

### Steuerung im transnationalen Bildungsraum: Internationales Bildungsmonitoring zum Lebenslangen Lernen

Ioannidou, Alexandra

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Monographie / phd thesis

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
W. Bertelsmann Verlag

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ioannidou, A. (2010). *Steuerung im transnationalen Bildungsraum: Internationales Bildungsmonitoring zum Lebenslangen Lernen*. (Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung: Forschung). Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.  
<https://doi.org/10.3278/14/1107w>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0>

CHUNG

FORS



Alexandra Ioannidou

# Steuerung im transnationalen Bildungsraum

Internationales Bildungsmonitoring  
zum Lebenslangen Lernen

» THEORIE UND PRAXIS DER ERWACHSENENBILDUNG «



**Die**

Alexandra Ioannidou

Steuerung im transnationalen Bildungsraum

Internationales Bildungsmonitoring  
zum Lebenslangen Lernen

## Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung

Eine Buchreihe des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung (DIE)

Die blaue Reihe des DIE richtet sich an die scientific community der Erwachsenenbildungsforschung und an die wissenschaftlich interessierte Praxis. Von Hans Tietgens im Jahr 1967 begründet, hat die Reihe im Lauf der Zeit wesentlich zur Konstituierung der Disziplin beigetragen. Die diskursiven Abhandlungen auf theoretischer und empirischer Basis machen Forschungsergebnisse aus der Realität von Erwachsenenbildung zugänglich und regen so den Wissenstransfer zwischen Wissenschaft und Praxis an. Adressat/inn/en sind Lehrende, Forschende und wissenschaftlich interessierte Praktiker/innen der Erwachsenenbildung.

**Wissenschaftliche Betreuung der Reihe am DIE:** Dr. Thomas Jung

### Bisher in der Reihe Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung erschienene Titel (Auswahl):

Martin Kronauer (Hg.)

**Inklusion und Weiterbildung**

Bielefeld 2010, ISBN 978-3-7639-1964-2

Bernhard von Rosenblatt, Frauke Bilger

**Weiterbildungsverhalten in Deutschland**

Band 1: **Berichtssystem Weiterbildung und Adult Education Survey 2007**

Bielefeld 2008, ISBN 978-3-7639-1961-1

Dieter Gnahs, Helmut Kuwan,

Sabine Seidel (Hg.)

**Weiterbildungsverhalten in Deutschland**

Band 2: **Berichtskonzepte auf dem Prüfstand**

Bielefeld 2008, ISBN 978-3-7636-1962-8

Karin Dollhausen

**Planungskulturen in der Weiterbildung**

Bielefeld 2008, ISBN 978-3-7639-1960-4

Andreas Kruse (Hg.)

**Weiterbildung in der zweiten Lebenshälfte**

Bielefeld 2008, ISBN 978-3-7639-1947-5

Wolfgang Seitter

**Geschichte der Erwachsenenbildung,**

3. Aufl., Bielefeld 2007,  
ISBN 978-3-7639-1946-8

Michael Schemmann

**Internationale Weiterbildungspolitik und Globalisierung**

Bielefeld 2007, ISBN 978-3-7639-1941-3

Angela Venth

**Gender-Porträt Erwachsenenbildung**

Bielefeld 2006, ISBN 978-3-7639-1934-1

Manuela Pietrass

**Mediale Erfahrungswelt und die Bildung Erwachsener**

Bielefeld 2006, ISBN 978-3-7639-1906-2

Gertrud Wolf

**Konstruktivistische Umweltbildung**

Bielefeld 2005, ISBN 978-3-7639-1919-2

Dieter Nittel

**Von der Mission zur Profession?**

Bielefeld 2000, ISBN 978-3-7639-1801-0

Weitere Informationen zur Reihe unter  
[www.die-bonn.de/tup](http://www.die-bonn.de/tup)

Bestellungen unter  
[www.wbv.de](http://www.wbv.de)

**Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung**

Alexandra Ioannidou

# **Steuerung im transnationalen Bildungsraum**

**Internationales Bildungsmonitoring  
zum Lebenslangen Lernen**

## Herausgebende Institution

Deutsches Institut für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen

Das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung (DIE) ist eine Einrichtung der Leibniz-Gemeinschaft und wird von Bund und Ländern gemeinsam gefördert. Das DIE vermittelt zwischen Wissenschaft und Praxis der Erwachsenenbildung und unterstützt sie durch Serviceleistungen.

Lektorat: Dr. Thomas Jung/Christiane Barth

Wie gefällt Ihnen diese Veröffentlichung? Wenn Sie möchten, können Sie dem DIE unter **www.die-bonn.de** ein Feedback zukommen lassen. Geben Sie einfach den Webkey **14/1107** ein. Von Ihrer Einschätzung profitieren künftige Interessent/inn/en.

Die vorliegende Arbeit wurde im Jahre 2009 an der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften der Eberhard-Karls-Universität Tübingen als Dissertation angenommen.

## Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Verlag:

W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG

Postfach 10 06 33

33506 Bielefeld

Telefon: (0521) 9 11 01-11

Telefax: (0521) 9 11 01-19

E-Mail: [service@wbv.de](mailto:service@wbv.de)

Internet: [wbv.de](http://wbv.de)

**Bestell-Nr.: 14/1107**

© 2010 W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld

Umschlaggestaltung und Satz: Christiane Zay, Bielefeld

Herstellung: W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld

ISBN 978-3-7639-1991-8 (Print)

ISBN 978-3-7639-1990-1 (E-Book)



Mix

Produktgruppe aus vorbildlich bewirtschafteten  
Wäldern und anderen kontrollierten Herkünften  
[www.fsc.org](http://www.fsc.org) Zert.-Nr. IMG-COC-026041  
© 1996 Forest Stewardship Council



Meiner Familie

# Inhalt

<b>Danksagung</b> .....	<b>11</b>
<b>Vorbemerkungen</b> .....	<b>13</b>
<b>Teil A</b>	
<b>Einleitung</b> .....	<b>17</b>
<b>1. Einführung</b> .....	<b>19</b>
<b>2. Bildungspolitischer Hintergrund der Untersuchung</b> .....	<b>28</b>
2.1 Lebenslanges Lernen als bildungspolitische Leitidee internationaler und supranationaler Organisationen.....	28
2.1.1 Lebenslanges Lernen als bildungspolitische Leitidee der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) – Von der „Recurrent Education“ (1973) zum „Lifelong Learning for All“ (1996).....	29
2.1.2 Lebenslanges Lernen als bildungspolitische Leitidee der Europäischen Union (EU) – Vom Weißbuch „Lehren und Lernen – Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“ (1995) zur Kommissionsmitteilung „Die Schaffung eines europäischen Raums des Lebenslangen Lernens“ (2001).....	32
2.2 Steuerung im transnationalen Bildungsraum – Bildungspolitik zwischen nationalstaatlicher Steuerung und transnationaler Governance.....	35
2.2.1 Die Entstehung eines transnationalen Bildungsraums.....	35
2.2.2 Von der nationalstaatlichen Steuerung zur transnationalen Governance....	38
2.3 Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung als neue Steuerungs- instrumente .....	41
2.3.1 Neue Steuerungsphilosophie für den Bildungsbereich – Evidenzbasierte Bildungspolitik und outputorientierte Steuerung .....	41
2.3.2 Neue Steuerungsinstrumente im transnationalen Bildungsraum – Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung.....	47
<b>3. Formulierung von Forschungsfragen</b> .....	<b>51</b>

**Teil B**

**Theoretische Erklärungsmodelle und methodische Vorgehensweise ..... 55**

**1. Theoretische Erklärungsmodelle – Transnationale Akteure im Institutionengefüge und nationale Pfadabhängigkeit ..... 57**

1.1 Steuerbarkeit durch soziales Handeln und Interaktionen mächtiger Akteure – Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus ..... 57

1.2 Die Eigendynamik institutioneller Strukturen – Das Theorem der Pfadabhängigkeit ..... 63

1.3 Konstitution des Untersuchungsgegenstands auf der Grundlage der theoretischen Ansätze..... 66

**2. Methodische Vorgehensweise ..... 71**

2.1 Zur Methodologie international-vergleichender (Weiter-)Bildungsforschung ..... 71

2.2 Der Vergleich als Methode..... 75

2.3 Auswahl der Fallländer ..... 86

2.4 Erhebungs- und Auswertungsmethoden ..... 104

2.4.1 Experteninterviews ..... 104

2.4.2 Analyse bildungspolitischer Akten und Dokumente ..... 114

2.4.3 Meta-Analyse nationaler und internationaler Erhebungen zu Lebenslangem Lernen unter methodischen Gesichtspunkten..... 116

**Teil C**

**Lebenslanges Lernen als bildungspolitisches und als empirisches Konzept – Empirische Befunde ..... 119**

**1. Lebenslanges Lernen als bildungspolitisches Konzept und seine Rezeption in den Fallländern ..... 121**

1.1 Begriffsbestimmung Lebenslangen Lernens seitens der EU und der OECD – Konvergente Entwicklungen..... 121

1.2 Begriffsbestimmung Lebenslangen Lernens in den Fallländern – Einheit in der Vielfalt ..... 127

1.3 Zusammenfassende Betrachtung ..... 137

<b>2. Lebenslanges Lernen als empirisches Konzept .....</b>	<b>140</b>
2.1 Gründe für die empirische Erfassung Lebenslangen Lernens.....	141
2.2 Definitions- und Operationalisierungsschwierigkeiten.....	145
2.3 Zusammenfassende Betrachtung .....	150
<b>3. Implementierung des Konzepts Lebenslanges Lernen in internationale und nationale Erhebungen.....</b>	<b>153</b>
3.1 Konzeptionelle Vorarbeiten und Aktivitäten seitens der EU und der OECD .....	153
3.2 Lebenslanges Lernen bzw. Erwachsenenbildung als Schwerpunkt internationaler Erhebungen.....	158
3.2.1 Das Ad-hoc-Modul über das Lebenslange Lernen im europäischen Labour Force Survey (EU-LFS-LLL-2003).....	159
3.2.2 Der Adult Education Survey der Europäischen Union (EU-AES).....	160
3.2.3 Die Thematic Review on Adult Learning der OECD (TRAL).....	163
3.3 Lebenslanges Lernen bzw. Weiterbildung als Schwerpunkt nationaler Erhebungen.....	165
3.3.1 Das Berichtssystem Weiterbildung (BSW) in Deutschland.....	165
3.3.2 Der Adult Education Survey (FIN-AES) in Finnland .....	166
3.4 Empirische Befunde zur Implementierung Lebenslangen Lernens in Erhebungen.....	167
3.5 Zusammenfassende Betrachtung und Ausblick .....	171

## Teil D

### **Steuerung im Bildungsbereich über Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung – Empirische Befunde .....**

**177**

<b>1. Der Bildungsbereich als Handlungsarena supra- und internationaler Akteure – Der Einfluss der Europäischen Union und der OECD.....</b>	<b>179</b>
1.1 Der Einfluss der Europäischen Union .....	180
1.2 Der Einfluss der OECD.....	186
1.3 Vergleich der Instrumente der Einflussnahme von EU und OECD .....	191
1.4 Zusammenfassende Betrachtung und Diskussion .....	197

<b>2. Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung über Lebenslanges Lernen als Steuerungsinstrumente kollektiver und individueller Schlüsselakteure .....</b>	<b>203</b>
2.1 Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung über Lebenslanges Lernen als Steuerungsinstrumente .....	203
2.1.1 Bestandsaufnahme und aktuelle Entwicklungen in der OECD .....	204
2.1.2 Funktion und Organisationsformen von Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung .....	214
2.1.3 Zusammenfassende Betrachtung und Diskussion .....	220
2.2 Akteure und Akteurskonstellationen im Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung .....	223
2.2.1 Identifizierung von Akteuren und Akteurskonstellationen .....	224
2.2.2 Rolle und Wirksamkeit der Akteure .....	228
2.2.3 Zusammenfassende Betrachtung und Diskussion .....	230
<b>3. Auswirkungen der Aktivitäten der Akteure im Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung auf nationaler Ebene ....</b>	<b>233</b>
3.1 Auswirkungen auf Monitoring- und Berichterstattungsmodelle über Lebenslanges Lernen .....	233
3.2 Auswirkungen auf die Evaluierung und Steuerung von (Weiter-) Bildungssystemen.....	238
3.3 Zusammenfassende Betrachtung und Diskussion .....	244
<b>Teil E</b>	
<b>Governance im transnationalen Bildungsraum: Transnationale Akteure treffen auf nationale Pfadabhängigkeiten – Theoretische Reflexionen.....</b>	<b>251</b>
<b>Teil F</b>	
<b>Schlussbetrachtungen .....</b>	<b>271</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>279</b>
<b>Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen .....</b>	<b>305</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>307</b>
<b>Summary .....</b>	<b>310</b>
<b>Autorin.....</b>	<b>311</b>

## Danksagung

Die vorliegende Arbeit konnte nur gelingen, weil sie auf das Interesse vieler Menschen gestoßen ist, die mich mit ihrem Wissen und ihren Anregungen unterstützt haben. Ausdrücklich möchte ich den Bildungsexperten im In- und Ausland danken, ohne deren Bereitwilligkeit, ihr Wissen zu teilen, diese Arbeit nicht möglich gewesen wäre. Danken möchte ich darüber hinaus der Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung, die mit ihrem Interesse und ihrem finanziellen Beitrag die Durchführung der Feldstudie ermöglicht hat. Die Studie wurde von Prof. Josef Schrader inhaltlich betreut, der mit kritischem Blick und gutem Rat das gesamte Projekt begleitet hat und dem mein besonderer Dank gilt.



## Vorbemerkungen

Die nationale und internationale bildungspolitische Diskussion wird seit einigen Jahren in hohem Maße durch die Befunde empirischer Untersuchungen und statistischer Erhebungen geprägt. Eine solche Faktenorientierung hat es zuletzt in den siebziger und frühen achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts gegeben, als Bildungsplanung ein wichtiges Element der Bildungspolitik war und aktuelle Weichenstellungen sich an den erwarteten Entwicklungen bzw. an den Planvorgaben ausrichteten.

Heute stehen allerdings weniger Planungsüberlegungen im Vordergrund, sondern der Gedanke, mit dem Zahlenmaterial die Basis für Steuerungs- und Richtungsentscheidungen zu gewinnen. Eine herausgehobene Bedeutung wird in diesem Zusammenhang dem internationalen Vergleich eingeräumt, der immer mehr auch von den supra- und internationalen Organisationen wie EU und OECD eingefordert wird. Benchmarking-Prozesse mit anderen Staaten – und damit auch mit anderen Bildungssystemen – sollen spezifische Stärken und Schwächen des nationalen Systems aufdecken helfen und auf diese Weise Anregungen und Impulse für Bildungsreformen liefern. Dies ist prototypisch durch die Ergebnisse der PISA-Erhebungen und ihre breite Erörterung in den Teilnehmerstaaten geschehen.

Die Ergebnisse dieser Studie haben auch in Deutschland eine intensive und kontroverse fachliche und bildungspolitische Diskussion ausgelöst. Im Zentrum stehen dabei vor allem drei inhaltliche Aspekte. Erstens: Deutschland liegt im internationalen Vergleich in allen untersuchten Domänen nur auf einem Mittelplatz. Zweitens: Die Unterschiede zwischen den Bundesländern sind erheblich. Und drittens: Leistungsunterschiede sind in keinem anderen Staat so stark sozial determiniert wie in Deutschland (vgl. Deutsches PISA-Konsortium 2002; OECD 2004). Die Frage nach den Ursachen dieser Sachverhalte hat Denkanstöße gegeben und erste Reformüberlegungen freigesetzt.

Dieses Beispiel zeigt, wie bedeutsam internationale Aspekte für die nationale und regionale Bildungspolitik geworden sind. Das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung (DIE) hat in seinen Publikationen deshalb immer wieder derartige Bezüge verdeutlicht. So sind in der Reihe „Theorie und

Praxis der Erwachsenenbildung“ gerade in jüngster Zeit zwei einschlägige Texte erschienen. Michael Schemmann hat in seinem Band zu internationaler Weiterbildungspolitik und Globalisierung Organisationen wie EU, OECD, UNESCO und die Weltbank und deren weiterbildungsbezogene Aktivitäten beleuchtet. Einen anderen Akzent setzen dagegen die Bände zum Adult Education Survey von Rosenblatt/Bilger bzw. Gnahs/Kuwan/Seidel, die u.a. die deutschen Begrifflichkeiten mit den europäischen abgleichen.

In diese Phalanx reiht sich auch die Studie von Alexandra Ioannidou ein. Sie liefert auf der Basis einer gründlichen Recherche vielfältige Hinweise zur nationalen und vor allem internationalen Bedeutung von Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung. Die Autorin leuchtet das Lebenslange Lernen als bildungspolitische Leitidee aus, indem es in bildungshistorische und aktuelle bildungspolitische Bezüge gestellt wird. Theoretisch wird das neue Steuerungsparadigma mit Ansätzen wie dem akteurzentrierten Institutionalismus und dem Theorem der Pfadabhängigkeit untermauert.

Durch die theoretische Fundierung gerät auch der empirische Teil zu einer Fundgrube von Erkenntnissen. Durch Experteninterviews und den Vergleich von drei europäischen Staaten werden Zugänge eröffnet, die zum Beispiel deutlich machen, wie das Konzept des Lebenslangen Lernens realpolitisch umgesetzt wird, wie sich neue Sichtweisen in nationalen und internationalen Erhebungen niederschlagen und wie Bildungs- und insbesondere Weiterbildungssysteme unter diesem Blickwinkel gestaltet werden.

Der anspruchsvolle Text entschlüsselt die Hintergründe des bildungspolitischen Alltagsvokabulars, argumentiert klar und strukturiert. Er richtet sich an sehr viele Menschen: Studierende, die zunehmend mit internationalen Sichtweisen konfrontiert werden; Bildungsverantwortliche, die auf EU-Anforderungen reagieren müssen; oder politisch Verantwortliche, die die neue Steuerungslogik, die mit dem Anglizismus „new governance“ umschrieben wird, besser verstehen wollen.

Diese Studie ist im Rahmen eines Forschungsprojekts an der Universität Tübingen entstanden. Die Autorin ist mittlerweile ins griechische Bildungsministerium berufen worden, wo sie sicherlich auf den ge-

sammelten Erfahrungsschatz zurückgreifen und wichtige Impulse setzen kann. Es wäre nicht verwunderlich, wenn uns die Griechen – mit Blick auf all das, womit sie die europäische Entwicklung seit der Antike befruchtet haben – auf diesem Wege erneut wichtige Einsichten vermitteln würden.

*Dieter Gnahs*

*Deutsches Institut für Erwachsenenbildung –  
Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen*

## **Literatur**

Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2002): PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. Opladen

OECD (2004): Lernen für die Welt von morgen. Erste Ergebnisse von PISA 2003. Paris



**Teil A**  
**Einleitung**



# 1. Einführung

Seit Mitte der 1990er Jahre wird mit wachsender Intensität über Lebenslanges Lernen in verschiedenen Kontexten (bildungspolitisch, gesellschaftspolitisch, bildungsökonomisch, erziehungswissenschaftlich) und aus verschiedenen Perspektiven (biographisch, pädagogisch, lernpsychologisch, historisch, vergleichend) diskutiert. Es ist an dieser Stelle nicht möglich, auf die vielfältigen Auslegungen, begrifflichen Positionen und Akzentsetzungen, die das Konzept des Lebenslangen Lernens kennzeichnen und den deutschen und internationalen Diskurs prägen, einzugehen.<sup>1</sup> Obwohl die Zahl der bildungspolitischen Dokumente, der Forschungs- und Entwicklungsarbeiten mittlerweile sehr groß ist und die Publikationsflut schier unendlich, scheint die Auseinandersetzung mit dieser Thematik ihren Zenit noch nicht überschritten zu haben. Gleichwohl offenbart die Sichtung der relevanten Literatur einerseits eindeutige thematische Gewichtungen und Präferenzen und andererseits auch blinde Flecken auf der wissenschaftlichen Landkarte.

