Für den Bildungsbereich wurde ebenfalls ein spezifisches Profil der OMK entwickelt und implementiert. Generell ist für die OMK ein indirektes Regieren ohne explizite Regelungskompetenz kennzeichnend, indem auf dem Wege der intergouvernementalen Einigungen über Ziele, Benchmarks und Indikatoren ein Konvergenzprozess in Gang gesetzt wird, der ein Zielerreichen auf mehreren Wegen ermöglichen soll.¹⁶ Auf der Grundlage der Koordinationskompetenz, die Artikel 2 Absatz 5 AEUV als Rahmen für die OMK absteckt, liegt die Führungsrolle bei den Mitgliedstaaten, und die Union ist nur für Maßnahmen zuständig, die die Politik der Mitgliedstaaten unterstützen, koordinieren oder ergänzen, wobei erneut eingeschärft wird, dass verbindliche Rechtsakte der Union in diesem Bereich zu keiner Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften führen dürfen.¹⁷ Laut Artikel 6 AEUV fällt die allgemeine und berufliche Bildung unter diese

13 Das Schlussdokument des Lissaboner Rats (European Council 2000) charakterisiert die OMK durch „(...) a stronger guiding and coordinating role for the European Council to ensure more coherent strategic direction and effective monitoring of progress“. Zur OMK vgl. Höchstetter 2007 und Büchs 2007.

14 Vgl. European Council 2010a.

15 Vgl. European Council 2000, Nr. 25.

16 Rechtliche Grundlage ist Artikel 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der am 01.12.2009 durch den Vertrag von Lissabon in Kraft gesetzt wurde. Artikel 2 AEUV definiert die unterschiedlichen Zuständigkeitsarten der Union: die ausschließliche Kompetenz der Union (etwa in der Zoll- und Handelspolitik), die zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilten Kompetenzen (etwa in der Agrar- und Energiepolitik) und die reine Koordinationskompetenz der Union. Letztere gibt den Rahmen für die OMK ab.

17 „In bestimmten Bereichen ist die Union nach Maßgabe der Verträge dafür zuständig, Maßnahmen zur Unterstützung, Koordination oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchzuführen, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Union für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt. Die verbindlichen Rechtsakte der Union, die aufgrund der diese Bereiche betreffenden Bestimmungen der Verträge erlassen werden, dürfen keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten beinhalten.“ (AEUV Art. 2. Abs. 5).

Zuständigkeitsart der Union, und in den diese Politikbereiche definierenden Artikeln 165 und 166 wird festgelegt, dass das Europäische Parlament und der Europäische Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen entsprechende Maßnahmen erlassen.

Vor diesem unionsrechtlichen Hintergrund wird deutlich, dass die OMK eine Methode des Regierens ist, um eine gemeinsame Politik durchzuführen, ohne dass neue supranationale Zuständigkeiten auf die Union übertragen werden. Als eine Governance-Methode des „indirekten Regierens“ wirkt die OMK nicht wie traditionelles „hard law“ mittels Gesetzen, Erlassen und Direktiven mit gesetzlich bindender Kraft, die gleiche Regelungen im gesamten Unionsraum herbeiführen, sondern setzt das „soft law“ von Empfehlungen, Selbstverpflichtungen und Standards ohne förmliche juristische Bindungskraft ein. Im Bildungsbereich ist die OMK um Benchmarks und aus ihnen abgeleitete Indikatoren herum geformt, die die Qualität des Bildungswesens messen sollen, aber auf die weder ein förmlicher Anspruch seitens der Bürger besteht, noch eine sanktionierbare Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sie zu erreichen. Vielmehr beruht die Idee der OMK auf einer politischen Dynamik, die von der Vereinbarung gemeinsamer Ziele, Standards, Kontrollgrößen und Zeitpläne ausgehen soll, indem ein Prozess des wechselseitigen politischen Lernens in Gang gesetzt wird.¹⁸ Die unionsweiten Ziele und Benchmarks werden in nationale und regionale Ziele, Kennzahlen und Prioritäten übersetzt, so dass länder- und regionenspezifische Maßnahmen konzipiert werden können. Die nationalen Regierungen sollen von „vorbildlichen Modellen“ anderer Mitgliedstaaten lernen, indem sie Informationen austauschen, „best practice“-Lösungen studieren und im Hinblick auf die vereinbarten Zielgrößen entscheiden, welche Aspekte in die eigene Politik übernommen werden. Die OMK enthält aber weder Vorgaben über die institutionelle Gestaltung des Bildungswesens noch verpflichtende Maßnahmen, denn angesichts der unterschiedlichen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten und angesichts der Pfadabhängigkeiten der existierenden Bildungs- und Sozialsysteme, gelten allgemeine Modelle als ineffizient und sollen gerade spezifischen, passgenauen Verbesserungen weichen. Die Definitionskompetenz für Ziele, Benchmarks und Indikatoren liegt beim Europäischen Rat (der Minister). Wesentliche Arbeitsmittel sind regelmäßige Berichte und der Austausch über Erfolgsmodelle („best practice“); im Bildungsbereich – anders als etwa in der Fiskal- oder Beschäftigungspolitik – findet jedoch keine „peer review“ statt. Die OMK bedeutet somit eine Rückkehr des intergouvernementalen Regierens auf Unionsebene, weil sie eine Methode darstellt, europäische (Konvergenz-)Politik auch dort zu betreiben, wo keine EU-Kompetenz besteht. Das Problem der Harmonisierung wird vermieden, weil eine Konvergenz allein auf der Zielebene vereinbart wird, der Weg zu ihrem Erreichen jedoch nicht vorgeschrieben, sondern in der nationalen Zuständigkeit belassen wird. Durch die Identifizie-