Ein Großteil der Studien beschäftigt sich mit der Entwicklungsgeschichte des Konzepts Lebenslanges Lernen<sup>2</sup> oder mit dessen bildungspolitischer Programmatik auf nationaler und internationaler Ebene.<sup>3</sup> Während in den letzten Jahren zunehmend biographischen<sup>4</sup> und lernpsychologischen<sup>5</sup> Aspekten des Lernens Aufmerksamkeit geschenkt wurde, fand die Untersuchung Lebenslangen Lernens als empirisches Konzept innerhalb der empirischen Bildungsforschung im Allgemeinen und in der Erwachsenenbildung im Besonderen kaum Beachtung.

Die Diskrepanz zwischen der bildungspolitischen Proklamation und der öffentlichen Wahrnehmung eines bildungspolitischen Konzepts einerseits und der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Fragen nach dem

---

1 Vgl. hierzu Hasan 1996; Kade/Seitter 1996; Brödel 1998, 2007; Gieseke 1999; Paape/Pütz 2001; Aspin/Chapman 2001; Alheit/Dausien 2002; Sutherland 2006; Field 2006; Jarvis 2006; Knowles/Holton/Swanson 2007; Herzberg 2008.

2 Vgl. exemplarisch Gerlach 2000; Kraus 2001; Kallen 1997, 2002.

3 Vgl. hierzu Dohmen 1996, 1998; Knoll 1998; Papadopoulos 2002a, 2002b; Dewe/Weber 2007; Hake 2008.

4 Vgl. hierzu Alheit/Dausien 2002, 2009; Gieseke 2007; Dausien 2008.

5 Vgl. exemplarisch Staudinger 2000; Baltes 2001; Mandl/Kopp/Dvorak 2004.

empirischen Gehalt und den Möglichkeiten der empirischen Operationalisierung dieses Konzepts andererseits könnte kaum größer sein. Trotz intensiver Beschäftigung mit Bildungsthemen unter quantitativen, qualitativen und finanziellen Gesichtspunkten wird die Auseinandersetzung mit den empirischen Komponenten Lebenslangen Lernens und ihrer Umsetzung in empirischen Erhebungen in der letzten Dekade eher von Soziologen, Ökonomen und Statistikern denn von Bildungsforschern vorangetrieben.

Vor diesem Hintergrund besteht die Herausforderung, die empirische Erfassung Lebenslangen Lernens und dessen Umsetzung in Modellen des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung genauer zu untersuchen. Vier Gründe sprechen dafür:

1. Fragen nach der empirischen Erfassung Lebenslangen Lernens sowie nach der Definition und Abgrenzung der Lernaktivitäten von anderen Aktivitäten (kultureller Art, Freizeit) weisen eine hohe Relevanz für die Erwachsenenbildung auf. Schließlich korrespondieren sie mit Fragen der „Unabgeschlossenheit, Uneindeutigkeit und Offenheit der Erwachsenenbildung“ (Kade/Nittel/Seitter 2007, S. 12), die innerhalb der Disziplin schon seit geraumer Zeit Gegenstand von Diskussionen sind.
2. Die systematische Erfassung, Messung, Analyse und Veröffentlichung von Daten über Lernen im Lebenslauf prägen nicht nur die öffentliche Wahrnehmung, sondern weisen seit einiger Zeit eine hohe bildungspolitische Brisanz auf, indem sie die Grundlage für eine neue Steuerungsphilosophie im Bildungsbereich bilden: die evidenzbasierte Steuerung.
3. Diese Thematik wirft Fragen nach der gegenwärtig nachdrücklich diskutierteuropäisierung im Bildungsbereich und der Etablierung einer neuen supranationalen Ebene von Bildungspolitik auf. Da die nationale Bildungspolitik als Ausdruck der Souveränität des Nationalstaats zunehmend in den Einflussbereich inter-, supra- bzw. transnationaler Akteure gerät, erscheint die Auseinandersetzung mit Steuerungsformen und -instrumenten, die jenseits des Nationalstaats ansetzen, als besonders wichtig.
4. Trotz einer teilweise inflationären Beschäftigung mit dem Thema Lebenslanges Lernen kristallisierte sich mit der Untersuchung der empirischen Erfassung Lebenslangen Lernens und dessen Umsetzung in

Modellen des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung ein Forschungsbereich heraus, der noch nicht erforscht wurde.

Infolge dieser Überlegungen und Fragestellungen schien die Auseinandersetzung mit dem Thema Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung über Lebenslanges Lernen nicht nur eine sinnvolle, sondern angesichts der zum Zeitpunkt der Konzeption der Arbeit geringen Zahl von Vorarbeiten auch eine anspruchsvolle Aufgabe zu sein. Zum Zwecke der Erforschung dieses Themas wurde im Juni 2004 am Lehrstuhl für Erwachsenenbildung/Weiterbildung des Instituts für Erziehungswissenschaft der Eberhard-Karls-Universität Tübingen ein international-vergleichendes Forschungsprojekt zum Konzept des Lebenslangen Lernens und dessen Implementierung in Modelle des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung bei der Hans-Böckler-Stiftung etabliert.

Das Projekt zielte darauf ab, das Konzept des Lebenslangen Lernens in bildungspolitischer und empirischer Hinsicht zu rekonstruieren, indem es seine Rezeption in der Bildungspolitik auf nationaler Ebene aufzeigt und seine Implementierung in nationale und internationale Modelle des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung erforscht. Den bildungspolitischen Hintergrund der Untersuchung bilden drei Phänomene: Die globale Diffusion der bildungspolitischen Leitidee des Lebenslangen Lernens, die Emergenz eines transnationalen Bildungsraums jenseits des Nationalstaats und das Aufkommen neuer Steuerungsmechanismen und -praxen im Bildungsbereich, die sich treffender unter dem Begriff „Governance“<sup>6</sup> subsumieren lassen.

Vor diesem Hintergrund stellt die internationale Anerkennung und Verbreitung, die das Konzept des Lebenslangen Lernens genießt, ein geeignetes Beispiel dar, um Fragen nach der Rezeption einer internationalen bildungspolitischen Idee auf nationaler Ebene zu untersuchen. Am Beispiel der Rezeption des Konzepts des Lebenslangen Lernens in der Bildungspolitik und seiner Implementierung in Modelle des Bildungsmonitoring und

---

6 Der Begriff „Steuerung“ wird hier als Oberbegriff verwendet und ist mit nationalstaatlicher Steuerung nicht gleichzusetzen. Die Verwendung des Begriffs „Governance“ hingegen unterstreicht das Aufkommen neuer Akteure jenseits des Nationalstaats, neuer Instrumente und Praxen und impliziert eine vorsichtige Beurteilung der Möglichkeiten gezielter Intervention.

der Bildungsberichterstattung lässt sich die sich abzeichnende Internationalisierung bzw. Europäisierung im Bildungsbereich erforschen. Gleichzeitig werden in diesem Kontext Fragen nach der Steuerungskapazität, den Steuerungsinstrumenten sowie den Steuerungswirkungen supra- und internationaler Organisationen (EU und OECD) bei der Implementierung ihrer (bildungs-)politischen Ansätze untersucht. Insbesondere werden die im Zuge eines neuen Steuerungsmodells („outputorientierte Steuerung“) aufkommenden „Steuerungsinstrumente“ wie beispielsweise das Bildungsmonitoring und die Bildungsberichterstattung über Lebenslanges Lernen und deren Auswirkungen auf die Evaluierung und Steuerung von Bildungssystemen in den Fokus genommen.

Für die Erforschung dieser Phänomene wurden drei europäische Länder (Deutschland, Finnland und Griechenland) und zwei supra- bzw. internationale Organisationen (EU und OECD) ausgewählt. Die Auswahl der Länder erfolgte nach dem Prinzip der maximalen Variation auf Grundlage ausgewählter struktureller Merkmale (u.a. Strukturierung des Weiterbildungssektors, Governance-Form im Bildungsbereich) und quantitativer Indikatoren (u.a. zur Beteiligung an Weiterbildung bzw. Lebenslangem Lernen), während die Auswahl der Organisationen anhand ihrer Steuerungswirkung im Bereich des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung erfolgte.

Die theoretischen Grundlagen des Projekts bildeten die politikwissenschaftlichen Ansätze der pfadabhängigen Entwicklung und des akteurzentrierten Institutionalismus. In Anlehnung an Scharpf (2006, S. 17) können die untersuchten Phänomene als „das Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden – individuellen, kollektiven oder korporativen – Akteuren“ betrachtet und erklärt werden. Gleichwohl darf in diesem handlungstheoretischen Kontext die Eigendynamik institutioneller Strukturen und pfadabhängiger Entwicklungsverläufe nicht ausgeblendet werden. Nach dem Theorem der Pfadabhängigkeit haben Entscheidungen der Vergangenheit Einfluss auf zukünftige Entwicklungen nicht nur im Sinne einer historischen Kausalität, sondern vielmehr im Sinne einer Verengung möglicher Optionen (vgl. Bassanini/Dosi 1999).

Auf Grundlage der theoretischen Annahmen wird das Forschungsfeld als Handlungsfeld komplexer und individueller Akteure konzipiert, die

intentional und strategisch handeln. Die Identifizierung der zentralen Akteure, ihrer Handlungsorientierungen, Handlungsressourcen und Interaktionsformen ist in diesem Kontext von zentraler Bedeutung. Gleichwohl zeichnet sich das Forschungsfeld durch bestimmte Eigenschaften aus (Transnationalität, Mehrebenenstruktur, Pfadabhängigkeit), welche nicht auf der Akteurs-, sondern auf der System- und Strukturebene anzutreffen sind und die Rezeption und Implementierung des bildungspolitischen Konzepts des Lebenslangen Lernens auf nationaler Ebene beeinflussen.

Die oben kurz umrissenen Phänomene wurden mit einer Methodenkombination untersucht: Die Experteninterviews mit Schlüsselakteuren aus der Bildungsadministration bzw. Bildungspolitik und Bildungsforschung bzw. Bildungsstatistik nahmen eine zentrale Stellung im Forschungsdesign ein, während die Analyse bildungspolitischer Akten und Dokumente komplementär im Sinne einer Kontextualisierung, gegebenenfalls auch Validierung der Expertenaussagen, erfolgte. Schließlich wurden auf der Grundlage einer Meta-Analyse von Erhebungsinstrumenten zum Lebenslangen Lernen die unterschiedlichen empirischen Vorgehensweisen zur Erfassung Lebenslangen Lernens analysiert.

Warum aber bedarf es einer international-vergleichenden Untersuchung? Die Frage nach der Rezeption einer globalen Leitidee, wie sie heute das Konzept des Lebenslangen Lernens darstellt, nach dessen Implementierung in Modelle des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung sowie nach den möglichen Auswirkungen auf die Evaluierung und Steuerung von Bildungssystemen kann nur in einem synchronen vergleichenden Zusammenhang sinnvoll beantwortet werden. In einer vergleichenden Untersuchung, so die Annahme, kann das Wechselspiel zwischen internationaler und nationaler Bildungspolitik, zwischen Pfadabhängigkeit und gezielter Intervention besser illustriert werden. Darüber hinaus erlaubt die synchrone, systemübergreifende Betrachtung von Rezeptions- und Implementierungsprozessen in unterschiedlich strukturierten nationalen Kontexten, historisch begründete Eigenwege und Entwicklungspfade auszuleuchten und somit eine mögliche „Nicht-Linearität und Kontingenz von Globalisierungsprozessen“ (Schriewer 1994, S. 447) zu untersuchen.

Im Prozess der Arbeit zeigte sich allerdings die Dimension der Schwierigkeiten und Probleme, die mit der Behandlung dieses Themas einhergehen

und die zum einen auf die Auswahl des Themas selbst und zum anderen auf die Auswahl des Forschungsdesigns zurückzuführen sind.

Die Entscheidung, die thematische Schwerpunktsetzung auf Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung über Lebenslanges Lernen zu legen, schien zunächst sinnvoll und anregend, da sie wissenschaftliche Forschungs- und Erkenntnislücken zu schließen vermochte. Allerdings hat das Thema, das noch 2004 fernab der Aufmerksamkeit sowohl der Bildungsforschung als auch der Bildungspolitik und -praxis eher eine Randexistenz genoss, im Laufe der darauf folgenden Jahre einen Bedeutungszuwachs erlangt.

Unter dem Primat einer evidenzbasierten Bildungspolitik und dem Perspektivwechsel – weg von der Input- und Prozesssteuerung und hin zur outputorientierten Steuerung – rückten Monitoring und Berichterstattung über Lernen im Lebenslauf ins Zentrum der bildungspolitischen Aufmerksamkeit. In der Folge ergab sich ein neues und gleichermaßen weites Feld für die Bildungsforschung: die Entwicklung geeigneter Indikatoren und Erhebungsinstrumente für die systematische Beobachtung und Erfassung von Bildungs- und Lernprozessen im Lebenslauf und ihre Bereitstellung in regelmäßig verfassten Bildungsberichten.

Das neu entdeckte Forschungsfeld wurde mit großer Geschwindigkeit und Intensität sowohl national als auch international vorangetrieben: So sind seit 2004 in Deutschland außer einer Reihe konzeptioneller Arbeiten zum Indikatorenprogramm und zur Bildungsberichterstattung<sup>7</sup> ein erster Bildungsbericht (vgl. Avenarius u.a. 2003) und zwei nationale Bildungsberichte mit wechselnder Schwerpunktsetzung und teilweise unterschiedlichen Indikatoren erschienen (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008). Parallel dazu ist auf europäischer und internationaler Ebene eine Reihe indikatorenbasierter und regelmäßig veröffentlichter Bildungsberichte zu finden. Mit der Einführung der Offenen Koordinierungsmethode in den Bildungsbereich (2000) begann die Europäische Union, Bildungsberichte auf der Grundlage von Indikatoren und Durchschnittsbezugswerten (Benchmarks) zu veröffentlichen.<sup>8</sup>

7 Vgl. hierzu Baethge/Buss/Lanfer 2003, 2004; Kultusministerkonferenz/Humboldt-Universität Berlin 2006; Klieme/Avenarius/Baethge 2006; DIPF 2007a; Böttcher u.a. 2008.

8 Vgl. hierzu exemplarisch Europäischer Rat 2001, 2003; Council of the European Union 2005; European Commission 2004a, 2004b, 2005, 2006, 2007a, 2008.

Dazu kommen die jährlich erscheinenden OECD-Berichte „Bildung auf einen Blick“, die ebenfalls standardisiert und indikatorenbasiert sind.<sup>9</sup>

Die Fülle der Bildungsberichte der letzten Jahre, die national und international verfasst wurden, korrespondiert mit den vielerorts zu erkennenden Bemühungen, das Lebenslange Lernen empirisch zu erfassen. So sind in den letzten Jahren mehrere Versuche unternommen worden, das Lebenslange Lernen oder zumindest einzelne Dimensionen des Lernens im Lebenslauf in groß angelegten Erhebungen zu messen.<sup>10</sup> Die skizzierte rasante Entwicklung in den letzten fünf Jahren mit ihren zahllosen, das Untersuchungsthema unmittelbar tangierenden Berichten und Veröffentlichungen rechtfertigt meines Erachtens die Behauptung, dass es sich dabei um ein sich sehr dynamisch entwickelndes Feld handelt.

Über die beschriebene Dynamik hinaus lassen sich Herausforderungen identifizieren, die im international-vergleichenden Forschungsdesign der Untersuchung liegen. International-vergleichende Untersuchungen konfrontieren diejenigen, die sich mit ihnen beschäftigen mit zahlreichen Herausforderungen, die für diesen Typus von Forschung charakteristisch sind: Das vergleichende Forschungsdesign erforderte im vorliegenden Fall die parallele Beobachtung der Entwicklungen in drei europäischen Ländern sowie in zwei internationalen Organisationen in einem sich in permanenter Entwicklung befindenden Feld. Darüber hinaus zeigte sich eine Reihe von Schwierigkeiten, die allen vergleichenden Untersuchungen immanent ist:<sup>11</sup>

- Das Problem der Sprache und der dadurch transportierten Begriffe wird in der international-vergleichenden Forschung besonders evident. Bestimmte Begriffe, wie beispielsweise „Erwachsenenbildung“, „adult education“ und „δια βίου παιδεία“, sind kulturell und historisch bedingt und lassen sich daher nur schwer in einen anderen kulturellen Kontext übersetzen.
- Das Problem der kulturellen Bias schränkt die Möglichkeiten der Beobachtung, Wahrnehmung und adäquaten Einschätzung von Phänome-

9 Vgl. hierzu exemplarisch OECD 2004a, 2005a, 2006a, 2007, 2008.

10 Beispielsweise im Ad-hoc-Modul über das Lebenslange Lernen in der europäischen Arbeitskräfteerhebung von 2003, in der deutschen Repräsentativerhebung zum Weiterbildungsverhalten in Deutschland von 2003 (BSW) oder in der europäischen Erhebung zum Erwachsenenlernen von 2006/07 (EU-AES).

11 Vgl. hierzu Jütte 1999; Reischmann 2000; Allemann-Ghionda 2004; Arthur 2008; Bron 2008.

nen und Prozessen in einem fremden Land weiter ein. Erklärungen und Bewertungen hängen hochgradig von dem normativen Standpunkt, den konzeptionellen Prämissen und dem gewählten methodischen Zugang der Forschenden ab. International-vergleichende Untersuchungen sind zudem relativ teuer, da sie idealerweise den Aufenthalt vor Ort beinhalten und oft der Rezeption fremdsprachiger Literatur bedürfen, die nur unter großem Aufwand zu erhalten ist.

- Darüber hinaus erfordert die Bearbeitung vergleichender Fragestellungen einen sehr hohen Zeit- und Arbeitsaufwand, der in Kombination mit dem schnellen Aktualitätsverfall zu einer unverhältnismäßigen Relation von Aufwand und Ertrag führen kann.

Die vorliegende Arbeit sowie deren Ergebnisse unterliegen zweifelsohne den oben genannten Einschränkungen.

Inhaltlich gliedert sich die Arbeit in sechs Teile:

In Teil A wird der bildungspolitische Hintergrund der Untersuchung dargelegt. Dabei wird auf drei aktuelle Entwicklungen kursorisch eingegangen, die die Auswahl des Themas bildungs- und gesellschaftspolitisch begründen sollen: die Etablierung des lebenslangen Lernens als bildungspolitische Leitidee internationaler (OECD) und supranationaler (EU) Organisationen (Kap. A 2.1), den Perspektivwechsel von der nationalstaatlichen Steuerung im Bildungsbereich hin zur transnationalen Governance (Kap. A 2.2) und schließlich den Perspektivwechsel von der Input- und Prozesssteuerung hin zur outputorientierten Steuerung und zur evidenzbasierten Bildungspolitik, der die Entstehung neuer Steuerungsinstrumente wie Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung für den Bildungsbereich begünstigt (Kap. A 2.3). Anschließend werden in Kapitel A 3 die Forschungsfragen vor dem Hintergrund der in der Einleitung entfalteten Diskussion formuliert.