18 Vgl. Alexiadou 2007, S. 103–106.

nung von *best practice*-Modellen etc. wird Konvergenz – jedenfalls der Idee nach – nahegelegt, jedoch nicht vorgeschrieben. Mittels der veröffentlichten regelmäßigen Berichte über den Fortschritt beim Erreichen der Benchmarks und der spezifischen nationalen Kennzahlen übt die OMK informellen Druck über Ansehensgewinn und –verlust (*„naming and shaming“*) aus, operiert also anstelle mit förmlichen Sanktionen beim Verfehlen der Ziele mit dem unionsweiten Vergleich der Regierungsleistungen.¹⁹

Trotz des intergouvernementalen Charakters der OMK ist die Unionsebene nicht als rein nachgeordnete, ausführende Ebene zu bewerten. Neben der Mitwirkung des EU-Parlaments im Gesetzgebungsverfahren ist insbesondere die Rolle der Kommission zu würdigen, der kraft ihrer Koordinationsrolle eine Schlüsselposition zuwächst. Bei ihr laufen die Fäden der OMK zusammen, sie verfügt über die enorme Menge an Daten, die für die OMK erforderlich sind, und sie arbeitet jene Ziele, Benchmarks und Indikatoren aus, schlägt Maßnahmen vor und erstellt Monitoring-Berichte, die als Vorlagen den Beschlüssen des Rats zugrunde liegen.

Mit der OMK ist zudem ein erweiterter Kreis von Akteuren verbunden. Neben den üblichen Akteuren der Unionspolitik wie der Kommission, dem Europäischen Rat, dem EU-Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen, die das unionstypische Mehrebenengeflecht bilden, treten weitere Akteure, deren Mitwirkung wesentlich diffuser ist. Denn zum einen wirkt die OMK als „lernende Politik“ mit einem Kreis von Experten und Beratern zusammen, die für die Rückkoppelung von Maßnahmen und der erzielten Effekten sorgen sollen, um so eine ständige, empirisch basierte („evidence based“) Anpassung und Verbesserung der bildungspolitischen Strategien zu erreichen.²⁰ Das von der Kommission ins Leben gerufene Europäische Expertennetzwerk Bildungsökonomie (EENEE) spielt hierbei eine zentrale Rolle der wissenschaftlichen Politikberatung.²¹ Zum anderen nimmt sie die Expertise von privaten wie zivilgesellschaftlichen Betroffenen („stakeholder“) auf, wie Elternverbänden und Wirtschaftsverbänden. Dies ist eine direkte Konsequenz aus der programmatischen Ausrichtung auf das Ziel der Lissabon-Agenda, den europaweiten Aufbau einer global wettbewerbsfähigen Wissensgesellschaft. Für den „Schlüsselbereich Bildung“ rückt daher neben der Steigerung der privaten Bildungsausgaben das Konzept des „lebenslanges Lernens“ in den Mittelpunkt, worunter u. a. die frühe Vermittlung von IT-Kenntnissen, die Verzahnung von Bildungswesen und Wirtschaft und ins-

19 Als weitere Arbeitsformen hat die Kommission „Cluster“ und „Peer Learning Activities“ (PLA) ins Leben gerufen. Darunter sind freiwillige, themenbezogene Arbeitsgruppen von mehreren Mitgliedstaaten zu verstehen, in denen Policy learning durch Information über erfolgreiche oder erfolglose Strategien und Maßnahmen in Bezug auf gemeinsame bzw. vergleichbare Probleme erzielt werden soll. Cluster und PLA sind die „softesten“ OMK-Instrumente, da weder ein Monitoring der Erfolge noch der Teilnahme vorgesehen ist. Vgl. Alexiadou 2007, S. 104.

20 Vgl. Alexiadou 2007, S. 104f.

21 Das EENEE wird vom Münchener ifo-Institut für Wirtschaftsforschung koordiniert und vereint einen europäischen Kreis von Bildungsökonominnen und bildungsökonomischen Forschungsinstituten, die auf Anfragen der Kommission hin forschend und beratend tätig werden. Die vom EENEE verfassten analytischen Berichte bilden die Grundlage für Strategiepapier der Kommission, vgl. etwa Wößmann und Schütz 2006.

besondere auch die Zusammenarbeit von Schulen mit Unternehmen verstanden wird.²²

Hinzu kommt, dass die Bildungspolitik der Union mit Bildungspolitiken verwoben ist und mit politischen Akteuren zusammenarbeitet, die über die Union und den Kreis der EU-Mitgliedstaaten noch hinausgehen. Das gilt in besonderem Maß für die OECD. Obwohl die OECD keine europäische internationale Organisation ist, hat sie innerhalb Europas große Bedeutung. Der Einfluss der OECD und ihrer empirischen Studien (z. B. PISA) wirkt sich dabei sowohl auf der nationalen als auch auf der EU-Ebene aus. Die EU-Politik stützt sich teilweise auf OECD-Statistiken und teilt weitgehend die zugrunde liegenden Vorstellungen hinsichtlich der Bedeutung von „Bildung“ für wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Die OECD ist keineswegs die einzige Quelle für europäische Vergleichsdaten, aber infolge der Verknüpfung mit einer internationalen Wettbewerbssemantik für die europäische Vergleichs- und Benchmarks-Semantik bedeutsam. Die Art der OECD, Daten zu liefern und zu präsentieren, passt in die Governance-Strategie der OMK. Aus der Sicht der ethischen Frage nach Verantwortung muss die OECD als Akteur für die Zuschreibung von bildungspolitischen Einflüssen und Wirkungen in den Blick genommen werden, obwohl gerade keine juristisch definierte Zuständigkeit festgeschrieben ist. Des Weiteren sollte nicht übersehen werden, dass ein zentraler Aspekt der Bildungspolitik der Union, nämlich die Transparenz und Vergleichbarkeit von Bildungsgängen und –abschlüssen, mit zwei intergouvernementalen Regimes verbunden ist, deren Mitglieder über den Kreis der EU-Mitgliedstaaten hinausgehen: Sowohl der Kopenhagen- als auch der Bologna-Prozess (Transparenz und Vergleichbarkeit von Berufsbildungs- bzw. Hochschulabschlüssen)²³ sind europäische Bildungsregime, die wesentlicher Bestandteil der Unionspolitik sind, aber nicht mit ihr hinsichtlich des Umfangs und der Akteure deckungsgleich sind. An ihnen wäre eine Untersuchung aufschlussreich, inwieweit europäische Bildungspolitik international vernetzt und eingebunden ist, als auch inwiefern sie ein Mittel sind, die vom Unionsrecht ausgeschlossene „Harmonisierung“ auf anderem Wege zu erreichen. Einmal mehr zeigt sich für die Perspektive der ethischen Verantwortung die Schwierigkeit, sowohl eindeutige Zuständigkeiten auszumachen, als auch bildungspolitische Maßnahmen und Effekte eindeutigen Akteuren zuzuordnen, die sowohl in ihrer Rollenvielfalt als auch im Dschungel der Programme und Maßnahmen zu entschwinden drohen.²⁴

22 Vgl. Commission of the European Communities 2001, Nr. 25. Tanja Börzel (2005, S. 635f.) bezweifelt jedoch, dass durch die OMK private, v. a. ökonomische Akteure, zu gleichberechtigten Teilhabern am politischen Entscheidungsprozess geworden sind.

23 Vgl. European Ministers of Vocational Education and Training und European Commission 2002.

24 In politikwissenschaftlicher und juristischer Perspektive wird die demokratische Legitimation der OMK seit einiger Zeit diskutiert, vgl. dazu etwa Höchstetter 2007, S. 216–230, Papadopoulos 2010.