In Teil B werden die theoretischen Erklärungsmodelle sowie die methodische Vorgehensweise expliziert. In Kapitel B 1 werden die theoretischen Ansätze des akteurzentrierten Institutionalismus und der Pfadabhängigkeit erläutert und als Erklärungsmodelle für die Beantwortung der Forschungs-

fragen herangezogen. In Kapitel B 2 wird auf die Methodologie international-vergleichender (Weiter-)Bildungsforschung eingegangen, innerhalb derer die vorliegende Untersuchung positioniert wird. In den Kapiteln B 3 und B 4 wird die methodische Vorgehensweise dargelegt und die Auswahl der Untersuchungsfälle sowie der Erhebungs- und Auswertungsmethoden begründet.

Die empirischen Befunde werden in den Teilen C und D präsentiert. In Teil C werden die Befunde bezüglich der Rezeption Lebenslangen Lernens seitens der Bildungspolitik in den drei untersuchten Ländern (Kap. C 1) und die Implementierung Lebenslangen Lernens in nationale und internationale Erhebungen (Kap. C 2, C 3) dargestellt. In Teil D werden die empirischen Befunde hinsichtlich Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung über Lebenslanges Lernen als Steuerungsinstrument dargelegt. Dabei wird zunächst der Bildungsbereich als Handlungsarena supra- und internationaler Akteure dargestellt und der Einfluss der EU und der OECD untersucht (Kap. D 1). In Kapitel D 2 werden Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung als Steuerungsinstrumente untersucht und die relevanten Akteure und Akteurskonstellationen in diesem Feld identifiziert. Anschließend (Kap. D 3) werden die Auswirkungen der Aktivitäten der identifizierten Akteure auf nationaler Ebene aufgezeigt, zum einen mit Blick auf die Beobachtungs- und Berichterstattungsmodelle und zum anderen mit Blick auf die Evaluierung und Steuerung von Bildungssystemen.

Teil E dient der theoretischen Reflexion, indem die empirischen Befunde aus den Teilen C und D auf die theoretischen Vorannahmen aus Teil B rückgespiegelt werden. Dies geschieht mit dem Ziel, die Ergebnisse der Untersuchung in den theoretischen Kontext einzuordnen, in dem die Forschungsfragen formuliert wurden.

Im Teil F geht es um abschließende Betrachtungen: zum einen hinsichtlich der verwendeten theoretischen Ansätze und der Abgrenzung ihres Geltungsbereichs und zum anderen hinsichtlich des ausgewählten Forschungsdesigns und der damit verbundenen Ermittlung von Wirkungsmechanismen.

## 2. Bildungspolitischer Hintergrund der Untersuchung

### 2.1 Lebenslanges Lernen als bildungspolitische Leitidee internationaler und supranationaler Organisationen

Die intensive Auseinandersetzung mit Bildung im Lebenslauf unter Berücksichtigung von quantitativen, qualitativen und ökonomischen Aspekten rückte das Konzept des Lebenslangen Lernens in den letzten fünfzehn Jahren ins Zentrum bildungspolitischer Betrachtungen und Strategien internationaler Organisationen (UNESCO, OECD, EU, Weltbank)<sup>12</sup> und nationaler Regierungen. Zumindest auf der proklamatorischen Ebene hat das Konzept des Lebenslangen Lernens mittlerweile den Status eines globalen politischen Konsensus erlangt und sich zu einer „new educational order“ (vgl. Field 2006) entwickelt. Trotz ihrer weltweiten Verbreitung<sup>13</sup> und einer einigermaßen einheitlichen Nomenklatur<sup>14</sup> bleibt die Idee Lebenslangen Lernens auf der konzeptionellen Ebene weiterhin diffus. Lebenslanges Lernen ist zur Leerformel und zum „marketing term“ geworden, das je nach Organisation, Land und politischen Interessen inhaltlich gefüllt wird.<sup>15</sup> Die konzeptionelle Unklarheit der bildungspolitischen Idee Lebenslangen Lernens steht im Gegensatz zu der Notwendigkeit, verlässliche und international-vergleichbare empirische Daten zum Lebenslangen Lernen zu erheben. In letzter Zeit lassen sich jedoch unter dem Primat

12 Aus dem mittlerweile unübersichtlichen Fundus an Veröffentlichungen zum Lebenslangen Lernen seitens internationaler Organisationen vgl. exemplarisch Delors/Merkel 1997; UNESCO 2002; Atchoarena 2003; Medel-Anonuevo 2003; vgl. auch World Bank 2003a, 2003b. Verweise auf EU- und OECD-Veröffentlichungen zu diesem Thema sind in den entsprechenden Kapiteln A 2.1.1 bzw. A 2.1.2 zu finden.

13 Zur Verbreitung der Idee des Lebenslangen Lernens aus einer neoinstitutionalistischen Perspektive vgl. Jakobi 2006.

14 Im Zusammenhang mit der Idee des Lebenslangen Lernens, obgleich mit einer jeweils anderen Akzentuierung, werden folgende Termini verwendet: „lebensbegleitendes Lernen“, „lebenslange Bildung“, „Lernen im Lebenslauf“, „Lernen während der Lebensspanne“ u.a. In der englischsprachigen Terminologie ist die Rede von „lifelong learning“, „lifelong education“, „lifelong and continuous education“, „learning throughout life“ u.a.

15 Vgl. exemplarisch Knoll 1998; Kraus 2001; Schemmann 2002; Tuijnman/Boström 2002; Papadopoulos 2002a.

einer evidenzbasierten Bildungspolitik zahlreiche Bemühungen auf internationaler und nationaler Ebene beobachten, Lebenslanges Lernen nicht nur als normatives Konzept zu begreifen, sondern es auch empirisch zu erfassen (vgl. Ioannidou 2006).

Die im Folgenden kursorisch nachgezeichneten Aktivitäten der OECD und der EU hinsichtlich Lebenslangen Lernens bilden den ersten Strang der Entwicklungen, die dieser Arbeit als bildungspolitischer Hintergrund dienen.<sup>16</sup>

### **2.1.1 Lebenslanges Lernen als bildungspolitische Leitidee der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) – Von der „Recurrent Education“ (1973) zum „Lifelong Learning for All“ (1996)**

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist aus der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE) hervorgegangen. Laut Gründungsvertrag besteht ihre Aufgabe primär darin, die wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten zu fördern. Doch seit ihrer Gründung im Jahr 1961 zeigt die OECD auch ein großes Interesse an bildungspolitischen Themen, die sie insbesondere aus einer modernisierungstheoretischen Perspektive betrachtet.<sup>17</sup> Mit der Gründung des an die OECD angegliederten „Zentrums für Forschung und Innovation im Bildungswesen“ (Centre for Educational Research and Innovation, CERI) im Jahre 1968 wurde Forschung über Bildung und Bildungspolitik innerhalb der Organisation auch institutionell verankert. Das im Jahre 1975 gegründete „Direktorat für Soziales, Humankapital und Bildung“ unterstreicht die Bedeutung des Bildungsbereichs als Tätigkeitsbereich der OECD und verdeutlicht zugleich den Ausgangspunkt für das Bildungsverständnis der Organisation: Den theoretischen Ausgangspunkt und zugleich die Legitimation für die Ex-

---

16 Es handelt sich hier nicht um eine erschöpfende Analyse der Idee des Lebenslangen Lernens, wie sie seitens der OECD und EU konzipiert und verbreitet wurde. Angesichts der Publikationsflut zu dieser Thematik erscheint die Analyse der Entstehungsgeschichte der Idee des Lebenslangen Lernens hier als redundant. Die knappe Darstellung der Konzepte der EU und der OECD dient vor allem der Orientierung der Leser und der Verortung der Forschungsfragen in ihrem bildungspolitischen Kontext.

17 Bereits in ihrem Gründungsjahr (1961) organisierte die OECD eine Konferenz zum Thema „Mobilisierung der Begabungsreserven“ (vgl. Papadopoulos 1994, S. 39).

pansion der bildungspolitischen Aktivitäten der OECD lieferte die Theorie des Humankapitals, die eine klare Verbindung zwischen den Kompetenzen und Qualifikationen von Individuen auf der Mikroebene mit wirtschaftlichem Wachstum und Entwicklung auf der Makroebene herstellte. Mit der Ausgliederung der Bildungsabteilung aus dem im Jahre 1991 umbenannten „Direktorat für Bildung, Beschäftigung, Arbeit und Soziales“ und durch die Gründung eines eigenständigen „Direktorats für Bildung“ im Jahre 2002 unterstrich die OECD ihren Willen, ihre bildungspolitischen Aktivitäten weiter auszuweiten und zu verstärken.<sup>18</sup>

In der letzten Dekade hat die OECD ihre Aktivitäten im Bildungsbe-  
reich weiter ausgebaut. Dies hatte zur Folge, dass die öffentliche Wahrnehmung der Organisation als Bildungsorganisation und damit auch ihr Einfluss außerordentlich gewachsen sind. Sie hat mittlerweile den Status einer „grauen Eminenz“ (Rinne/Kallo/Hokka 2004, S. 476) der internationalen Bildungspolitik erlangt. Dabei sind andere internationale Organisationen, wie beispielsweise die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), deren originäre Aufgabe laut ihrem Gründungsauftrag darin besteht, als Bildungsorganisation zu agieren, in den Hintergrund gedrängt worden – zumindest in den westlichen Industrienationen. Das Bildungsdirektorat innerhalb des OECD-Sekretariats in Kooperation mit dem CERi produziert und verbreitet ein breites Spektrum an wissenschaftlichen Publikationen, angefangen von Länderstudien („Country Reports“) und vergleichenden thematischen Studien („Thematic Reviews“) über Bildungsstatistiken und vergleichende Bildungsberichte („Bildung auf einen Blick“) bis hin zu internationalen Leistungsvergleichsstudien für Schüler/innen und Erwachsene (Programme for International Student Assessment, PISA; Adult Literacy and Life Skills Survey, ALLS; Programme for International Assessment of Adult Competencies, PIAAC).

Die OECD hat in den 1970er Jahren die Idee der „recurrent education“<sup>19</sup> als ein langfristig angelegtes bildungspolitisches Ziel für die

---

18 Zu der OECD und ihren bildungspolitischen Aktivitäten vgl. exemplarisch Papadopoulos 1994; Henry u.a. 2001; Rinne/Kallo/Hokka 2004; Schemmann 200; Martens 2007; Jakobi 2007.

19 Das Konzept der „recurrent education“ wurde erstmals 1969 von dem schwedischen Bildungsausschuss unter dem Einfluss des damaligen schwedischen Bildungsministers, Olof Palme, vorgelegt (vgl. Papadopoulos 1994, S. 132).

Industrienationen eingeführt (vgl. Papadopoulos 1994, S. 131ff.). Die Hauptidee der „recurrent education“ besteht in der engen Verknüpfung zwischen Bildungssystem und gesellschaftlichem System. Sie propagiert die Einführung von wiederkehrenden Bildungsprozessen, die über das gesamte Arbeitsleben periodisch verteilt sind und fordert den systematischen Wechsel zwischen Arbeits- und Lernphasen. Im Jahr 1972 begann die OECD mit der Veröffentlichung von Länderberichten zu „recurrent education“; ein Jahr später (1973) erschien die Publikation „Recurrent Education – A Strategy for Lifelong Learning“, die zu den richtungsweisenden Dokumenten über Lebenslanges Lernen in den 1970er Jahren gehört (vgl. OECD/CERI 1973). Darin werden nicht nur das Konzept und die wesentlichen Charakteristika der „recurrent education“ erläutert, sondern auch die damit verbundenen Implikationen für das Bildungs-, Sozial- und Wirtschaftssystem:

These implications primarily concern the educational system and the informal education sector. But they also relate to labour market, to the use of mass media and to social security provisions and, generally, to the social, economic, and cultural sectors at large (ebd., S. 89).

Diese erste Phase der intensiven Auseinandersetzung mit Konzepten<sup>20</sup> des Lebenslangen Lernens in den 1970er Jahren hatte allerdings kaum Auswirkungen auf die nationale Ebene und zeigte keinerlei langfristige Effekte; die Diskussionen über Lebenslanges Lernen flauten in den 1980er Jahren ab.<sup>21</sup>

In den 1990er Jahren gewann das Thema innerhalb internationaler Organisationen (UNESCO, OECD, EU) wieder an Prominenz. Die in den 1970er Jahren von der OECD und CERI entwickelte Strategie der „recurrent education“ wurde 1996 durch den Bericht „Lifelong Learning for All“ weiterentwickelt (OECD 1997a). Hierin wird auf das Lebens-

---

20 Die Verwendung des Plurals soll darauf hinweisen, dass es sich nicht um ein Konzept handelt, sondern verschiedene Konzepte bzw. Variationen eines Kernkonzepts Lebenslangen Lernens existieren, die je nach Organisation (z.B. UNESCO, OECD, Europarat) differente Schwerpunktsetzungen, aber auch einige Gemeinsamkeiten aufweisen (vgl. Kraus 2001, S. 106ff.).

21 Über die Gründe für das Abflauen der Diskussionen in den 1980er Jahren und für die Wiederbelebung in den 1990er Jahren vgl. exemplarisch Kallen 1997; Schemmann 2002.

lange Lernen als kontinuierliches Lernen fokussiert, das der persönlichen Entwicklung, dem sozialen Zusammenhalt und dem wirtschaftlichen Wachstum dient. In dem OECD-Konzept des „Lifelong Learning for All“ wird die Auflösung traditioneller Bildungsbereiche gefordert und für eine intensivere und flexiblere Nutzung von vorhandenen Ressourcen geworben. Transparente Bewertungs- und Anerkennungskriterien sollen die Anerkennung formaler und non-formaler Qualifikationen verbessern und zu mehr Durchlässigkeit, Flexibilität und Kohäsion führen. Von diesem Zeitpunkt an erlangt Lebenslanges Lernen innerhalb der OECD eine Bedeutung, die bis heute ungebrochen anhält und sich in zahlreichen Arbeitsprogrammen und bildungspolitischen Dokumenten manifestiert (vgl. exemplarisch OECD 2004b, 2005b). Seit dem Jahr 2000 widmet sich die OECD besonders der Rolle der nationalen Qualifikationssysteme zur Förderung Lebenslangen Lernens (vgl. OECD/EKEPIS 2003; Behringer/ Coles 2003) sowie den Finanzierungsfragen von Lebenslangem Lernen (vgl. OECD 2001a).

### **2.1.2 Lebenslanges Lernen als bildungspolitische Leitidee der Europäischen Union (EU) – Vom Weißbuch „Lehren und Lernen – Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“ (1995) zur Kommissionsmitteilung „Die Schaffung eines europäischen Raums des Lebenslangen Lernens“ (2001)**

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), aus der später die Europäische Union (EU) entstanden ist, war laut Gründungsvertrag eine wirtschaftliche Organisation mit sehr allgemein formulierten Prinzipien und einem engen Handlungskorridor. Bildungspolitik spielte noch keine Rolle, folgerichtig fehlte im ersten Vertrag (EWGV) vom 25. März 1957 jeglicher Hinweis auf diesen Bereich. Schrittweise hat sie jedoch – zunächst durch die Unterstützung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) – ihren Kompetenzbereich auf andere Politikfelder ausweiten können und Aufgaben übernommen, die ihr nicht genuin zustanden.<sup>22</sup> Ihr erklärtes Interesse an der Mobilität von Produkten und Dienstleistungen führte zunächst zu ei-

22 Zu der Entwicklung einer europäischen Bildungspolitik vgl. exemplarisch Schleicher/Weber 2000; Hingel 2001; Ertl 2006; Antunes 2006; Bechtel/Lattke/Nuissl 2005.

nem Regulierungsbedarf im Bereich der beruflichen Bildung.<sup>23</sup> Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass das Bildungsverständnis der EU, ähnlich wie das der OECD, modernisierungstheoretisch geprägt ist: Die Menschen mit ihren Kompetenzen und Qualifikationen werden als Schlüssel zum (wirtschaftlichen) Erfolg der wirtschaftlichen Gemeinschaft betrachtet. Erst 1993 mit Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht wurde Bildungspolitik erstmals zum Gegenstand primären Gemeinschaftsrechts und somit zum offiziellen Bestandteil der europäischen Integrationspolitik<sup>24</sup> (vgl. Benz 2007, S. 54). Die Gründung einer eigenständigen „Generaldirektion für Bildung und Kultur“ sollte die steigende Bedeutung, die diesem Politikfeld zukam,<sup>25</sup> unterstreichen. Seit dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Lissabon (23.–24. März 2000) mit der Vereinbarung der sogenannten „Lissabon-Strategie“ und der Einführung der Methode der Offenen Koordinierung wurde die europäische Bildungspolitik intensiviert. Seitdem hat die EU ihre Aktivitäten im Bildungsbereich enorm ausgeweitet und ihren Einfluss auf nationaler Ebene durch Ratsbeschlüsse, Konferenzen, Kommissionsmitteilungen, Berichte und Projektfinanzierungen erhöht.

Die EU übernahm in den 1990er Jahren die Idee des Lebenslangen Lernens von anderen internationalen Organisationen (UNESCO, OECD) und stellt sie seit 2000 in den Mittelpunkt ihrer bildungspolitischen Aktivitäten. Die ersten konkreten Hinweise für die Auseinandersetzung der EU mit der Thematik des Lebenslangen Lernens findet man in dem 1995 veröffentlichten Weißbuch der Kommission zum Thema „Lehren und Lernen – Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“. Dieses Weißbuch stellt eine Weiterentwicklung und Umsetzung des Weißbuchs „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ von 1993 dar (Europäische Kommission

---

23 Zur rechtlichen Grundlage und geschichtlichen Entwicklung der Berufsbildungspolitik der Europäischen Union vgl. Benz 2007.

24 Gemäß Artikel 3 umfasst die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft u.a. auch „einen Beitrag zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedsstaaten“ (vgl. Benz 2007, S. 38). Artikel 126 EGV behandelt die allgemeine Bildung und Artikel 127 EGV die berufliche Bildung.

25 Aus der Sicht des Neoinstitutionalismus lässt sich die Einführung einer Generaldirektion „Bildung und Kultur“ innerhalb der EU nach dem Vorbild der UNESCO als Beweis für Isomorphie-Prozesse betrachten.

1993) und präsentiert Aktionsleitlinien für den Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, die den Weg zu einer neuen kognitiven Gesellschaft skizzieren. Dabei wird die Notwendigkeit der Förderung der beruflichen Weiterbildung und der Gewährleistung eines lebenslangen Zugangs zur Bildung für alle hervorgehoben (vgl. Europäische Kommission 1995, S. 35). Ein Jahr nach der Veröffentlichung des Weißbuchs wurde 1996 das „Europäische Jahr des lebensbegleitenden Lernens“ ausgerufen.

Infolge der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon wurde seitens der Europäischen Kommission im Herbst 2000 ein „Memorandum über Lebenslanges Lernen“ vorgelegt (Europäische Kommission 2000). Darin werden die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Anforderungen an verändertes Lernen, besonders im Hinblick auf Beschäftigungspolitik, beschrieben und sechs Schlüsselfelder („Grundbotschaften“) europäischer und nationaler Bildungspolitik vorgeschlagen. Mit der Kommissionsmitteilung „Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen“, die einem europaweiten Konsultationsprozess folgte (vgl. Europäische Kommission/GD Bildung und Kultur/GD Beschäftigung und Soziales 2001; Cedefop 2002a), wurde im November 2001 ein neuer, übergreifender und allumfassender Aktionsrahmen geschaffen, der die Kohärenz der Maßnahmen auf europäischer Ebene sicherstellen, den Austausch von Best-Practice-Beispielen fördern, die Transparenz von Politiken und Systemen verbessern und die Mitgliedsstaaten bei der Entwicklung eigener kohärenter Strategien für Lebenslanges Lernen unterstützen soll (vgl. Europäische Kommission 2001a).