3 Der strategische Rahmen für allgemeine und berufliche Bildung „ET 2020“

Im Zuge der Lissabon-Agenda und ihrer gegenwärtigen Fortschreibung im Bildungsbereich unter dem Titel ET 2020 sind sowohl allgemeine als auch berufliche Bildung Gegenstand der OMK-Politik mit dem Ziel, das Bildungswesen in der EU effizient(er) auf die allgemeinen Ziele der EU-Politik, insbesondere das einer „wettbewerbsstarken und dynamischen Wissensgesellschaft“ auszurichten. In Verbindung mit dem Bologna- und dem Kopenhagen-Prozess soll ein „Europäischer Bildungsraum“ entstehen. Die erste Dekade der Lissabon-Agenda ist freilich – auch aufgrund der globalen Finanzkrise – mit einer sehr ernüchternden Bilanz zu Ende gegangen. Insbesondere auf finanzpolitischem Gebiet ist die Union von ihren Zielen sehr weit entfernt geblieben. Aber auch die OMK im Bildungsbereich hat nicht die erwünschten Ergebnisse erzielt, sondern nahezu alle zentralen Benchmarks verfehlt.²⁵ Angesichts dieser Bilanz passt die Union die strategischen Ziele, die Grundsätze und die Arbeitsweise der Strategie „ET 2020“ an.²⁶ Die vier strategischen Ziele von ET 2020 sind:

1. Verwirklichung von lebenslangem Lernen und Mobilität;
2. Verbesserung der Qualität und Effizienz der allgemeinen und beruflichen Bildung;
3. Förderung der Gerechtigkeit, des sozialen Zusammenhalts und des aktiven Bürgersinns;
4. Förderung von Innovation und Kreativität – einschließlich unternehmerischen Denkens – auf allen Ebenen der allgemeinen und beruflichen Bildung.

Lebenslanges Lernen ist dabei so etwas wie ein Grundprinzip des gesamten strategischen Rahmens und soll jede Art des Lernens, vom Kindergarten bis zur Hochschulbildung und die Berufsausbildung bis zur Erwachsenenbildung, abdecken und zu einem kohärenten System mit flexiblen Übergängen zusammenschließen. Dazu sollen vor allem nationale Qualifikationsrahmen in Verbindung mit dem Europäischen Qualifikationsrahmen entwickelt und die Mobilität der Lehrenden und Lernenden gefördert werden. Ein kohärentes Qualifikationssystem zu schaffen, findet sich ebenfalls zentral in den Grundsätzen und den beschlossenen Arbeitsmethoden wieder, die den effizienteren Einsatz der OMK, eine bessere Verzahnung der Bildungssektoren untereinander sowie mit dem Kopenhagen- und dem Bologna-Prozess vorsehen. Um die Fortschritte genauer zu verfolgen und Maßnahmen frühzeitig anpassen zu können, wird ET 2020 in drei Arbeitszyklen mit je spezifischen Prioritäten unterteilt, d. h. das Monitoring soll kleinschrittiger vorgehen und die Koordination engmaschiger erfolgen.

25 So ist dem Zwischenbericht der Kommission zufolge (Commission of the European Communities 2009) etwa der Anteil der Schulabgänger mit geringen Lesefähigkeiten zwischen 2000 und 2006 nicht gesunken, sondern sogar von 21,3 % auf 24,1 % angestiegen; der Anteil der Erwachsenen mit Hochschulbildungsniveau liegt mit ca. 30 % weiterhin weit hinter dem der USA und von Japan, und auch die Bildungsausgaben im Hochschulbereich liegen weiterhin um ca. € 10.000 pro Studierendem pro Jahr hinter den US-Vergleichsausgaben.

26 Vgl. Europäischer Rat 28.05.2009.

Die europäischen Benchmarks, an denen das Erreichen der Ziele bis 2020 gemessen wird, lauten:

- Durchschnittlich 15 % der Erwachsenen sollen am lebenslangen Lernen teilnehmen.
- Der Anteil der 15-Jährigen mit schlechten Leistungen in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften soll unter 15 % liegen.
- Mindestens 40 % der 30- bis 34-Jährigen sollen einen Hochschulabschluss besitzen.
- Der Anteil frühzeitiger Schul- und Ausbildungsabgänger soll unter 10 % liegen.
- Mindestens 95 % der Kinder zwischen vier Jahren und dem Einschulungsalter soll in den Genuss einer Vorschulbildung kommen.

Diese Benchmarks gelten europaweit, d. h. sie beziehen sich auf den EU-Durchschnitt und sind nicht von jedem Land einzeln zu erreichen. Vielmehr soll jede nationale Regierung erörtern, wie sie zum Erreichen der Benchmarks beitragen kann und wie angesichts der konkreten Situation im eigenen Land adäquate Schwerpunkte gewählt und Prioritäten gesetzt werden können, die entlang nationaler Bildungsaktionspläne mit spezifischen Kennzahlen verfolgt werden sollen.

Für den ersten Zyklus (2009–2011) wurden für jedes der vier strategischen Ziele prioritäre Bereiche festgelegt, die vor allem dem Erheben von Ursachen und der Identifizierung von *best practice*-Modellen sowie der Verbesserung der Kooperation widmen.

Insgesamt lässt sich dies zusammenfassen als ein Bemühen um Steigerung der Bildungsbeteiligung in allen Bevölkerungsteilen, insbesondere bei den weniger Qualifizierten und den Bildungsbenachteiligten. Das Ziel, Bildungsdefizite abzubauen und das Bildungsniveau zu erhöhen, ist im Zusammenhang mit der Beschäftigungsstrategie der Union zu sehen, die wiederum zunächst dem Globalziel verpflichtet ist, die EU als wirtschaftlich wettbewerbsfähige und innovative Region zu stärken. Es ist aber auch nicht zu übersehen, dass daneben Zielsetzungen wie soziale Inklusion, Gerechtigkeit beim Zugang zu Bildung sowie „sozialer und territorialer Zusammenhalt“ der Union stehen. Die Pluralität der Zielsetzungen der EU-Bildungspolitik sowie ihre Gewichtung oder auch ihre eventuelle Widersprüchlichkeit gilt es im Folgenden etwas eingehender in den Blick zu nehmen. Denn die Komplexität der Mehrebenenpolitik erstreckt sich nicht nur auf die Akteure und die Zuständigkeitsebene, sondern auch auf die Vielfalt der Ziele, deren Formulierung ja selbst zum einen ein Resultat des Mehrebenengeflechts ist, und die zum anderen den Hintergrund abgeben, vor dem politische Handlungen erfolgen und als Erfolge oder Misserfolge bewertet werden.

4 Die Pluralität der Ziele in der EU-Bildungspolitik

In der Bildungspolitik der Union lassen sich mindestens vier unterschiedliche Zielsetzungen ausmachen, die mit unterschiedlichem Gewicht und zu unterschiedlichen Zeitpunkten vertreten sind. Generell ist zu unterstreichen, dass die Bildungspolitik der Union von Anfang an der Wirtschaftspolitik bei- und untergeordnet ist, genauer: der Errichtung des Gemeinsamen Marktes. Wieweit die Bildungspolitik seither tatsächlich und nicht nur programmatisch von Wirtschaftspolitik eigenständig geworden ist, ist umstritten und muss wohl für die unterschiedlichen bildungspolitischen Sektoren einzeln diskutiert werden. Die vier Zielsetzungen, die niemals isoliert auftraten und sich im Übrigen auch nicht ausschließen, sind: (1) das Einführen einer europäischen Dimension in die Bildung, im Sinne des Überwindens nationaler Stereotypen und des Aufbaus von europäischem Bewusstsein und einer europäischen Identität; (2) das Ideal eines „Europa der Bürger“ im Zusammenhang mit dem Aufbau eines bürgernahen und demokratischen Europas mit entsprechender Bürgeridentität und europäisch-demokratischer Verantwortlichkeit; (3) das Stärken des „Humankapitals“ in Europa als Bestandteil einer europäischen Wissensgesellschaft, die sich im globalen Wettbewerb behauptet, d. h. Bildung als Teil der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Lissabon-Agenda; und (4) Bildung als Teil der europäischen Sozialpolitik in der Perspektive von Inklusion und sozialer Kohäsion.

Die europäische Dimension in Bildungsprozessen, die Feindbilder überwindet und ein europäisches Bewusstsein stärkt, ist ein Nebenziel der europäischen Mobilitätsförderung gewesen, die ihrerseits vorrangig dem Errichten des Gemeinsamen Marktes zugeordnet ist. Sie ist vorwiegend mit den ersten Phasen europäischer Bildungspolitik und in erster Linie mit der Programmpolitik verbunden. Unter den gegenwärtigen Zielsetzungen der OMK-Bildungspolitik sucht man dieses Ziel vergeblich – was vielleicht auch als Anzeichen zu werten ist, dass europäische Feindbilder als überwunden gelten. Ähnliches gilt für das Bildungsziel, ein europäisches Bürgerideal als Bestandteil des demokratischen und bürgernahen Europa zu schaffen. Dieses Ziel ist vor allem in den 1980er und 1990er Jahren nachweisbar und stellt eine Reaktion auf die nachlassende Identifikation der Bürger mit der EU dar. Seit 2000, also mit der Lissabon-Agenda, ist diese Zielsetzung aus der EU-Bildungspolitik verschwunden.²⁷ Freilich muss man für beide Ziele die Frage stellen, inwiefern sie jemals tatsächlich tatkräftig und nachhaltig verfolgt wurden oder ob sie nicht in erster Linie der wenig ausgebauten Bildungspolitik jener Perioden geschuldet sind, die konkreter Zielsetzungen erman- gelten mussten – zumal sie auf der nationalen Ebene nach wie vor eine Rolle spielen.²⁸