Seit dem Lissabon-Gipfel genießt das Konzept des Lebenslangen Lernens innerhalb der Europäischen Union eine steigende Popularität.<sup>26</sup> Das europäische „Leitmotiv“ des Lebenslangen Lernens hat weitreichende Auswirkungen, nicht zuletzt auf die nationale Ebene: Es fungiert als zentripetale Kraft, die Hunderte von Aktionen und Programmen sowie Tausende von Experten und Praktikern auf europäischer und nationaler Ebene zusammenhält.<sup>27</sup>

26 Vgl. exemplarisch Eurydice 2000, 2005; Cedefop/Eurydice 2001; Cedefop 2003, 2004a, 2004b; Europäischer Rat 2001, 2002a; Europäische Kommission 2003, 2004, 2007b.

27 Charakteristisch für die große Bedeutung und die Integrationskraft, die dem Konzept des Lebenslangen Lernens auf EU-Ebene beigemessen wird, ist die Einführung eines neuen integrierten Bildungsprogramms für Lebenslanges Lernen im Jahre 2007, das alle bisherigen Bildungsprogramme ersetzt hat.

Die hier nur kursorisch nachgezeichneten Entwicklungen innerhalb der EU und der OECD sollen den bildungspolitischen Hintergrund skizzieren, vor dem die Rezeption des lebenslangen Lernens in den drei untersuchten Ländern Finnland, Deutschland und Griechenland stattfindet.

## **2.2 Steuerung im transnationalen Bildungsraum – Bildungspolitik zwischen nationalstaatlicher Steuerung und transnationaler Governance**

### **2.2.1 Die Entstehung eines transnationalen Bildungsraums**

Der Bildungsbereich gehört zu den staatsnahen Sektoren, deren Gestaltung und Regelungsbefugnisse ausschließlich beim Nationalstaat liegen. Seit seiner Gründung versucht der Nationalstaat mithilfe seiner Bildungspolitik, sich einerseits Legitimation zu verschaffen und seine Bürger zu integrieren und andererseits utilitaristische Ziele für seine wirtschaftliche Entwicklung durch die Bereitstellung von „Humankapital“ zu verfolgen. Über die Jahre haben unterschiedliche sozioökonomische und politische Strukturen in den einzelnen Staaten sowie geokulturelle Traditionen nationale und historische Differenzen herausgebildet und die Entwicklung von nationalen Bildungssystemen nachhaltig geprägt. Zudem haben sie zu substantiellen Unterschieden im Hinblick auf institutionelle Strukturen, Organisationsmodi und Regelungsformen geführt, so dass man jedes nationale Bildungssystem als einzigartig betrachten kann (vgl. Green/Wolf/Leney 1999). Das Idiographische, nämlich die Einzigartigkeit nationaler Bildungssysteme, wird jedoch seit langem durch Trends transnationaler Konvergenz und Harmonisierung im Bildungsbereich ausgehöhlt. Diese Entwicklung ist teilweise auf Prozesse wie das „educational borrowing and lending“<sup>28</sup> zurückzuführen (vgl. Steiner-Khamsi 2004). Darüber hinaus wird die Rolle des Nationalstaats als zentrale Steuerungsinstanz im Bildungsbereich in letzter Zeit immer mehr infrage gestellt und durch zwei gegenläufige, aber sich ergänzende Tendenzen relativiert. In einer Reihe

---

28 Damit sind Prozesse des Ausborgens und der Übernahme von Modellen aus dem Ausland und ihre Adaption und Implementierung im nationalen Kontext gemeint.

von Staaten werden Tendenzen der Dezentralisierung beobachtet, die auf finanzielle Restriktionen des Staates, Forderungen nach mehr regionaler und lokaler Autonomie seitens der Sozialpartner und neo-liberale politische Ideologien zurückzuführen sind (vgl. Green/Wolf/Leney 1999, S. 53ff.). Auf der anderen Seite erzwingt die Globalisierung in Form von globalen Märkten Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und in den Beschäftigungsstrukturen und fordert eine „Denationalisierung“. Globalisierung, so Dale (2003), „does represent a new and distinct shift in the relationship between state and supranational forces and has affected education, profoundly and in a range of ways“ (ebd., S. 90).

Modernisierungs- und Transformationsprozesse bewirken ebenfalls Veränderungen in allen modernen Staaten, wenn auch nicht immer simultan und im gleichen Tempo. „Global modernization and functional differentiation processes transcend national boundaries and evoke similar responses from national educational systems“, so Steiner-Khamsi (2003, S. 160).

Nicht zuletzt erzeugt der europäische Integrationsprozess grenzübergreifenden Regulierungsbedarf im Bildungsbereich und beschleunigt den Austausch zwischen Akteuren, Politiken und Systemen (vgl. Kap. A 2.1.2). Seit dem Gipfeltreffen in Lissabon im Jahr 2000 und der Formulierung des strategischen Ziels, für das kommende Jahrzehnt die EU zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“,<sup>29</sup> wird Bildung aktiv in den Prozess der europäischen Integration einbezogen. Zur Erreichung dieses Ziels wurde auch in diesem Bereich auf die Methode der Offenen Koordinierung, die auf Monitoring und Benchmarking nationalen Fortschritts zur Erreichung gemeinsamer europäischer Ziele basiert, zurückgegriffen. Entstanden in der Europäischen Beschäftigungsstrategie, wurde sie erstmals offiziell in den Vertrag von Amsterdam im Jahr 1997 aufgenommen und seit dem Gipfeltreffen in Lissabon als neues Instrument der mittelbaren Politikbestimmung („policy-making“) in Domänen eingeführt, in denen die EU begrenzte regulative

---

29 Das Ziel ist, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (Europäischer Rat 2000, S. 2).

Macht und schwache Instrumente hat, wie beispielsweise im Bildungsbereich<sup>30</sup> (vgl. Héritier 2002).

Aus den oben skizzierten Entwicklungen lassen sich Fragen ableiten, welche die Zukunft des Nationalstaats, seine Beziehungen zu internationalen und supranationalen Organisationen und seine Fähigkeit, die eigene (bildungs-)politische Agenda durchzusetzen, betreffen. Diese Fragen, die seit Jahren in den Politikwissenschaften empirisch untersucht werden, haben allmählich auch Eingang in die Bildungsforschung gefunden. Themen wie Globalisierung bzw. Europäisierung im Bildungsbereich und ihre Auswirkungen auf die nationalen Bildungssysteme, Konvergenz und Standardisierung von Bildungssystemen, Steuerung und Educational Governance werden zunehmend als forschungsrelevante Themen erkannt und zum Objekt von theoretischen und empirischen Analysen gemacht.<sup>31</sup>

In diesen Analysen scheint es ein gemeinsames Ziel zu sein, die Ursachen und Antriebskräfte für die aktuellen Bildungsreformen außerhalb der nationalen Bildungssysteme zu benennen: globale Märkte, Modernisierungs- und Transformationsprozesse, Dezentralisierungstendenzen, den europäischen Integrationsprozess, demographische Entwicklungen und veränderte Lebensentwürfe, neue Arbeits-, Freizeit- und Familienmodelle und schließlich die globale Diffusion von kulturellen Prinzipien, Normen und Werten. Diese Kräfte, die sich gegenseitig beeinflussen bzw. beschleunigen, erzeugen Handlungsdruck bei den nationalen Bildungssystemen und führen zur Entstehung eines transnationalen Bildungsraums<sup>32</sup> mit speziellen Charakteristika und einer eigenen Dynamik.

---

30 Im Weißbuch „Europäisches Regieren“ steht explizit: In Bereichen, „in denen wenig Spielraum für legislative Lösungen besteht, bringt sie (die Methode der Offenen Koordinierung) einen europäischen Zusatznutzen, beispielsweise bei der Festlegung künftiger Ziele für die Bildungssysteme der Mitgliedsstaaten“ (Europäische Kommission 2001b, S. 28).

31 Vgl. Green/Wolf/Leny 1999; Adick 2002; Amos u.a. 2002; Seitz 2002; Lawn/Lingard 2002; Dale 2003; Steiner-Khamsi 2003; Meyer/Ramirez 2003; Schriewer 2003; Martens/Balzer 2004; Meyer 2005; Martens/Weymann 2007.

32 Mit „transnational“ werden Prozesse bezeichnet, die nationalstaatliche Grenzen transzendieren. Im Gegensatz dazu wird der Begriff „international“ oft mit zwischenstaatlich gleichgesetzt (Mayntz 2000, S. 7).

## 2.2.2 Von der nationalstaatlichen Steuerung zur transnationalen Governance

Mit der Etablierung eines transnationalen Bildungsraums werden neue Konzepte erforderlich, um Steuerungskapazitäten, -instrumente und -praxen zu analysieren. Die frühe Steuerungstheorie war bis in die 1960er Jahre stark auf nationalstaatliche Steuerungsfähigkeit konzentriert und begriff den Staat als „zentrale gesellschaftliche Steuerungsinstanz und Garant öffentlicher Wohlfahrt“ (Mayntz 1997, S. 265). Ausgangspunkt der frühen Steuerungstheorie waren das Vertrauen in die Fähigkeit des Staates, gesellschaftliche Entwicklungen effizient zu steuern, und die Annahme über die Steuerbarkeit der Gesellschaft. Bereits in den 1960er und insbesondere in den 1970er Jahren veränderte sich jedoch langsam die Ansicht über die tatsächliche Steuerungsfähigkeit des Staates. Verantwortlich für diesen Wandel sind nach Mayntz zwei Entwicklungen, die zunächst unabhängig voneinander stattfanden: zum einen der Einfluss empirischer Policy-Analysen zu nicht-hierarchischen Regelungsformen (u.a. Korporatismus, Politiknetzwerke) und zum anderen die zunehmende Steuerungskepsis der Systemtheorie (vgl. ebd., S. 265f.).

Die Distanzierung vom Konzept hierarchischer Steuerung hat sowohl auf der praktischen als auch auf der begrifflichen Ebene weitreichende Folgen. Auf der praktischen Ebene wird zunehmend auf Regelungsformen jenseits von Hierarchie und Markt fokussiert und auf das Auftreten gesellschaftlicher Akteure aufmerksam gemacht, die in Interaktion mit Staat und Markt treten. Auf der begrifflichen Ebene wird der enge Begriff der Steuerung durch den umfassenderen Begriff „Governance“<sup>33</sup> ersetzt. Dieser wird sowohl als Gegenbegriff zum Modell der hierarchischen Steuerung als auch zur Beschreibung von Beteiligungsformen zivilgesellschaftlicher Akteure auf allen Ebenen des politischen Systems benutzt, und schließlich – mit einem stark normativen Akzent versehen – als die bestmögliche Form transnationaler Regelung und Problemlösung angesehen („global governance“, Mayntz 2004, S. 66). Governance impliziert nicht nur eine vorsichtige Be-

---

33 Der Ursprung des Wortes „Governance“ geht auf das griechische Wort „κυβερναι“ zurück, das Steuern von (Kriegs-)Schiffen bedeutete. Daraus stammt der lateinische Begriff „gubernare“, der sowohl für das Steuern eines Schiffes als auch für das Regieren eines Staates verwendet wurde.

urteilung der Möglichkeiten gezielter staatlicher Intervention innerhalb des Nationalstaats, sondern auch

Koordinationsleistungen, die nicht allein von Staaten, sondern von einer Vielzahl gesellschaftlicher Akteure auf verschiedenen Ebenen lokaler, nationaler, regionaler sowie internationaler Politik erbracht werden (Behrens 2004, S. 104).

Der Begriff „Governance“ hat in den letzten Jahren auch Einzug in die Erziehungswissenschaft gehalten. Unter dem Oberbegriff „Educational Governance“ werden zunehmend Steuerungsfragen und Handlungskordinationsformen im Bildungssystem thematisiert (vgl. Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007; Brüsemeister 2007; Kussau/Brüsemeister 2007a). In dem neuen Forschungsfeld, das als „Governance-Forschung“ bezeichnet wird, werden die Beziehungen zwischen Schule und staatlicher Politik (vgl. Kussau/Brüsemeister 2007b), die Etablierung von Governance-Regimen für den Hochschulbereich durch leistungsorientiertes „New Public Management“ (vgl. Kehm/Lanzendorf 2005) oder für den Schulbereich durch die Restrukturierung innerschulischer Organisation (vgl. Wissinger 2007) untersucht. In der international-vergleichenden Bildungsforschung wird Governance mit Blick auf den zunehmenden Einfluss transnationaler Akteure (EU, OECD, Weltbank) auf nationale Entwicklungen bzw. auf die „Formation neuer Bildungsregime in post-nationalen Konstellationen“ (Amos/Radtke 2007) problematisiert.<sup>34</sup>

Trotz der Variation, die der Begriff in den verschiedenen Disziplinen und Anwendungsfeldern aufweist, kann Benz zufolge (2004a, S. 25) ein gemeinsamer Begriffskern identifiziert werden: Governance bedeutet Steuerung und Koordination und zielt auf das Management von Interdependenzen zwischen verschiedenen Akteuren. Das Handeln von Akteuren wird durch institutionalisierte Regelsysteme (Hierarchie, Markt, Mehrheitsregel, Verhandlungsregel) gelenkt, die meistens nicht in reiner Form, sondern in Kombination vorliegen. Governance umfasst zudem Formen der Interaktion und des kollektiven Handelns, die im Rahmen von Institutionen

---

34 Vgl. Amos u.a. 2002; Amos 2008; Martens/Balzer 2004; Parreira do Amaral 2006; Lange/Alexiadou 2007; Ioannidou 2007; Martens/Rusconi/Leuze 2007; Mundy 2007.

entstehen (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen, wechselseitige Anpassung). Schließlich erfasst der Begriff Prozesse der Handlungskoordination, die ebenenübergreifend (Mehrebenensystem) stattfinden und Organisations- und Staatsgrenzen überschreiten.

In der Weiterbildung wurde die Steuerungsdebatte lange Zeit mit Blick auf staatliches Handeln und Globalsteuerung geführt; somit wurde jedoch die Vielfalt der Akteure, die steuernd in Weiterbildung eingreifen (können), übersehen (vgl. Schrader 2008, S. 31). In jüngster Zeit wurde die Steuerungsdebatte in der Weiterbildung erneut aufgenommen, indem nunmehr die theoretischen Erkenntnisse der Nachbardisziplinen zum Thema Steuerung bzw. Governance auch für die Weiterbildung Anwendung finden konnten (vgl. Hartz/Schrader 2008a). So entwickelt Schrader (2008) ausgehend von einem erweiterten Steuerungs-begriff ein Rahmenmodell zur Steuerung in der Weiterbildung, das eine Vielfalt von Steuerungsaktivitäten einer Reihe von Akteuren aus unterschiedlichen Handlungsebenen in den Blick nimmt (vgl. ebd., S. 31ff.). Schrader zufolge erfordert Forschung zur Steuerung im Mehrebenensystem der Weiterbildung dreierlei:

Eine Vorstellung von den Akteuren, die steuernd eingreifen (können), von ihren Gründen und Zielen; eine Vorstellung vom sozialen System, in das interveniert wird; schließlich eine Vorstellung von den verfügbaren Formen und Mitteln, mit denen Entwicklungen zu beeinflussen sind (ebd., S. 31f.).

In dem entstehenden transnationalen Bildungsraum tritt eine Reihe von (relativ) autonomen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen (lokal, regional, national, transnational) hervor, um mit den Etablierten (den Nationalstaaten) zu interagieren und über „Mandat, Fähigkeit und Governance“<sup>35</sup> von Bildungssystemen zu konkurrieren. In Veröffentlichungen der letzten Jahre wurden als signifikante Akteure im transnationalen Bildungsbereich inter- und supranationale Organisationen, etwa die EU, die OECD, die UNESCO

35 Dale unterscheidet zwischen „mandate, capacity and governance of education“. Das Mandat bezieht sich auf das, was wünschenswert für das Bildungssystem ist („what is desirable for the education system to achieve“), die Fähigkeit auf das, was machbar erscheint („what is considerable feasible for it to achieve“), Governance auf die Art, wie diese Ziele erreicht werden können („how those objectives are realized“) (Dale 2003, S. 102).

oder die Weltbank identifiziert. Nach Archer sind diese Organisationen auf drei Ebenen in policy-making involviert „as instruments of policy; as policy-making arenas; and as policy actors in their own right“ (Archer 1994, zit. nach Henry u.a. 2001, S. 39f.).

Im Allgemeinen werden bildungspolitische Akteure im transnationalen Bildungsraum nach ihrem Regelungspotenzial über ihre Mitglieder in internationale, supranationale Organisationen sowie transnationale Nicht-Regierungsorganisationen unterschieden.<sup>36</sup>

Die vorliegende Untersuchung fokussiert auf die Rolle zweier besonders aktiver Organisationen im Bildungsbereich: der supranationalen EU und der internationalen OECD. Vor dem Hintergrund der hier skizzierten Entwicklungen hin zur Entstehung eines transnationalen Bildungsraums untersucht sie das Steuerungspotenzial, die Formen und die Instrumente der Einflussnahme auf nationale Bildungspolitik sowie die Auswirkungen aus den Steuerungsbemühungen der EU und der OECD auf die nationale Ebene.

## **2.3 Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung als neue Steuerungsinstrumente**

### **2.3.1 Neue Steuerungsphilosophie für den Bildungsbereich – Evidenzbasierte Bildungspolitik und outputorientierte Steuerung**

Die wachsende Bedeutung, welche Bildung und Lernen zugeschrieben wird, ist auf vier Entwicklungen zurückzuführen: Sie ist erstens Folge der realen bzw. prognostizierten Entwicklung von einer Dienstleistungs-

---

36 Internationale Organisationen, wie die UNESCO oder OECD, die über keine Regelungsbefugnisse im Bildungsbereich über ihre Mitgliedsstaaten verfügen. Ihre Macht speist sich aus ihrer Fähigkeit, ihre Agenda durchzusetzen und selbst als Policy-Arena wahrgenommen zu werden. Supranationale Vereinigungen wie die EU, die Kennzeichen von Staatlichkeit aufweisen und über Regelungsbefugnisse über ihre Mitgliedsstaaten verfügen, so dass sie nationale Politiken beeinflussen können. Transnationale Nicht-Regierungsorganisationen wie die European Education Research Association (EERA) oder das World Council of Comparative Education Societies (WCCES), die als selbstorganisierte Netzwerke von Professionellen auf individueller oder kollektiver Ebene operieren, ohne jegliche staatliche Einmischung und ohne Regelungsbefugnisse.

gesellschaft hin zu einer Informations- und Wissensgesellschaft und zur wissensbasierten Ökonomie; zweitens bildungspolitische Implikation aus humankapitaltheoretischen Überlegungen; drittens Folge der zunehmend zu beobachtenden Internationalisierungstendenzen im Bildungsbereich, die das Interesse an globalen Entwicklungen im Bildungsbereich aus praktischen und theoretischen Gründen forcieren und den Bedarf an international vergleichbaren Daten erhöhen; und viertens Konsequenz des wachsenden Interesses an einer rationaleren Politikgestaltung und effektiveren Steuerung des Bildungsbereichs auf der Grundlage empirischer Daten (evidenzbasierte Steuerung).