Unübersehbar prioritär ist mit der Lissabon-Agenda die wirtschafts- und wettbewerbspolitische Ausrichtung und Einbettung der EU-Bildungspolitik geworden. Das strategische Konzept des lebenslangen Lernens setzt auf die Erhaltung und Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit der Unionsbevölkerung, identifiziert Schlüsselkompetenzen

27 Vgl. Linsenmann 2008, S. 229f.; Ertl 2006, S. 8.

28 Freilich kann man ihr Verschwinden auch mit dem europäischen Verfassungsprozess in Verbindung bringen, mit dem sie – je nach Bewertung – entweder erfüllt oder mit dessen Scheitern sie obsolet geworden sind.

wie vor allem IT-Kenntnisse und versteht die Qualität des allgemeinen wie des beruflichen Bildungssystems im Horizont einer im globalem Wettbewerb stehenden Wissensgesellschaft. Aus ethischer Sicht ist zu würdigen, dass diese Zielsetzungen zwar möglicherweise eine starke und bedenkliche Zuspitzung und Engführung des Bildungsverständnisses darstellen – das freilich subsidiär im Zusammenhang mit den breiteren Zielsetzungen der nationalen Bildungssysteme zu sehen wäre – andererseits aber ethisch nicht belanglos sind. Dies gilt vor allem für die Tatsache, dass die Ziele der „Qualität und Effizienz“ der allgemeinen und beruflichen Bildung auch einen sozialen Aspekt haben, nämlich die – freilich auf die ökonomische Integrierung fokussierte – Verbesserung der Bildungssituation von Niedrigqualifizierten und (in den nationalen Kontexten jeweils spezifischen) Randgruppen fordern. Die „ökonomische“ Dimension der europäischen Bildungspolitik hängt also mit der „sozialen“ zusammen, ohne mit ihr identisch oder auch von vornherein gleichgerichtet zu sein.

Diese doppelte Zielsetzung wohnt der Lissabon-Agenda von Anfang an inne, denn die Leitidee des „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraums in der Welt“ ist mit dem Ziel gekoppelt „mehr und bessere Arbeitsplätze“ zu schaffen und „größeren sozialen Zusammenhalt“ zu verwirklichen.²⁹ Sozialer Zusammenhalt, oder wie es für gewöhnlich heißt, „sozialer und territorialer Zusammenhalt“ ist ein eingeführtes und generelles Ziel der EU-(Sozial- und Regional-)Politik, das auch durch Bildungspolitik realisiert werden soll und zwar durch die Einordnung in die europäische Beschäftigungsstrategie und die Lissabon-Strategie insgesamt. Sozialer Zusammenhalt wird weitgehend verstanden als Angleichung der Lebensverhältnisse in Europa auf einem möglichst hohen Niveau, ist also mit einer ökonomischen Wachstumsstrategie verbunden.³⁰ Insbesondere für die Mitgliedstaaten des Südens und des Ostens begründet dies eine „Aufholstrategie“ mit massiver Infrastrukturförderung, die durch die EU-Regional- und Strukturförderung verfolgt wird. Im Bildungssektor wirkt sich dies durch die Aufnahme von sozialen Indikatoren und Benchmarks aus, wie der Anteil an Schulabbrechern oder an Hochschulabsolventen in der Bevölkerung. Der forcierte Abbau von Bildungsdefiziten und die Konvergenz auf höheren Bildungsniveaus etc. – die im globalen Kontext die ökonomische Wettbewerbsposition der EU stärken sollen – wirken sich innereuropäisch sozial kohäsiv aus, weil sie den Wettbewerbsdrucks zwischen den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten *reduzieren*. Das Verhältnis der „sozialen“ zu den „ökonomischen“ Bildungszielen ist freilich nicht einfach zu bestimmen und wird im Horizont der Frage nach der Verantwortung für gerechte Bildung dadurch erschwert, dass die OMK zwar mit sozialen Bildungszielen und sozialen oder sozial relevanten Benchmarks aufwartet,³¹ aber ihrer Natur nach eben keine direktive Gesetzgebung darstellt, sondern nicht-verpflichtende Leitgrößen formuliert,

29 Die zentrale Programmaussage der Lissabon-Agenda lautet vollständig: *“to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion”* (European Council 2000, Rn. 5, Hervorhebung im Original).

30 Vgl. dazu Mandry 2010.

31 Alexiadous (2007, S. 106) Kritik, die OMK verfüge über keine oder nur unklar definierte soziale Zielgrößen ist daher im Blick auf ET 2020 nicht gänzlich berechtigt. Die soziale Zielsetzung scheint freilich jüngst als „Inklusion“ auf Armutsvermeidung zugespitzt zu werden. Vgl. European Council 2010b, Rn. 3.

und dass es der nationalen Politik obliegt zu entscheiden, welchen Zielen höheres Gewicht und größere Priorität zukommt. Welche Bedeutung in diesem politischen Prozess die europäische Bildungspolitik hat und wie effizient und effektiv letztlich die OMK als Governancemethode ist, wäre eingehender zu untersuchen.

5 Ausblick: Bildungsverantwortung und politische Koordination

Die Verantwortungszuschreibung ist bei der europäischen Dimension von Bildungspolitik sowohl hinsichtlich der Kompetenzbestimmung als auch hinsichtlich der handlungs- und Folgenzuschreibung mit Problemen behaftet. Die EU-Bildungspolitik stellt sich als ständiger Prozess dar, in dem sich distinkte Akteure zwar ausmachen, aber nur schwerlich klaren Rollen und Zuständigkeiten zuweisen lassen, Ebenen sich verschränken, demokratische Modelle durch diffusere Modelle der Governance abgelöst werden. Wer sind die Prozessverantwortlichen? Wer ist kontrollverantwortlich, wer legitimiert? Nationale Regierungen und nationale Zuständigkeiten (für Deutschland: Bundesländer) haben in der Bildungspolitik hinsichtlich der direkten Zuständigkeit auch im europäischen Rahmen nach wie vor die umfassendste Bestimmungsmöglichkeit. Der Politikstil der OMK ist im Bildungsbereich weitgehend intergouvernemental und nur wenig supranational (etwa im Bereich der Programme). Die zunehmende Verschränkung mit nicht demokratisch legitimierten Entscheidungsagenten verwischt dies zwar; die Ebene der Einflussnahme auf europäischer Ebene erfolgt aber vor allem im Sinne der Verstärkung: Europäische Bildungspolitik wirkt eher als Verstärker und Beschleuniger von bildungspolitischen Trends, die auf nationaler Ebene bereits vorhanden sind.³² Die OMK verlagert Verantwortung für das Erreichen der gemeinsam vereinbarten Ziele tendenziell wieder zurück auf die nationale Ebene. Allerdings könnte die OMK eine Dynamik über Semantiken und „Kennzahlen“ entfalten, die sowohl die Kompetenzfrage als auch die Zuschreibungsfrage unterlaufen oder zumindest verunklaren. Hier besteht Forschungsbedarf. Eine sozialetische Evaluierung muss darüber hinaus auch die Legitimität und die Effizienz und Zuteilung von Kompetenz zwischen den verschiedenen Ebenen reflektieren, als auch die ethische Qualität der Zielsetzungen, die europäischer Bildungspolitik eigen sind. Dabei wird es vor allem auf eine ethische Verhältnisbestimmung zwischen „ökonomischen“ und „sozialen“ Zielsetzungen ankommen.

32 Vgl. Grek u. a. 2009.

Literaturverzeichnis

- Alexiadou, Nafsika (2007):** The Europeanisation of education policy: researching changing governance and 'new' modes of coordination. In: *Research in Comparative and International Education* 2 (2), S. 102–116.
- Benz, Arthur (2009):** Politik in Mehrebenensystemen. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwissenschaften.
- Börzel, Tanja (2005):** European Governance. Markt, Hierarchie oder Netzwerk? In: Schuppert, Gunnar Folke/Pernice, Ingolf/Halter, Ulrich R./Bach, Maurizio (Hg.): *Europawissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, S. 613–641.
- Büchs, Milena (2007):** New governance in European social policy. The open method of coordination. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Commission of the European Communities (2001):** Report from the Commission: The concrete future objectives of education systems. COM (2001) 59 final. http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/concrete-future-objectives_en.pdf, zuletzt geprüft am 08.03.2011.
- Dies. (2009):** Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks 2009. SEC (2009)1616. EU Commission, DG Education and Culture, Unit A4. Brussels. http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report09/report_en.pdf, zuletzt geprüft am 08.03.2011.
- Ertl, Hubert (2006):** European Union policies in education and training: the Lisbon agenda as a turning point? In: *Comparative Educ* 42 (1), S. 5–27.
- Europäischer Rat (28.05.2009):** Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Mai 2009 zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“). In: *Amtsblatt der Europäischen Union* Nr. C (119), S. 2–10. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:DE:PDF>, zuletzt geprüft am 25.02.2011.
- European Council (2000):** Conclusions of the Presidency, Lisbon European Council (23.-24.03.2000). http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm, zuletzt geprüft am 06.03.2011.
- Ders. (2010a):** Conclusions of the European Council (25/26 March 2010). EUCO 7/10. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113591.pdf, zuletzt geprüft am 06.03.2011.
- Ders. (2010b):** Conclusions of the European Council (17 June 2010). EUCO 13/10. http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf, zuletzt geprüft am 14.03.2011.
- European Ministers of Vocational Education and Training; European Commission (2002):** Copenhagen Declaration on enhanced European cooperation in vocational education and training. Copenhagen. http://ec.europa.eu/education/pdf/doc125_en.pdf.