Ein gemeinsamer Topos gegenwärtiger Gesellschaftsdiagnosen besteht in der Feststellung, dass das Ende des 20. und der Beginn des 21. Jahrhunderts den Übergang von einer Dienstleistungs- zu einer Informations- und Wissensgesellschaft einleiten. Der Begriff der Wissensgesellschaft wurde zwar bereits Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre von Managern und Wissenssoziologen eingeführt;<sup>37</sup> eine außerordentliche Bedeutung gewann diese Idee jedoch erst Ende des 20. und zu Beginn des 21. Jahrhunderts durch ihre Aufnahme in die Agenda internationaler und supranationaler Organisationen (OECD, Weltbank, EU). Exemplarisch seien hier Veröffentlichungen mit Titeln wie „Lehren und Lernen – Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“ (Europäische Kommission 1995), „Literacy in the Information Age“ (OECD 2000) und „Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy“ (World Bank 2003b) zu nennen. Die Idee der Wissensgesellschaft besitzt auf der Makroebene (Gesellschaft) die gleiche symbolische Kraft, die auch die Idee des lebenslangen Lernens auf der Mikroebene (Individuen) innehat: Sie repräsentiert eine Vision und ist normgebend (vgl. Jakobi 2007; Robertson 2008; Robertson/Dale 2009). Die Bedeutung, die dem Lernen in einer Wissensgesellschaft zukommt, ist evident.<sup>38</sup> So betrachtet beispielsweise die Europäische Union die Einstellung der europäischen Bildungs- und Ausbildungssysteme auf den Bedarf

37 Vgl. Bell 1979. In der Erwachsenenbildungsdisziplin wird das Konzept der Wissensgesellschaft erst seit Beginn des neuen Jahrtausends stärker rezipiert (vgl. exemplarisch Nolda 1996, 2001; Schrader 2003; Bron/Schemmann 2003).

38 Vgl. exemplarisch Rubenson/Schuetze 2000a, 2000b; Istance/Schuetze/Schuller 2002; Apel 2003; Lenz 2003.

der Wissensgesellschaft und die Dringlichkeit von „Investitionen in die Menschen“ als Teil ihrer globalen Strategie zur Erreichung des strategischen Ziels von Lissabon.

Das von der EU übernommene Argumentationsmuster der Notwendigkeit von „Investitionen in die Menschen“ rekurriert auf die Theorie des Humankapitals, wonach Wissen als Ressource begriffen wird.<sup>39</sup> Ausgaben für Bildung können demzufolge als Investitionen betrachtet werden, deren effiziente Nutzung und Rentabilität zu überprüfen sind. Dieser primär bildungsökonomisch orientierte Gedanke wird bereits seit Ende der 1960er Jahre von der OECD verbreitet und fungiert als Rationale für die Fokussierung auf Bildungsprozesse und deren Effizienzüberprüfung. Der OECD zufolge stellen Bildungsausgaben

eine Investition dar, die dazu beitragen kann, das Wirtschaftswachstum zu stärken, die Produktivität zu steigern, die persönliche und gesellschaftliche Entwicklung zu fördern sowie soziale Ungleichheiten zu verringern (OECD 2007, S. 213).

Auch für die Staats- und Regierungschefs der EU stellen die Menschen „Europas wichtigstes Gut“ dar, und Investitionen in Bildung werden als eine zentrale Voraussetzung für ökonomischen Erfolg und wirtschaftliche Prosperität betrachtet.<sup>40</sup>

---

39 Becker hatte als erster im Jahr 1964 den Begriff „human capital“ in den Wirtschaftswissenschaften eingeführt und Wissen als Ressource dargestellt. Auf eine große Resonanz stieß insbesondere seine Analyse über die Bedeutung von „Training-on-the-Job“ auf die wirtschaftliche Produktivität, die als Beleg für die Rentabilität von Investitionen in Trainingsmaßnahmen aufgeführt wurde (Becker 1993, S. 29ff.). Die Effekte der beruflichen und betrieblichen Weiterbildung sind seitdem in einer Vielzahl von Untersuchungen erforscht worden (vgl. exemplarisch Timmermann 2002).

40 Mittlerweile hat sich diese Erkenntnis über Partei- und Landesgrenzen hinweg durchgesetzt. Die unterstellte Linearität der Beziehung zwischen Investitionen in das Humankapital und Wirtschaftswachstum wurde jedoch vielerorts als Mythos kritisiert: Wolf stellt beispielsweise in ihrer Analyse mit dem aufschlussreichen Titel „Does Education Matter? Myths about Education and Economic Growth“ nüchtern fest: „the simple one-way relationship which so entrances our politicians and commentators – education spending in, economic growth out – simply doesn't exist“ (Wolf 2002, S. xii–xiii). Am Glauben an einer direkten Beziehung zwischen Bildung und Wirtschaftswachstum wird in bildungspolitischen Kreisen und innerhalb internationaler Organisationen wie der OECD, der Weltbank oder der EU dennoch nicht gerüttelt. Wolf bemerkt: „The belief in education for growth runs deep and wide beyond our political classes, replacing socialism as the great secular faith of our age“ (ebd., S. x).

Folgt man der oben dargestellten Argumentation, so kommt den Investitionen in Humankapital in modernen Gesellschaften eine besondere Bedeutung zu. Gleichzeitig erzwingt die daraus resultierende bildungsökonomische Rationalität, die Rentabilität dieser Art von Investitionen genau zu überprüfen: Die (privaten oder öffentlichen) Ausgaben für Bildung sind Investitionen, deren erwartete (private oder gesamtwirtschaftliche) Erträge die aufzubringenden Kosten übersteigen sollten. In Bezug auf die Finanzierung lebenslangen Lernens heißt es beispielsweise:

The affordability of lifelong learning depends, in part, on what the benefits from it are. In principle, governments, individuals, and employers will pay for lifelong learning insofar as it is „worthwhile“ – insofar as the anticipated marginal benefits are greater than the expected marginal costs (OECD 1997a, S. 225).

Dass bildungsökonomische Prämissen in Zeiten knapper öffentlicher Mittel und daraus resultierender Verteilungskämpfe sich immer mehr durchsetzen, dürfte kaum überraschen. Die Forderungen nach einer Effizienzüberprüfung jeder Investition (auch der in Bildung) in Relation zu den von ihr erwarteten Erträgen erscheinen in diesem Kontext als folgerichtig, da sie zusätzliche Legitimation verschaffen, auch wenn diese Praxis nicht immer mit proklamierten humanistischen und egalitären Bildungszielen zu vereinbaren ist.<sup>41</sup> Zu diesem Zweck müssten die aufgewendeten (personellen, materiellen und zeitlichen) Ressourcen für Bildung sowie die (monetären und nicht-monetären) Erträge von Bildungsanstrengungen (anders formuliert von Input in und Output aus Bildungsprozessen) systematisch, präzise und valide erfasst werden können (vgl. Tuijnman 2000).

Es sind dennoch nicht nur bildungsökonomische Überlegungen, welche die systematische Beobachtung und Erfassung von Bildungsprozessen begründen. Die Erkenntnis, dass Phänomene und Fragestellungen zu Bil-

---

41 Allerdings ist die empirische Fundierung von Bildung als Investitionsgut mit erheblichen Problemen verbunden (vgl. exemplarisch Klös/Weiß 2003, S. 18ff.). Eine direkte Beziehung zwischen finanziellem Aufwand für Bildung und Output von Bildung konnte beispielsweise empirisch nicht immer belegt werden: Wößmann kommt nach der Analyse verschiedener Studien zu dem Ergebnis, dass vielmehr institutionelle Strukturen innerhalb des Bildungssystems und nicht so sehr der finanzielle Aufwand über die Bildungsergebnisse entscheiden (vgl. Wößmann 2002, zit. nach Klös/Weiß 2003, S. 19).

derung vor dem Hintergrund internationaler Entwicklungen zu betrachten sind, ist mittlerweile ein kollektiver Topos von Bildungspolitikern und Bildungsforschern (vgl. auch Kap. A 2.2 und B 2). Bereits kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs haben sich internationale Organisationen und Agenturen auf dem Gebiet der Vergleichenden Bildungsforschung hervor getan und sich mit der Messung von Bildungsprozessen und der Veröffentlichung von vergleichenden Bildungsberichten profiliert.<sup>42</sup> Seitdem nimmt das Interesse an empirisch belastbaren und international vergleichbaren Daten über Bildungssysteme kontinuierlich zu und hat seit der Veröffentlichung internationaler Leistungsvergleichsstudien (z.B. „Programme for International Student Assessment“, PISA oder „Third International Mathematics and Science Study“, TIMSS) und der stärkeren Verbreitung von Bildungsberichten internationaler Organisationen (z.B. der OECD-Publikation „Bildung auf einen Blick“ oder der UNESCO-Publikation „World Education Report“) seinen bisherigen Höhepunkt erreicht. Zudem werden heute nationale Bildungssysteme mit Problemen und Herausforderungen konfrontiert (u.a. zunehmende internationale Verflechtung, globaler Wettbewerb, Wissensakzeleration, Migrationsbewegungen), die sich auf globaler Ebene abspielen. Um diejenigen Systeme zu identifizieren, die den neuen Herausforderungen am besten begegnen, werden Informationen benötigt, die valide und zuverlässige Vergleiche mit anderen Ländern ermöglichen.

Wegweisend bei der Entwicklung der dabei notwendigen international-vergleichenden Berichte war die Arbeit internationaler Organisationen, insbesondere der UNESCO, OECD, Weltbank und der EU.<sup>43</sup> Dabei hat sich ein besonderes Modell von Bildungsmonitoring und Bildungsberichten

---

42 Zu nennen sind hier das aus der UNO entstandene International Bureau of Education (IBE), die International Association of Assessment in Education (IEA), die UNESCO und insbesondere ihr Internationales Institut für Bildungsplanung (IIEP), die OECD und insbesondere ihr Zentrum für Forschung und Innovation (CERI). Auf europäischer Ebene sind das Informationsnetzwerk Eurydice der Europäischen Kommission mit standardisierten Informationen zu den Strukturen der Bildungssysteme der Mitgliedsstaaten tätig, Cedefop mit vergleichenden Berichten für die Bereiche der beruflichen Bildung, Aus- und Weiterbildung sowie Eurostat mit administrativen Statistiken und empirischen Erhebungen zu Bildung und Kultur.

43 Vgl. Allemann-Ghionda 2004, S. 25ff.; Henry u.a. 2001, S. 83ff.; Cussó/D'Amico 2005; Schemmann 2007, S. 90ff.

durchgesetzt: standardisierte, quantifizierbare, indikatorenbasierte Berichte nach dem Vorbild des OECD-Berichts „Bildung auf einen Blick“ („Education at a Glance“).<sup>44</sup> Eine ähnliche Struktur weist der Bericht des europäischen Informationsnetzwerks Eurydice „Schlüsselzahlen zum Bildungswesen in Europa“ auf (vgl. exemplarisch Eurydice 2007). Die Indikatoren, die in diesen Berichten verwendet werden, sind so ausgewählt worden, dass Dimensionen auf der Systemebene erfasst werden können, etwa Kontext (Lernumfeld und Organisation), Input (Finanz- und Humanressourcen), Prozess (Bildungszugang, Beteiligung und Bildungsverlauf), Wirkungen (Bildungsergebnisse und Bildungserträge) (vgl. OECD 2007, S. 20; Eurydice 2007, S. 7). Die Auswahl der Indikatoren soll dazu verhelfen, nicht nur Charakteristika von nationalen Bildungssystemen gegenüberzustellen, sondern auch die bildungspolitischen Programme, die sich dahinter verbergen, zu vergleichen und mehr oder weniger explizit zu evaluieren.

Mit der Einführung der Methode der Offenen Koordinierung entschied sich auch die Europäische Kommission für das gleiche Verfahren. Im Rahmen der Lissabon-Strategie werden regelmäßig indikatorenbasierte Bildungsberichte von den Mitgliedsstaaten verfasst, die der Überprüfung der Zielerreichung dienen.<sup>45</sup> Durch die Standardisierung und Regelmäßigkeit der Berichte werden Entwicklungsverläufe aufgezeichnet und anwendungsbezogenes Wissen mit Blick auf bildungspolitisches Handeln generiert.

Die oben beschriebenen gesellschaftlichen und bildungspolitischen Entwicklungen sowie die Aktivitäten internationaler Organisationen wie der OECD haben zu der Erkenntnis beigetragen, dass die Politik auf eine verlässliche Datengrundlage angewiesen ist, um empirisch fundierte Entscheidungen treffen zu können und Handlungsempfehlungen zu geben nach dem Motto „good decisions are informed decisions“ (Ross/Mählck 1990, zit. nach Keiner 2005, S. 15).<sup>46</sup> Der Rationalitätsgedanke, der dem zugrunde liegt, veranlasste internationale Organisationen wie die

44 Vgl. OECD/CERI 1994; Bottani/Walberg 1994; v. Herpen 1994; Tuijnman 2000; Scheerens/Glas/Thomas 2003; Scheerens/Hendricks 2004; Thomas/Peng 2004; Scheerens 2006; Moos 2006.

45 Vgl. exemplarisch Europäischer Rat 2002b, 2004; Europäische Kommission 2003b; European Commission 2004a, 2005, 2006, 2007a, 2008.

46 Vgl. exemplarisch European Commission 2007b; DIPF 2007b; Burns 2007; Jakku-Sihvonen 2007; Levin 2007; Storm 2007).

UNESCO, die Weltbank, die OECD und letztlich auch die EU dazu, umfangreiche Informationen über Bildungssysteme für ihre Mitgliedsstaaten bereitzustellen, um ihnen informierte Entscheidungen zu ermöglichen.

Betrachtet man die aktuelle Diskussion über Bildungsforschung in Deutschland, ist die Affinität zwischen der von der Bildungspolitik (vgl. Pahl 2006) und Öffentlichkeit (vgl. Spiewack/Kahl 2005) geforderten „empirischen Wende“ in den Erziehungswissenschaften und dem von der OECD propagierten Forschungsparadigma der „evidence-based policy research“ (vgl. Schuller 2005) nicht zu übersehen. Die neue Steuerungsphilosophie lenkt das Augenmerk auf Ergebnisse und Wirkungen von Bildungsprozessen (Output und Outcomes),<sup>47</sup> während Input- und Prozessaspekte, die traditionell als Referenzgrößen gedient hatten, an Bedeutung und öffentlicher Aufmerksamkeit verlieren (vgl. Döbert 2008).

### **2.3.2 Neue Steuerungsinstrumente im transnationalen Bildungsraum – Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung**

In dem entstehenden transnationalen Bildungsraum werden diverse Instrumente angewendet, um Einfluss auf Bildungspolitik zu nehmen. Zur Systematisierung der eingesetzten Steuerungsinstrumente im Bildungsbereich greife ich auf Willkes Unterscheidung von den „drei Medien der Steuerung“ zurück: Macht, Geld und Wissen (vgl. Willke 2001).<sup>48</sup> Schließt man sich an die von Willke vorgeschlagene Unterscheidung an, lässt sich leicht feststellen, dass alle drei o.g. Steuerungsmedien im Bildungsbereich jenseits von nationalen Grenzen identifiziert werden können: Macht, in Form von rechtlich verbindlichen Erlassen und Verordnungen, beispielsweise im Bereich der beruflichen Bildung seitens der Europäischen Union; Geld, in Form von Projektfinanzierungen (EU, UNESCO) oder als Kredittransfer (Weltbank); Wissen, in Form von Generierung und Dissemination

---

47 „Output“ bezeichnet das, was sich am Ende der Bildungsmaßnahme als deren Ergebnis feststellen lässt, während „Outcome“ mögliche langfristige Auswirkungen auf das weitere Leben beschreibt.

48 Willke (2001) diskutiert in seinem Buch über Steuerungstheorie das Steuerungs- und Koordinationsproblem in komplexen sozialen Systemen. Dabei geht es ihm nicht „um erschöpfende Analysen, sondern darum, anhand der unterschiedlichen Wirkungsweisen der Steuerungsmedien Macht, Geld und Wissen einen genaueren Einblick in die Operationsprobleme der Steuerung komplexer Sozialsysteme zu ermöglichen“ (ebd., S. 150).

von Wissen aus Evaluations- und Leistungsvergleichsstudien, Qualitätsmanagementprozessen oder aus der Implementationsforschung (EU, OECD, UNESCO).

Als „Steuerungsinstrumente“ werden fortan die unterschiedlichen Mechanismen und Mittel bezeichnet, die eingesetzt werden, um (bildungs-)politische Prozesse im transnationalen Bildungsraum zu regulieren, zu koordinieren und zu steuern. Als solche Steuerungsinstrumente können u.a. rechtliche Regelungen, Projektfinanzierung, Konferenzen und Publikationen, regelmäßiges Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung, Evaluationen durch Gleichrangige und durch groß angelegte Leistungsvergleichsstudien betrachtet werden.

Von den rechtlichen Regelungen und der Projektfinanzierung abgesehen, basieren diese Steuerungsinstrumente auf dem Medium Wissen und generieren steuerungsrelevantes Wissen, das eine breite Verwendung in einzelnen Ländern findet. Diese Instrumente haben in der letzten Dekade an Bedeutung gewonnen und werden extensiv von der OECD und der EU eingesetzt, um ihre Steuerungsbemühungen im Bildungsbereich zu unterstützen und Einfluss auf nationale Bildungspolitik zu nehmen (vgl. Ioannidou 2008; Gnahn 2008a). Im Zuge einer programmatischen Wende in der Bildungspolitik (evidenzbasierte Bildungspolitik) und eines neuen Steuerungsmodells (outputorientierte Steuerung) gewinnen diese Steuerungsinstrumente auch auf nationaler Ebene zunehmend an Bedeutung, so beispielsweise das Bildungsmonitoring und die Bildungsberichterstattung in Deutschland und in den deutschsprachigen Ländern.<sup>49</sup>

Als „Bildungsmonitoring“ wird die systematische Beobachtung und Erfassung der verschiedenen Dimensionen eines Bildungssystems (Input, Prozess, Output) mittels objektiver Beobachtungs- und Erfassungsinstrumente bezeichnet. Der Begriff „Monitoring“ wird meist mit Beobachtungsprozessen auf der Makroebene, d.h. auf der Systemebene assoziiert, auch wenn das Verfahren freilich auch auf der Meso- und Mikroebene verwendet werden kann (z.B. zur systematischen Beobachtung und Erfassung der Arbeit von Bildungsorganisationen respektive der Leistungen von Individuen).

---

49 Vgl. exemplarisch Sroka 2006a; Hüfner 2006; Jörnitz 2008; Maritzen 2008; Böttcher u.a. 2008; Döbert 2008; Wolter 2008; Rürup 2008; Specht 2008a, 2008b; Döbert/Klieme 2009.

Zum Bildungsmonitoring gehören Indikatoren und Benchmarks, die eine planmäßige, regelmäßige und dauerhafte Überwachung von Bildungsprozessen erlauben und einen direkten Vergleich zwischen Erwartungen und Realität ermöglichen. Dazu werden unterschiedliche Daten herangezogen: Daten, die sich aus administrativen Quellen speisen, wie amtliche Bildungsstatistiken, Daten, die aus Erhebungen zur Leistungsmessung von Schülern und Erwachsenen generiert werden, und schließlich Daten, die aus Evaluationsstudien und Untersuchungen aus der empirischen Bildungsforschung gewonnen werden.

„Bildungsberichterstattung“ meint hier die systematische Aufbereitung und regelmäßige Veröffentlichung der Ergebnisse des Bildungsmonitoring mit dem Ziel, zur Beschreibung des Bildungsgeschehens beizutragen und die Grundlage für eine evidenzbasierte Systemsteuerung zu liefern.