- Grek, Sotiria/Lawn, Martin/Lingard, Bob/Ozga, Jenny/Rinne, Risto/Segerholm, Christina/Simola, Hannu (2009):** National policy brokering and the construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland. In: *Comparative Educ* 45 (1), S. 5–21.
- Heimbach-Steins, Marianne/Kruip, Gerhard/Kunze, Axel Bernd (Hg.) (2009):** Bildung, Politik und Menschenrecht. Ein ethischer Diskurs. Tagung Menschenrecht auf Bildung: Maßstab für die Bildungspolitik in Deutschland? Bielefeld: Bertelsmann (Forum Bildungsethik, 6).
- Höchstetter, Klaus (2007):** Die offene Koordinierung in der EU. Bestandsaufnahme, Probleme und Perspektiven. Baden-Baden: Nomos.
- Linsenmann, Ingo (2008):** Die Bildungspolitik der Europäischen Union. In: Weidenfeld, Werner (Hg.): *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*. Neuaufgabe. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 227–236.
- Mandry, Christof (2007):** Bildung und Gerechtigkeit. In: Berendes, Jochen (Hg.): *Autonomie durch Verantwortung. Impulse für die Ethik in den Wissenschaften*. Paderborn: Mentis, S. 215–251.
- Ders. (2010):** Sozialer Zusammenhalt in Europa. Sozialethische Grundlagen und Kriterien einer Kohärenzpolitik. In: Dabrowski, Martin/Wolf, Judith/Abmeier, Karlies (Hg.): *Die EU-Erweiterung gerecht gestalten*. Paderborn/München/Wien/Zürich: Schöningh, S. 11–33.
- Neuhoff, Katja (2007):** Grundlegung und Kriterien des Menschenrechts auf Bildung. In: Heimbach-Steins, Marianne/Kruip, Gerhard/Kunze, Axel Bernd (Hg.): *Das Menschenrecht auf Bildung und seine Umsetzung in Deutschland. Diagnosen – Reflexionen – Perspektiven*. Bielefeld: W. Bertelsmann (Forum Bildungsethik 1), S. 48–66.
- Papadopoulos, Yannis (2010):** Governance und Demokratie. In: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. 2., aktualisierte u. veränd. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 225–250.
- Scharpf, Fritz Wilhelm (1994):** Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Schröder, Wolfgang M. (2003):** Grundrechtsdemokratie als Raison offener Staaten. Verfassungspolitik im europäischen und globalen Mehrebenensystem. Berlin: Duncker und Humblot.
- Sturm, Roland (2005):** Was ist Europäisierung? Zur Entgrenzung und Einbindung des Nationalstaats im Prozess der europäischen Integration. In: Schuppert, Gunnar Folke/Pernice, Ingolf/Halter, Ulrich R./Bach, Maurizio (Hg.): *Europawissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, S. 101–127.
- Werner, Micha H. (2006):** Verantwortung. In: Düwell, Marcus/Hübenthal, Christoph/Werner, Micha H. (Hg.): *Handbuch Ethik*. 2., aktualisierte und erw. Aufl. Stuttgart: J.B. Metzler, S. 541–548.

Wößmann, Ludger/Schütz, Gabriela (2006): Efficiency and Equity in European Education and Training Systems. Analytical Report for the European Commission prepared by the European Expert Network on Economics of Education (EENEE) to accompany the Communication and Staff Working Paper by the European Commission under the same title. http://www.eenee.de/portal/page/portal/EENEEContent/_IMPORT_TELECENTRUM/DOCS/SWP%20EENEE-Part%20060426.pdf, zuletzt geprüft am 07.03.2011.