Die Steuerungswirkung, die sich aus Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung ergibt, kann am Beispiel des Indikatorenprogramms der OECD und dem jährlichen OECD-Bericht „Bildung auf einen Blick“ nachvollzogen werden. Obwohl die OECD davor warnt, die Indikatoren als vorschreibende Benchmarks zu begreifen, erzeugt die Art und Weise, wie diese tabellarisch präsentiert werden und wie sie auf „Leuchttürme“ bzw. „Schlusslichter“ aufmerksam machen eine nicht zu unterschätzende „Wettbewerbskultur“ unter den Mitgliedsstaaten und gibt Anstoß für Reformen (vgl. Hendriks u.a. 2004; OECD 2006b). Zahlen sind nicht unschuldig, sie haben eine „normative Macht“, die sich aus ihrer Reihenfolge speist, und suggerieren eine Objektivität, die nicht unbedingt existiert. Wenn Zahlen ihre größte Wirkung in einem unkämpften Raum von schwacher Autorität entfalten (Porter 1996, zit. nach Rose, S. 208), dann ist ihre Wirkung im transnationalen Bildungsraum, in dem hierarchische Regelungen und souveräne Autoritäten nicht existieren, nicht zu unterschätzen.

Seit der Einführung der Lissabon-Strategie setzt auch die EU im Rahmen der Methode der Offenen Koordinierung auf die regelmäßige Überwachung (Monitoring), gegenseitige Überprüfung (Peer-Review) und Bewertung nationalen Fortschritts zur Erreichung gemeinsamer europäischer Ziele.

Mit der Methode der Offenen Koordinierung wird eine institutionalisierte Form des policy-learning herbeigeführt, die u.a. die Festlegung quan-

titativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks für den Vergleich mit den „Besten der Welt“ und die regelmäßige Überwachung der vereinbarten Ziele beinhaltet.<sup>50</sup> Die Steuerungswirkung, die von der Methode der Offenen Koordinierung ausgeht, ist noch nicht ausreichend empirisch untersucht worden, da es sich um ein relativ neues Verfahren handelt (vgl. Hill 2002; Héritier 2002; Bechtel/Lattke/Nuissl 2005, S. 23ff.; Lange/Alexiadou 2007).

Die Hoffnung ist, dass das rekursive Verfahren der gemeinsamen Problem-analyse und Zielformulierung, der nationalen Selbstverpflichtung und Selbstevaluierung und schließlich der wiederum gemeinsamen Bewertung der Ergebnisse zu Lernprozessen führen wird, welche die Wirksamkeit (...) erhöhen (Scharpf 2002, S. 60).

---

50 Das Arbeitsprogramm der EU für die Umsetzung der künftigen Ziele der Bildungssysteme bis zum Jahre 2010 umfasst drei strategische Ziele sowie 29 Indikatoren und fünf Benchmarks, anhand derer die Fortschritte der einzelnen Mitgliedsstaaten überprüft und bewährte Verfahren verglichen werden können. In einem zweijährigen Turnus werden die Fortschritte mittels der Indikatoren überwacht und im Rahmen eines Peer-Review-Prozesses im Hinblick auf die Zielerreichung überprüft und bewertet (vgl. den jüngsten Bericht in: European Commission 2008).

### 3. Formulierung von Forschungsfragen

Die weltweite Aufmerksamkeit, die das Konzept des lebenslangen Lernens aufseiten der Bildungspolitik in einer Vielzahl von Ländern genießt, stellt ein geeignetes Beispiel dar, um Fragen nach der Rezeption einer internationalen bildungspolitischen Idee auf nationaler Ebene zu untersuchen. Die in Kapitel A 2.1 kursorisch nachgezeichneten Entwicklungen innerhalb der EU und der OECD bilden den bildungspolitischen Hintergrund, vor dem die Rezeption des lebenslangen Lernens in den drei untersuchten Ländern Finnland, Deutschland und Griechenland stattfindet.

Die in Kapitel A 2.2 kurz umrissenen Entwicklungen hin zur Entstehung eines transnationalen Bildungsraums bringen eine Reihe von neuen Akteuren (internationale und supranationale Organisationen sowie transnationale Nicht-Regierungsorganisationen) hervor, die sich zunehmend um Einfluss bei der Steuerung von Bildungssystemen bemühen. Die vorliegende Untersuchung fokussiert die Rolle zweier außerordentlich aktiver Organisationen im Bildungsbereich, der supranationalen EU und der internationalen OECD, und untersucht das Steuerungspotenzial, die Formen und die Instrumente der Einflussnahme auf nationale Bildungspolitik sowie die Wirkungen ihrer Steuerungsbemühungen auf nationaler Ebene.

Schließlich forciert die in Kapitel A 2.3 skizzierte neue Steuerungsphilosophie, welche die Aufmerksamkeit auf Ergebnisse und Wirkungen von Bildungsprozessen lenkt, die Generierung und Verbreitung entsprechenden Wissens. Im Fokus der vorliegenden Arbeit liegen Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung als neue Steuerungsinstrumente, die sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene eingesetzt werden, um bildungspolitische Prozesse zu regulieren, zu koordinieren und zu steuern. Sie bilden die Instrumente, die das neue Steuerungsmodell der outputorientierten Steuerung und der neuen Philosophie der evidenzbasierten Bildungspolitik unterstützen sollen (vgl. Abb. 1).

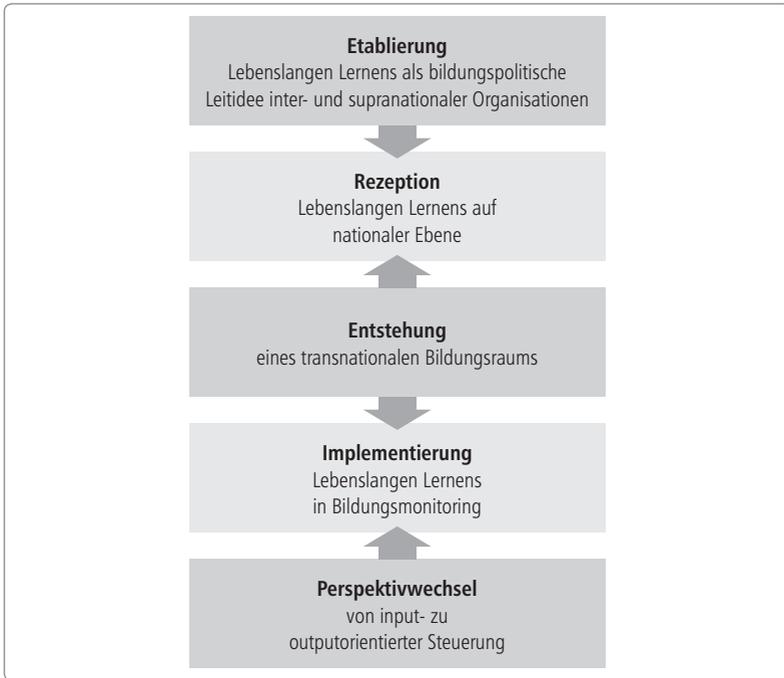


Abbildung 1: Bildungspolitischer Hintergrund der Untersuchung

Die Erforschung dieser Fragen erfordert zum einen die Suche nach erkennbaren Auswirkungen der internationalen Diskussion über Lebenslanges Lernen auf den nationalen bildungspolitischen Diskurs, dies zunächst auf der proklamatorischen Ebene. Zum anderen bedarf es der Ermittlung feststellbarer Veränderungen auf der Ebene der empirischen Erfassung des Lebenslangen Lernens im Zuge von Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung über Lebenslanges Lernen. Bezüglich der Rezeption des Konzepts im nationalen bildungspolitischen Diskurs gilt es, folgende Fragestellungen zu beantworten: Welche Auswirkungen zeigt die intensive Propagierung des Konzepts des Lebenslangen Lernens seitens der EU und der OECD seit Mitte der 1990er Jahre auf nationaler Ebene in ausgewählten europäischen Ländern? Wie wird dieses Konzept auf der Ebene der Politikformulierung im jeweiligen nationalen Kontext rezipiert? Gibt es diesbezüglich länderspezifische Akzentsetzungen und Interpretationen (vgl. Abb. 2)?

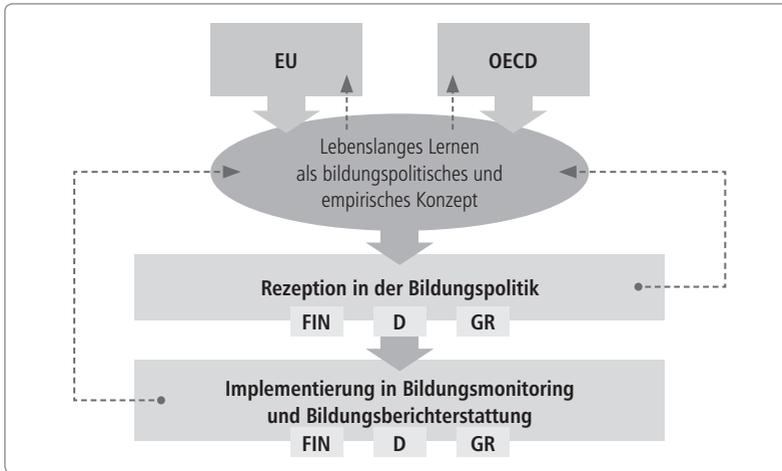


Abbildung 2: Das Forschungsfeld. Die Pfeile illustrieren die Existenz der gegenseitigen Interdependenzen zwischen den Ebenen

Darüber hinaus geht es um Fragen der Implementierung des bildungspolitischen Konzepts des Lebenslangen Lernens in die Empirie: Wie wird das bildungspolitische Konzept des Lebenslangen Lernens empirisch erfasst? Welche Rolle wird dem Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung über Lebenslanges Lernen zugeschrieben? Welche zukünftigen Entwicklungen sind in diesem sich rasch entwickelnden Feld zu erwarten?

Schließlich zielt die vorliegende Arbeit darauf ab, den Prozess der Europäisierung bzw. Internationalisierung im Bildungsbereich zu untersuchen und Fragen der Steuerungsfähigkeit und der Steuerungswirkung individueller und kollektiver Akteure in diesem Feld nachzugehen. Dies erfordert die Identifizierung einflussreicher Akteure und Akteurskonstellationen im Forschungsfeld, die Analyse ihrer Handlungsorientierungen, Handlungsressourcen und Interaktionsformen sowie das Aufzeigen der Ergebnisse ihrer Handlungen.

Zu diesem Zweck gilt es, folgenden Fragen nachzugehen: Wer sind die zentralen Akteure in diesem Bereich? In welchen Konstellationen kommen sie zusammen, mit welchen Handlungsorientierungen treten sie auf, und auf der Grundlage welcher Ressourcen nehmen sie Einfluss? Sind die Steuerungsaussichten gleichermaßen erfolgversprechend in unterschiedlich strukturierten Systemen?



## **Teil B**

# **Theoretische Erklärungsmodelle und methodische Vorgehensweise**



# **1. Theoretische Erklärungsmodelle – Transnationale Akteure im Institutionengefüge und nationale Pfadabhängigkeit**

Die vorliegende Arbeit behandelt Fragen an der Schnittstelle zwischen Vergleichender Weiterbildungsforschung und Vergleichender Politikforschung und sucht nach Erklärungen für Phänomene, die sich im Bildungsbereich abspielen und alle drei Dimensionen des Politikbegriffs einschließen: die institutionelle (polity), die inhaltliche (policy) und die prozessuale Dimension (politics) (vgl. Kap. B 2). Zur Untersuchung dieser Art von Phänomenen ist das Rekurrieren auf pädagogische oder soziologische Ansätze weniger geeignet; vielversprechender erscheinen theoretische Modelle, die sich in der (Vergleichenden) Politikforschung als ertragreich erwiesen haben. Die theoretischen Grundlagen dieser Arbeit greifen auf die politikwissenschaftlichen Ansätze des akteurzentrierten Institutionalismus und der pfadabhängigen Entwicklung zurück, die im Folgenden erläutert und diskutiert werden.

## **1.1 Steuerbarkeit durch soziales Handeln und Interaktionen mächtiger Akteure – Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus**

Im Fokus der nachfolgenden Ausführungen stehen zunächst die theoriekonstitutiven Begriffe des akteurzentrierten Institutionalismus;<sup>51</sup> sodann werden dessen Leistungen für die Beantwortung der hier behandelten Forschungsfragen beschrieben (vgl. Kap. B 1.3).

---

51 Die darauf folgenden Ausführungen beziehen sich auf Scharpf (2006).

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus<sup>52</sup> geht auf die Politikwissenschaftler Renate Mayntz und Fritz Scharpf zurück, die ihn gemeinsam am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung entwickelt haben (vgl. Mayntz/Scharpf 1995). Seine intellektuellen Wurzeln sind in der Vergleichenden Politikwissenschaft und der Policy-Forschung zu finden.<sup>53</sup> Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus

geht von der Annahme aus, dass soziale Phänomene als das Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden – individuellen, kollektiven oder korporativen – Akteuren erklärt werden müssen. Diese Interaktionen werden jedoch durch den institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, strukturiert und ihre Ergebnisse dadurch beeinflusst (Scharpf 2006, S. 17).

Der Schwerpunkt der Analyse liegt somit auf der Interaktion zwischen zweckgerichtet handelnden Akteuren, die eigene, institutionelle und individuelle Interessen verfolgen und mit je eigenen normativen Präferenzen und eigenen Handlungsressourcen ausgestattet sind.<sup>54</sup>

Theoretische Ansätze, wie der akteurzentrierte Institutionalismus, die sich mit den Interessen<sup>55</sup> individueller oder kollektiver Akteure beschäfti-

52 Mayntz/Scharpf sprechen im Hinblick auf den akteurzentrierten Institutionalismus nicht von einer Theorie, sondern von einem Ansatz. Nach Scharpf strukturiert ein Ansatz unser bereits vorhandenes Wissen. Im Vergleich zu einer ausformulierten Theorie hat ein Ansatz weniger Informationsgehalt, was soviel bedeutet, dass weniger Fragen schon vorab entschieden werden und mehr Fragen empirisch beantwortet werden müssen. „Der Unterschied zwischen einem Ansatz und einer Theorie (ist) gradueller Natur. In einer Theorie werden mehr Variablen durch Konstanten ersetzt. (...) Aus diesem Grund werden sich Theorien auch häufiger als falsch erweisen“ (Scharpf 2006, S. 64f.).

53 Vgl. hierzu exemplarisch Scharpf (2006) zur Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa; vgl. Urban (2003) zur Transformation wohlfahrtsstaatlicher Politikfelder am Beispiel der Gesundheitspolitik.

54 Einwände gegen diesen Ansatz werden aus zwei Richtungen formuliert: Der erste Einwand kommt aus der Systemtheorie, die Scharpf zufolge die Relevanz menschlichen Handelns bestreitet und auf die Makroperspektive ausgerichtet ist. Aus diesen Gründen hat die Systemtheorie für die Erklärung einzelner politischer Entscheidungen „wenig zu bieten“, so Scharpf (2006, S. 35). Der zweite Einwand kommt aus der Richtung des methodologischen Individualismus, der auf die Tatsache aufmerksam macht, dass nur Individuen zu intentionalem Handeln fähig sind. Scharpf weist jedoch darauf hin, dass im politischen Prozess die wichtigsten individuellen Akteure nicht für sich selbst, sondern im Interesse und aus der Perspektive größerer Einheiten handeln (ebd.).

55 Für die moderne Politikwissenschaft gilt „Interesse“ als eine der Grundkategorien. Zangl/Zürn (1999) definieren Interesse als die „höhere Wertschätzung eines Zustands der Welt gegenüber anderen Zuständen der Welt durch soziale Akteure“ (S. 924).

gen, versuchen über diese Kategorie, das Handeln der jeweiligen Akteure als rational zu erklären bzw. zu verstehen. Daher wird dieser Ansatz in die Tradition „rationalistischer“ Theoriebildung gestellt.<sup>56</sup> Darüber hinaus greift er auf Theoreme zurück, die im Neo-Funktionalismus und im Konstruktivismus eine große Rolle spielen (vgl. Wagner 2005, S. 249).

Dem Ansatz von Scharpf/Mayntz ist die Annahme zugrunde gelegt, dass Menschen rational-eigennützig handeln und sich dieses Handeln auf kollektive und korporative Akteure überträgt. Die handelnden Akteure befinden sich in relativ stabilen Akteurskonstellationen und operieren in institutionellen Kontexten, die ihre Handlungen wesentlich einschränken. Sie interagieren miteinander auf der Grundlage verschiedener Interaktionsformen und versuchen, sich gegenseitig zu beeinflussen und auf das Ergebnis strategisch einzuwirken. Dieser Ansatz zeichnet sich dadurch aus,

dass er den strategischen Handlungen und Interaktionen zweckgerichteter und intelligenter individueller und korporativer Akteure dieselbe Bedeutung zuschreibt wie den ermöglichenden, beschränkenden und prägenden Effekten gegebener (aber veränderbarer) institutioneller Strukturen und institutionalisierter Normen (Scharpf 2006, S. 72).

Zu den theoriekonstitutiven Begriffen des akteurzentrierten Institutionalismus gehören „Institutionen“, „Akteure“ und „Akteurskonstellationen“, „Handlungsorientierungen“, „Handlungsressourcen“ und „Interaktionsformen“. Der Begriff „Institutionen“ umfasst sowohl formal-rechtliche Regelsysteme als auch soziale Normen, „die einer Gruppe von Akteuren offenstehende Handlungsverläufe strukturieren“ (ebd., S. 77). Demgegenüber sind unter „Organisationen“ oder „korporativen Akteuren“ soziale Entitäten zu verstehen, „die über die Fähigkeit zweckgerichteten Handelns verfügen“ (ebd.).

Institutionen bilden in diesem theoretischen Ansatz einen Handlungskontext, der sich stimulierend oder restriktiv auf die Akteure auswirkt

---

56 Nach Zangl/Zürn (1999) baut der Ansatz zwar auf Theorien interesseorientierten Handelns auf, dennoch ist er mit normorientierten Theorien kompatibel (S. 925). Sie betrachten den Ansatz des akteursorientierten Institutionalismus als eine Brücke zwischen Theorien interesseorientierten Handelns und Theorien normorientierten Handelns, die vielfach als unvereinbar betrachtet werden.

und ihre Wahrnehmungen und Präferenzen formen kann. Somit verfügen Institutionen über Erklärungskraft für die Handlungen der Akteure (vgl. Abb. 3). Da sie durch sanktionierte Regeln die möglichen Strategien und Handlungsweisen der Akteure aber auch einschränken, werden institutionelle Informationen als Instrument zur Verringerung der empirischen Vielfalt angesehen, gleichwohl reichen sie nicht immer aus, um zufriedenstellende Erklärungen zu liefern.<sup>57</sup>

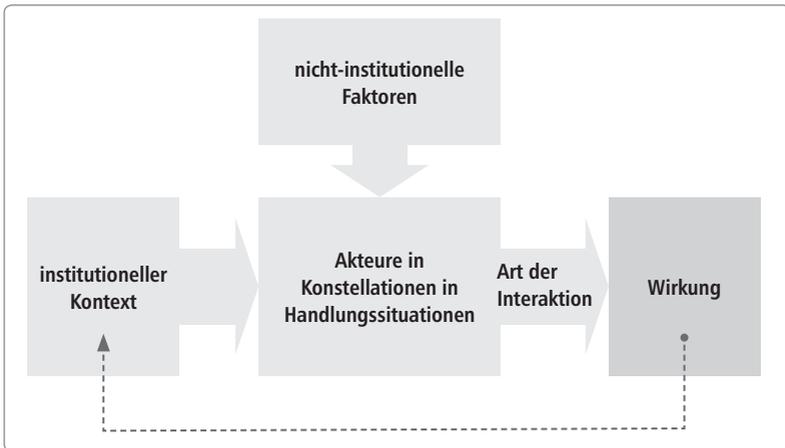


Abbildung 3: Wirkungsmodell in Anlehnung an den Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus nach Mayntz/Scharpf (1995, S. 45)

Darüber hinaus spielen nicht-institutionelle Faktoren ebenfalls eine Rolle. Auch sie können durchaus Einfluss auf die Handlungen der Akteure haben. So kommt Scharpf zu dem Schluss, dass „der Einfluss von Institutionen auf die Wahrnehmungen und Präferenzen und daher auf die Intentionen von Akteuren (...) niemals vollständig sein (kann)“ (ebd., S. 83).

57 Dies ist nach Scharpf zum einen der Tatsache geschuldet, dass die beobachteten Regelmäßigkeiten, die von der standardisierten Wirkung institutioneller Arrangements abhängen, nicht universell gültig, sondern zeitlich und räumlich begrenzt sind. Zum anderen können Institutionen Entscheidungen und Ergebnisse nicht auf deterministische Weise beeinflussen, da sie nicht nur einen einzigen Handlungsverlauf, sondern eine Bandbreite mehr oder weniger akzeptabler Handlungsweisen vorschreiben (2006, S. 83).

Akteure sind Individuen oder kollektive Gebilde, die durch bestimmte Handlungsorientierungen (Wahrnehmungen, Präferenzen) gekennzeichnet und mit bestimmten Handlungsressourcen (Fähigkeiten, materiellen Ressourcen, institutionellen Regeln) ausgestattet sind. Im akteurzentrierten Institutionalismus wird zwischen individuellen Akteuren, Akteur-Aggregaten, die nur aus der eigenen Perspektive und unter Berücksichtigung der eigenen Interessen und Auszahlungen handeln (z.B. Wähler, Stadtbewohner, o.Ä.) und komplexen Akteuren unterschieden, von denen angenommen wird, dass sie intentional und strategisch handeln, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen. Komplexe Akteure können darüber hinaus differenziert werden in kollektive Akteure, die von den Präferenzen ihrer Mitglieder abhängig sind und von diesen kontrolliert werden, und korporative Akteure, die über ein hohes Maß an Unabhängigkeit von den letztendlichen Nutznießern ihres Handelns verfügen und deren Aktivitäten von Arbeitnehmenden ausgeführt werden, deren eigene Interessen durch Arbeitsverträge neutralisiert werden (vgl. ebd., S. 101).<sup>58</sup>

Das komplexe Konzept der Handlungsorientierung wird im akteurzentrierten Institutionalismus in Bestandteile zerlegt, um eine empirische Beobachtung ihrer Inhalte zu ermöglichen. Handlungsorientierungen umfassen demnach die (individuelle oder soziale) Bezugseinheit, in deren Namen gehandelt wird und aus deren Perspektive intentionale Entscheidungen erklärt werden können. Des Weiteren umfassen sie die kognitive Orientierung und die Präferenzen (Interessen, Normen, Identitäten und Interaktionsorientierungen) der Akteure.

In der Regel trifft nicht nur ein Akteur alleine („gutmütiger Diktator“) politische Entscheidungen nach seinen eigenen Wahrnehmungen und Präferenzen und durch den Einsatz seiner eigenen Handlungsressourcen. Entscheidend sind vor allem die Konstellationen zwischen einer Vielzahl von Akteuren mit komplexen und voneinander abhängigen Handlungsoptionen, die miteinander interagieren. Diese Interaktionen, ihre Form und Konstellation, werden von Scharpf anhand eines Spiels in Anlehnung an die

---

58 Scharpf macht darauf aufmerksam, dass die Unterscheidungen zwischen kollektiven und korporativen Akteuren oder zwischen den verschiedenen Arten kollektiver Akteure analytischer Natur sind. Empirisch lassen sich keine scharfen Trennlinien ziehen und häufig kommen Zwischenformen vor (2006, S. 106).

Spieltheorie dargestellt.<sup>59</sup> Beide Aspekte (Akteurskonstellation und Interaktionsmodus) können im Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus unabhängig voneinander variieren und beide verfügen über Erklärungskraft.

Der Begriff „Konstellation“ umfasst „die beteiligten Spieler, ihre Strategieoptionen, die mit verschiedenen Strategiekombinationen verbundenen Ergebnisse und die Präferenzen der Spieler in Bezug auf die Ergebnisse“ (ebd., S. 87). Die Akteurskonstellation beschreibt ein eher statisches Bild und kann nur zu einem bestimmten Grad Entscheidungen erklären. Von entscheidender Bedeutung sind darüber hinaus die Interaktionsformen der beteiligten Akteure, die voneinander erheblich differieren und von den jeweiligen institutionellen Strukturen abhängen; sie bestimmen ebenfalls das Ergebnis (vgl. Tab. 1).

Interaktionsformen	Institutioneller Kontext			
	anarchisches Feld	Netzwerk	Verband	Organisation
einseitiges Handeln	X	X	X	X
Verhandlung	(X)	X	X	X
Mehrheitsentscheidung	—	—	X	X
hierarchische Steuerung	—	—	—	X

Tabelle 1: Interaktionsformen nach Scharpf (2006, S. 91)

Das Erklärungspotenzial des akteurzentrierten Institutionalismus liegt nach Scharpf in der systematischen Kombination von Untersuchungen über Akteurskonstellationen mit der Analyse von Interaktionsformen:

59 Ein Spiel wird als „Kombination einer bestimmten ‚Akteurskonstellation‘ und eines bestimmten ‚Interaktionsmodus‘“ beschrieben (Scharpf 2006, S. 87). Der Vorteil spieltheoretischer Darstellung liegt nach Scharpf in der großen Genauigkeit, mit der sich unterschiedliche reale Konstellationen auf hohem Abstraktionsniveau miteinander vergleichen lassen. Die Spieltheorie unterscheidet zwischen reinen Konfliktspielen, reinen Koordinationsspielen und „mixed-motive-games“, in denen die Präferenzen der Akteure teilweise harmonisieren und teilweise konfliktbeladen sind. Die vier bekanntesten archetypischen Spielkonstellationen in den Sozialwissenschaften sind alle „mixed-motive-games“: „Assurance“, „Battle of the Sexes“, „Prisoner’s dilemma“, „Chicken“ (vgl. ebd., S. 129ff.).

Bei einer bestimmten Akteurskonstellation verändert sich das zu erwartende politische Ergebnis, wenn der institutionalisierte Interaktionsmodus variiert wird – und umgekehrt würde ein bestimmter Interaktionsmodus bei manchen Konstellationen zu effektiven politischen Lösungen führen, bei anderen jedoch nicht (ebd., S. 94).

## **1.2 Die Eigendynamik institutioneller Strukturen – Das Theorem der Pfadabhängigkeit**

Eine derartige Fokussierung auf die Akteursebene, nämlich auf die Konstellationen, Handlungen und Interaktionen mächtiger Akteure (vgl. Kap. B 1.1) vermag jedoch Phänomene wie die Eigendynamik institutioneller Strukturen und pfadabhängiger Entwicklungsverläufe nicht zu erklären. Aus diesem Grund wird an dieser Stelle an eine Theorie angeschlossen, die die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf die Strukturebene lenkt: die Theorie der Pfadabhängigkeit. Sie beschäftigt sich mit der Erklärung gesellschaftlicher Entwicklungen und macht auf den Einfluss früherer Entscheidungen auf zukünftige Entwicklungen aufmerksam. Strukturen, Verfahren und Entwicklungen sind der Theorie der Pfadabhängigkeit zufolge von historisch gewachsenen Konzepten geprägt und weisen eine hohe Stabilität aus. In den folgenden Ausführungen wird zuerst auf die zentralen Begriffe der Theorie der Pfadabhängigkeit und ihre grundlegenden Aussagen eingegangen, um anschließend ihre Leistungen für die Beantwortung der hiesigen Forschungsfragen zu beschreiben (vgl. Kap. B 1.3).

Ihren Ursprung hat die Theorie der Pfadabhängigkeit in mathematischen Modellierungsprozessen, in denen frühere Ereignisse während einer Abfolge bedeutendere Auswirkungen haben als spätere Ereignisse. Außerdem wird bei dieser Theorie davon ausgegangen, dass Umstände gebildet werden, bei denen das Auftreten früherer Ereignisse die Möglichkeit des Auftretens darauffolgender Ereignisse der gleichen Art begünstigt (vgl. Crouch/Farrell 2004, S. 6).

Die Annahme von pfadabhängigen Entwicklungsverläufen hat zudem in anderen Disziplinen Eingang gefunden, so dass Pfadabhängigkeit zu einem bedeutenden Konzept für die Sozial- und Politikwissenschaften sowie für die Volkswirtschaftslehre geworden ist. In einer Vielzahl von Arbeiten

auf diesem Gebiet<sup>60</sup> wird sie zur Erklärung gesellschaftlicher Entwicklungen und institutioneller Schwerfälligkeit<sup>61</sup> herangezogen.

Nach der Theorie der Pfadabhängigkeit können Entscheidungen, die in der Vergangenheit getroffen wurden, zur Erklärung von Ereignissen bzw. des Verlaufs von Entwicklungen von Bedeutung sein. Der Fokus liegt somit auf Entwicklungsverläufen, die in einer bestimmten Form von der Vergangenheit beeinflusst werden; sei es durch Ereignisse während des Startzeitpunkts oder durch solche, die entlang des zeitlichen Entwicklungspfads auftreten. Bassanini/Dosi (1999) beschreiben diesen Ausgangspunkt mit den Worten: „history matters“.

Eindeutige Definitionen zum Begriff der „Pfadabhängigkeit“ werden in der Literatur nicht angeboten. Pierson (2000) unterscheidet bei seinem Versuch, begriffliche Klarheit zu schaffen, zwischen einer weiten und einer engeren Auffassung von Pfadabhängigkeit. Weit gefasst bezieht sich die Pfadabhängigkeit auf die kausale Bedeutung vorhergehender Stadien einer zeitlichen Abfolge. Vorherige Ereignisse innerhalb eines Entwicklungsverlaufs beeinflussen die Ergebnisse, aber nicht unbedingt als weitere Bewegung in die gleiche Richtung. Als enger gefasste Definition zitiert Pierson die Auffassungen von Margaret Levi (vgl. ebd., S. 252). Levi schlägt das Bild eines Baumes vor, um die Grundaussagen zur Pfadabhängigkeit zu verdeutlichen. Demnach zweigen von einem Stamm mehrere Äste ab. Es ist zwar möglich, von einem Ast zum nächsten zu klettern, dennoch wird man dazu tendieren, dem zu folgen, bei dem man auch begonnen hat. Diese Konzeption der Pfadabhängigkeit beinhaltet die Vorstellung, dass vorherige Schritte in eine bestimmte Richtung die weitere Bewegung in die gleiche Richtung hervorrufen. Diese Prozesse beschreibt Pierson als „increasing returns“ und geht davon aus, dass die Wahrscheinlichkeit weiterer Schritte in die gleiche Richtung mit jeder Bewegung entlang des Pfades zunimmt. Er begründet dies mit der Annahme,

---

60 Vgl. hierzu exemplarisch Lehbruch (2002) zur Entwicklung des unitarischen Bundesstaats; vgl. Krücken (2002) zur Pfadabhängigkeit in universitären Strukturen; vgl. Mayer (2001) zur Analyse von Lebensläufen zwischen sozialem Wandel und pfadabhängiger Entwicklung in modernen Gesellschaften.

61 Mit dem Begriff „institutionelle Schwerfälligkeit“ wird von Crouch/Farrell der Umstand beschrieben, wonach Institutionen nicht auf Veränderungen in der Umwelt reagieren, auch wenn dies zu einem besseren Endergebnis führen könnte (Crouch/Farrell 2004, S. 5).

dass die zu erwartenden Erträge der aktuellen Handlung im Vergleich zu anderen Möglichkeiten mit der Zeit immer weiter zunehmen. Mit anderen Worten: „the costs of exit – of switching to some previously plausible alternative – rise“ (ebd.).

Pfadabhängige Prozesse weisen bestimmte Merkmale auf (vgl. Bassanini/Dosi 1999; Pierson 2000, S. 253):

- Sie entwickeln sich entlang eines unumkehrbaren Zeitstrahls; das Ergebnis kann lediglich eines von vielen möglichen sein.
- Die Ergebnisse von Entwicklungsverläufen sind nicht einfach rückgängig zu machen.
- Zufällige und scheinbar unbedeutende Ereignisse können weitreichende Konsequenzen haben.
- Ineffiziente Entwicklungsverläufe können entstehen und über längere Zeiträume bestehen bleiben.

Bassanini/Dosi (1999) betrachten Institutionen als die grundsätzlichen „Beförderer“ von Vergangenheit, da sie stets von den Umständen und Merkmalen ihrer Entstehung geprägt sind.<sup>62</sup> In den Phasen des Entwickelns von pfadabhängigen Prozessen sei die Reichweite von freien individuellen und kollektiven Entscheidungen größer, während später das Gewicht der Vergangenheit verstärkt zum Tragen komme. Bassanini/Dosi konstatieren eine „ubiquitous presence“ (ebd., S. 23) der Pfadabhängigkeit, die für sozioökonomische Phänomene zur Folge hat, dass diese durch verschiedene Formen von „lock-ins“ an bestimmte organisationale Strukturen und Wandlungsprozesse gebunden sind. Es ist die Vergangenheit, die sowohl Grenzen als auch Möglichkeiten bietet, mit denen die sozialen Agenten zu einer bestimmten Zeit im Spannungsverhältnis von Handlungsfreiheit und Zwang konfrontiert werden.

Eine zentrale Frage in Bezug auf Pfadabhängigkeit ist, wie pfadabhängige Entwicklungsverläufe mit sich verändernden Umwelten umgehen und ob Wandel unter den Bedingungen von Pfadabhängigkeit möglich ist. Crouch/Farrell (2004) gehen der Frage nach, inwiefern die soziale Einbettung der Akteure eine Ressource darstellt, um auf Wandel reagieren zu kön-

---

62 Zum Verlauf institutionellen Wandels vgl. exemplarisch North (1992).

nen, und entwickeln dabei ein Basis-Modell des Akteurs und seiner „ruhenden“ Ressourcen, welches ermöglicht, die Einführungen von Neuerungen nachzuweisen und zu untersuchen (vgl. S. 6f.).

Die Frage nach der Möglichkeit des Wandels beantwortet Lehbruch<sup>63</sup> (2002) nicht mit Hinweis auf Akteure und ihre Ressourcen, sondern mit der Fokussierung auf Reproduktionsmechanismen und exogene Faktoren. Nach Lehbruch sind pfadabhängige Entwicklungen dadurch charakterisiert, „dass Strukturen, die in einer eigentümlichen historischen Ausgangssituation entstanden sind, in der Folge dazu tendieren, sich selbst zu reproduzieren“ (ebd., S. 13).

Alternativen und Optionen, die nicht pfadkonform sind, d.h. die sich nicht innerhalb der Grenzen des einmal eingeschlagenen Pfades bewegen, haben kaum Durchsetzungschancen. Der pfadabhängige Entwicklungsprozess kann nach Lehbruch nur dann abgebrochen werden, wenn in einer bestimmten Phase die Reproduktionsmechanismen versagen oder wenn externe Schocks, also exogene Faktoren aus der politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Umwelt auftreten, welche die Weichen für einen Kurswechsel stellen (vgl. ebd., S. 16).

### **1.3 Konstitution des Untersuchungsgegenstands auf der Grundlage der theoretischen Ansätze**

In den folgenden Ausführungen wird der Untersuchungsgegenstand mit den diskutierten theoretischen Ansätzen rückgekoppelt und es werden theoretische Annahmen formuliert.

Wie bereits in Kapitel A 2 beschrieben, bilden drei Phänomene den Hintergrund der Untersuchung: die globale Diffusion der bildungspolitischen Leitidee des lebenslangen Lernens, die Emergenz eines transnationalen Bildungsraums jenseits des Nationalstaats und das Aufkommen neuer Steuerungsmechanismen und -praxen im Bildungsbereich, die sich unter dem

---

63 Gerhard Lehbruch richtet in seiner Analyse über den „unitarischen Bundesstaat“ das Augenmerk auf das hohe Maß an Pfadabhängigkeit, das das deutsche föderalistische System aufweist, und auf die Entstehung eines komplex verflochtenen „unitarischen Staats“ als Ergebnis dieses Entwicklungspfades (vgl. Lehbruch 2002).

Begriff Governance subsumieren lassen.<sup>64</sup> Vor diesem bildungspolitischen Hintergrund werden in der vorliegenden Arbeit Erklärungen für zwei Entwicklungen gesucht: a) für die Durchsetzung der globalen Leitidee des Lebenslangen Lernens im bildungspolitischen Diskurs auf nationaler Ebene und b) für die empirische Umsetzung des bildungspolitischen Konzepts des Lebenslangen Lernens in Modelle des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung. Die in Kapitel B 1.1 und B 1.2 dargestellten akteurs- und strukturorientierten Ansätze bieten grundsätzlich einen dafür geeigneten konzeptionellen Rahmen.



Abbildung 4: Einflussfaktoren für die Rezeption Lebenslangen Lernens

Das Forschungsfeld wird als eine Policy-Arena konzipiert, auf die zwei Kräfte entscheidend einwirken (vgl. Abb. 4 und 5): Auf der einen Seite sind es die Akteure mit ihren Handlungen und auf der anderen Seite die Systemstrukturen mit ihren Entwicklungspfaden. In dieser Policy-Arena interagiert eine Vielzahl von Akteuren auf verschiedenen Ebenen miteinander in der Absicht, Politikformulierungen zu beeinflussen und strategisch auf das Feld einzuwirken. Gleichzeitig weist das Feld Eigenschaften und Strukturen auf, die die Handlungen der Akteure und ihre Steuerungsabsichten indirekt beeinflussen oder sich diesen sogar entgegensetzen.



Abbildung 5: Einflussfaktoren für die Implementierung Lebenslangen Lernens

64 Diese Phänomene stehen nicht im Mittelpunkt der Untersuchung, sondern werden vorausgesetzt und bilden den Rahmen für die Eruierung der Forschungsfragen (vgl. Kap. A).

Auf der Akteursebene ist nach dem Modell des akteurzentrierten Institutionalismus die Identifizierung der zentralen Akteure entscheidend. Es wird vermutet, dass in diesem Forschungsfeld sowohl Individuen als auch kollektive Akteure aktiv werden. Sowohl die EU als auch die OECD gehören zu den komplexen Akteuren,<sup>65</sup> von denen angenommen wird, dass sie intentional und strategisch handeln, um ihr Ziel zu erreichen. Ihre Fähigkeit zum strategischen Handeln hängt zum einen von der Konvergenz oder Divergenz der Handlungsorientierungen zwischen den einzelnen Mitgliedern der EU und der OECD und zum anderen von den institutionellen Bedingungen ab, die eine interne Konfliktlösung erleichtern oder erschweren (vgl. Scharpf 2006, S. 108).

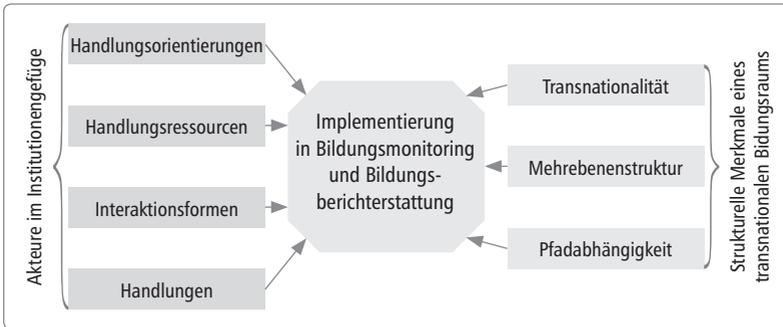


Abbildung 6: Erklärungsmodell für die Implementierung Lebenslangen Lernens in Bildungsmonitoring

Sowohl Individuen als auch komplexe Akteure operieren in einem institutionellen Gefüge, welches sich auf ihre Handlungen und Entscheidungen fördernd oder hemmend auswirkt (vgl. Abb. 6 und 7). Sie sind mit bestimmten Handlungsressourcen (finanziellen, intellektuellen, institutionel-

65 Scharpf unterscheidet darüber hinaus zwischen „kollektiven“ und „korporativen“ Akteuren. Danach weist die OECD die Merkmale eines „Clubs“ auf und wird somit zu den kollektiven Akteuren gezählt, die von den Präferenzen ihrer Mitglieder abhängig sind. Die EU hingegen kombiniert die Struktur eines intergouvernementalen Clubs (Ministerrat) mit den Fähigkeiten eines korporativen Akteurs (Europäische Kommission), da letztere über ein hohes Maß an Unabhängigkeit von den Präferenzen ihrer Mitglieder verfügt und über einen eigenen Administrationsapparat verfügt (vgl. Scharpf 2006, S. 101ff.). Beide werden als „komplexe“ Akteure bezeichnet.

len) ausgestattet und verfügen über bestimmte Handlungsorientierungen (Interessen, Präferenzen, Wahrnehmungen). Es wird unterstellt, dass sich länderübergreifend (ebenenübergreifend) vergleichbare Handlungsorientierungen bei zentralen Akteuren der Bildungspolitik bzw. -administration nachweisen lassen. Gleiches wird für zentrale Akteure der Bildungsstatistik bzw. -forschung unterstellt.

Die Akteure handeln in der Regel in Konstellationen mit anderen Akteuren auf der Grundlage tradierter Interaktionsformen, die vom jeweiligen institutionellen Kontext abhängig sind. Entscheidungen können somit das Ergebnis von einseitigem Handeln, Verhandlungen, Mehrheitsentscheidungen oder hierarchischer Steuerung sein (vgl. Kap. B 1.1, Tab. 1). Entsprechend dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus wird angenommen, dass der institutionelle Kontext politische Entscheidungen begünstigt, die eher im Modus der Verhandlungen oder durch Mehrheitsentscheidung stattfinden und weniger durch einseitiges Handeln oder durch hierarchische Steuerung bestimmt werden.

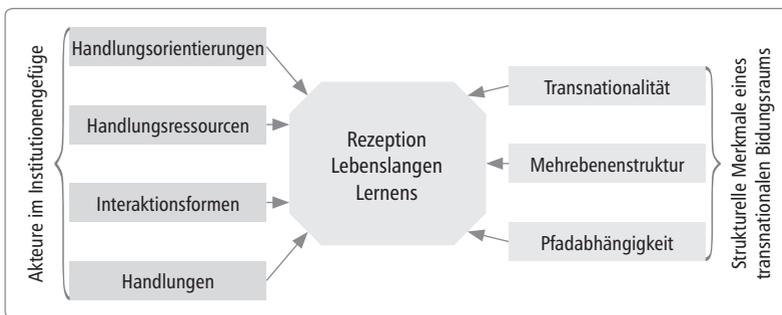


Abbildung 7: Erklärungsmodell für die Rezeption Lebenslangen Lernens auf nationaler Ebene

Darüber hinaus zeichnet sich das Forschungsfeld durch bestimmte strukturelle Merkmale aus, die nicht auf der Akteurs-, sondern auf der System- und Strukturebene anzutreffen sind (vgl. Abb. 6 und 7). Zunächst ist der transnationale Bildungsraum durch Transnationalität gekennzeichnet. Zum einen sprengt das bildungspolitische Konzept des Lebenslangen Lernens die engen nationalen und geographischen Grenzen; zum anderen werden bildungspolitische Steuerungsabsichten auf der Grundlage von Beobachtung

und Evaluation heute nicht allein vom Nationalstaat artikuliert. Inter- und supranationale Organisationen sowie transnationale Nicht-Regierungsorganisationen beobachten und beeinflussen sich gegenseitig und spielen eine gewichtige Rolle sowohl auf der Ebene der Politikformulierung als auch auf der operativen Ebene der Beobachtung und Evaluation. Aus diesem Grund erscheint es plausibel, diese Organisationen als einflussreiche Akteure in den Fokus zu nehmen und ihren Einfluss auf das System zu untersuchen.

Außerdem weist der transnationale Bildungsraum Charakteristika einer Mehrebenenstruktur auf mit einer Vielzahl von Akteuren aus verschiedenen Ebenen (supranational, national, regional), die Veränderungen anstoßen bzw. mittragen (müssen). Es wird unterstellt, dass in dieser Mehrebenenstruktur die verschiedenen Akteure in einer wechselseitigen Abhängigkeitsbeziehung zueinander stehen und hohe Koordinationsleistungen aufbringen müssen, um Entscheidungen durchzusetzen.

Schließlich existieren auf Länderebene nationale Pfadabhängigkeiten, die den Entwicklungsverlauf mitbestimmen und Veränderungsimpulse von der internationalen Ebene an die nationalen Gegebenheiten anpassen. Demnach ist zu erwarten, dass externe Einflüsse nur dann eine Durchsetzungschance haben, wenn sie pfadkonform transformiert werden.

Es wird angenommen, dass die hier vorgestellten Erklärungsmodelle, die zum größten Teil auf den theoretischen Ansätzen des akteurzentrierten Institutionalismus und der pfadabhängigen Entwicklung basieren, über ausreichende Erklärungskraft verfügen, um Rezeptionsphänomene des Konzepts des lebenslangen Lernens in der Bildungspolitik sowie seinen Implementierungsprozess in das Bildungsmonitoring und in die Bildungsberichterstattung nicht nur zu beschreiben, sondern auch zu analysieren und schließlich auch eventuelle Zusammenhänge und Wirkungen aufzuzeigen. Es ist evident, dass Untersuchungen, die deduktiv vorgehen und sich an bereits formulierte theoretische Ansätze anlehnen, über die Erforschung der spezifischen Fragestellungen hinaus (vgl. Kap. A 3) auf die Überprüfung der Theorien abzielen, die zur Erklärung der untersuchten Phänomene herangezogen wurden. Das vergleichende Design der hiesigen Untersuchung (vgl. Kap. B 2.2) ermöglicht zudem die Erforschung der Frage nach dem Geltungsbereich dieser Theorien bzw. nach den Bedingungen, unter denen die Ergebnisse verallgemeinerbar wären.

## 2. Methodische Vorgehensweise

Zur Erforschung der bereits skizzierten Phänomene bedarf es des Einsatzes einer Methodenkombination. Um die Ziele, Interessen, Handlungsorientierungen und -ressourcen sowie die Handlungen und Interaktionen wichtiger Akteure zu erkunden und ihr Wissen zu erschließen, wurden Experteninterviews mit Schlüsselakteuren aus der Bildungsadministration und Bildungsforschung bzw. Bildungsstatistik durchgeführt. Komplementär im Sinne einer Kontextualisierung und Validierung der Expertenaussagen sowie um institutionelle Strukturen zu beschreiben und pfadabhängige Entwicklungsverläufe zu identifizieren, wurden bildungspolitische Dokumente und Akten analysiert. Schließlich wurde eine Meta-Analyse von Monitoringinstrumenten zum Lebenslangen Lernen eingesetzt, um die empirische Vorgehensweise zur Erfassung Lebenslangen Lernens zu analysieren und Prozesse seiner Implementierung in die Empirie nachzuvollziehen. Gleichzeitig sollen die eingesetzten Methoden die Überprüfung der in Kapitel B 1.3 aufgestellten theoretischen Erklärungsmodelle, die auf den Ansätzen des akteurzentrierten Institutionalismus und der pfadabhängigen Entwicklung basieren, ermöglichen.

### 2.1 Zur Methodologie international-vergleichender (Weiter-)Bildungsforschung

Die Beschreibung fremder Kulturen, ihrer Erziehungsmethoden und -praxen sowie deren Vergleich mit den eigenen Ansätzen und Erziehungstraditionen haben eine lange Tradition. Sie sind seit der griechischen Antike überliefert, wurden meist im Rahmen von Entdeckungsreisen verfasst und waren „vom Modus des Staunens“ bestimmt (vgl. Allemann-Ghionda 2004, S. 18ff.). Bis zum 18. Jahrhundert konnte jedoch nicht von einem systematischen und methodisch abgesicherten Vergleich gesprochen werden, es ging vielmehr um narrative Reiseberichte und vorwissenschaftliche Texte. Erst im ausgehenden 18. und beginnenden 19. Jahrhundert wurde der Vergleich als wissenschaftliche Methode eingeführt. In der Erziehungswissenschaft hat zu dieser Zeit der französische Sozialwissenschaftler Marc-Antoine Jullien

de Paris (1775 bis 1848) erste methodisch gestützte Vergleiche entworfen und klare Regeln für eine empirisch-vergleichende Erziehungswissenschaft gefordert. Dies tat er mit dem Ziel, aus unsystematischem Erfahrungswissen und methodisch ungeprüften Erziehungskonzepten eine positive Wissenschaft (*science de l'éducation*) zu schaffen.<sup>66</sup>

Die Einführung des methodischen Vergleichs markiert nach Schriewer den Übergang „von vormoderner zu moderner Wissenschaft“ und „ist mit einer radikalen Um- und Neubewertung empirischer Erkenntnis verbunden“ (1994, S. 430). Am Ausgang des 19. Jahrhunderts postulierte Emile Durkheim in seinen „Regeln der soziologischen Methode“ von 1895 sogar, dass sich komplexe Phänomene nur komparativ erschließen lassen und dass die vergleichende Methode in den Sozialwissenschaften die Stelle des Experiments in den Naturwissenschaften einnimmt (vgl. ebd., S. 433).

Die Gründe für das Interesse an (internationalen) Vergleichen in der Pädagogik und Erziehungswissenschaft waren zu Beginn von hauptsächlich melioristischer Natur: Im Vordergrund stand eher das praktische Interesse an positiven fremden Modellen sowie das Bestreben, zum Zwecke einer reformorientierten Politikberatung aus den Erfahrungen anderer Länder zu lernen, und weniger das theoretische Interesse, komplexe Phänomene zu erklären und Entwicklungsdynamiken zum Zwecke einer Theoriebildung zu identifizieren.<sup>67</sup>

Am Ausgang des 20. Jahrhunderts und zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat das Interesse an internationalen Vergleichen enorm zugenommen. Als Gründe dafür werden an erster Stelle sozioökonomische Entwicklungen genannt wie die Globalisierung (vgl. Seitz 2002, S. 15ff.), die vielfältigen Migrationsbewegungen sowie technologische Entwicklungen wie die rasche Verbreitung neuer Informations- und Kommunikationsmedien, die

---

66 Es ist für die Bedeutung dieses frühen Textes Julliens aus dem Jahr 1817 bezeichnend, dass Schriewer (1994) darin nicht nur das Gründungsmanifest der Vergleichenden, sondern zugleich die programmatische Schrift der Erziehungswissenschaft schlechthin sieht (S. 431).

67 Vgl. hierzu das von Adick (2008) vorgeschlagene Ordnungsschema zur Klassifikation von Wissensformen und Reflexionsebenen in der Vergleichenden Erziehungswissenschaft. Adick unterscheidet zwischen vier Reflexionsebenen (Erziehung, Pädagogik, Erziehungswissenschaft, Wissenschaftstheorie), deren Methoden der Erkenntnisgewinnung und dem Wissenstypus, die sie hervorbringen (alltägliches Handlungswissen, Regelwissen und Modelle, wissenschaftliches Wissen, meta-theoretisches Wissen) (S. 74ff.).

zur Entstehung eines „Weltbürgertums“ (Ulrich Beck) beitragen (vgl. Allemann-Ghionda 2004, S. 11ff.). Gleichzeitig drängen politische Entwicklungen wie das Ende des Kalten Krieges, die Erweiterung der EU und der anhaltende europäische Integrationsprozess geradezu auf die vergleichende Betrachtung der unterschiedlichen Bildungssysteme.<sup>68</sup>

Parallel zu diesen Entwicklungen hat die Arbeit internationaler Organisationen, insbesondere der UNESCO und der OECD, das Interesse an international-vergleichenden Daten über Bildungssysteme forciert und den methodologischen Fortschritt der Vergleichenden Bildungsforschung begünstigt. Beide Organisationen haben die Entwicklung der Vergleichenden Bildungsforschung entscheidend mitgeprägt, indem sie relativ früh eine systematische Akkumulation und Publizierung statistischer Daten begonnen sowie groß angelegte international-vergleichende Studien zu Bildungssystemen durchgeführt haben. Somit gewann der systematische Vergleich ausgewählter Aspekte von Bildungssystemen (z.B. Bildungsbeteiligung, -ausgaben und -ergebnisse) enorm an Bedeutung. Entsprechend wuchs auch die Bedeutung der beiden Organisationen in der Vergleichenden Bildungsforschung stetig<sup>69</sup> (vgl. Allemann-Ghionda 2004, S. 25ff.; Waterkamp 2006, S. 73ff.).

Im Zuge dieser Entwicklungen erfahren die Vergleichende Erziehungswissenschaft und die Vergleichende Bildungsforschung eine Aufwertung ihrer Arbeit. Gleichzeitig gewinnt der Vergleich von Bildungssystemen durch Internationalisierungsprozesse zunehmend an Bedeutung.<sup>70</sup>

In den bisherigen Ausführungen wurde über die Anfänge der Vergleichenden Erziehungswissenschaft und der Vergleichenden Bildungsforschung berichtet, ohne auf die verwendete Begrifflichkeit einzugehen. In den deutschsprachigen Ländern waren die Bezeichnung der Disziplin („Erziehungswissenschaft“, „Pädagogik“) und ihre Komposita („Vergleichende

---

68 So wurde beispielsweise 1980 das europäische Informations- und Dokumentationsnetzwerk Eurydice eingerichtet, dessen Aufgabe die regelmäßige Veröffentlichung von Daten und Informationen zu den Strukturen der Bildungssysteme in der EU ist (vgl. Eurydice.org).

69 Nennenswerte Berichte sind beispielsweise der „World Education Report“ und der „Education for All Global Monitoring Report“ der UNESCO sowie der OECD-Bericht „Education at a Glance“.

70 Für Schriewer bedeuten die zunehmenden Internationalisierungsprozesse und transnationalen Verflechtungszusammenhänge eine radikale Umorientierung nicht nur in den grundlegenden theoretischen Interessen der Vergleichenden Erziehungswissenschaft, sondern auch in ihren methodologischen Voraussetzungen (vgl. Schriewer 1994, S. 432ff.).

Erziehungswissenschaft“, „Vergleichende Pädagogik“) lange Zeit strittig, da sie auf einem unterschiedlich weiten Verständnis von Erziehung beruhen.<sup>71</sup> Der Begriff der „Bildungsforschung“ wurde in den 1960er Jahren in die deutsche Terminologie eingeführt. Nach Ansicht von Hörner liegt die Einführung dieses neuen Begriffs und seine Ausweitung auf „Vergleichende Bildungsforschung“ in einer verstärkten Rezeption anglo-amerikanischer Forschung begründet und wurde in einer verkürzten Übersetzung aus dem Englischen übernommen, um ein neues Forschungsparadigma zu soziologischen, politischen und ökonomischen Aspekten von Bildung und Erziehung semantisch zu konstituieren.

Die Attribute „international“, „vergleichend“ und in ihren Zusammensetzungen „international-vergleichend“ oder „international und vergleichend“ in Verbindung mit den Substantiven „Erziehungswissenschaft“, „Pädagogik“, „Bildungsforschung“ oder auch „Erwachsenenbildung“ weisen auf unterschiedliche Gewichtungen und Akzentuierungen hin. Obwohl diese Problematik in anderen europäischen Ländern nicht zu existieren scheint, wird im deutschsprachigen Raum seit den 1970er Jahren die Frage diskutiert, ob sich die Disziplin „nach dem Gegenstand“ (der Erziehung, Pädagogik, Erwachsenenbildung) oder „nach dem Verfahren“ (dem Vergleich) konstituiert (vgl. Hörner 2004, S. 231). Ähnlich verhält es sich mit den Bezeichnungen „international“ und „vergleichend“, die in der anglo-amerikanischen Literatur oft synonym verwendet werden und undifferenziert nebeneinander stehen, obwohl sie unterschiedliche Interessen hervorheben (vgl. Mitter 2001). So betont Ersteres die praxisrelevante Dimension der Erziehung zur Völkerverständigung, während Letzteres den Vergleich als heuristisches Verfahren hervorhebt.

In der Erwachsenenbildungsdisziplin werden die Attribute „international“ und „vergleichend“ ähnlich wie in der Erziehungswissenschaft diskutiert. Die mangelnde Präzision und Uneinheitlichkeit in der Anwendung der Begriffe tritt hier jedoch deutlicher zutage.<sup>72</sup> Die „Internationale Erwachsenenbildung“ behandelt Sachverhalte, die über nationale Grenzen hinaus thematisiert werden, und wird von der Arbeit internationaler und transna-

---

71 Zur Begrifflichkeit und Disziplinbezeichnung vgl. exemplarisch Adick 2008; Mitter 2001; Anweiler 1997. Für die folgenden Ausführungen vgl. Hörner 2004, S. 231ff.

72 Zur Terminologie vgl. Knoll 1996, S. 10ff.; Reischmann 2000, S. 39f.; Nuissl 2001a, S. 164ff.; Seitter 2001, S. 167f.

tionaler Organisationen in diesem Feld stark beeinflusst.<sup>73</sup> Darüber hinaus bezeichnet der Terminus „international“ in Verbindung mit Erwachsenenbildung nach Knoll (1999)

vor allem eine Stimmung über das Zusammenleben und die Zusammengehörigkeit von Menschen in einem kulturellen Bewusstsein, das die Grenzen des eigenen Staates überschreitet und solchermaßen ein Instrument der Friedenssicherung darstellt (S. 35).

Das Attribut „vergleichend“ hingegen verschiebt die Akzentsetzung auf das Verfahren des Vergleichs und wird somit stärker mit Forschungsarbeiten und ihren Ergebnissen als „Vergleichende Erwachsenenbildungsforschung“ assoziiert (vgl. Knoll 1996, S. 20f.). Diese unterschiedlichen Akzentuierungen werden jedoch in der Forschungspraxis nicht getroffen, so dass Studien, die sich als international-vergleichend verstehen, beide Termini nicht einlösen. Auch in Bezug auf die Genese der Teildisziplin wird keine strikte Trennung der Begriffe vorgenommen (vgl. Titmus 1996a, S. 682ff.; Duke 1996, S. 696ff.). International-vergleichende Erwachsenenbildung versteht sich in Anlehnung an die Diskussionen in der Vergleichenden Erziehungswissenschaft als eine Teildisziplin innerhalb der Erwachsenenbildung, deren Fokus sich sowohl auf die Internationalität als auch auf den Vergleich als konstituierende Methode richtet.

## 2.2 Der Vergleich als Methode

Hörner (1996) beschreibt das methodologische Problem des Vergleichens folgendermaßen:

---

73 Duke (1996) bietet etwa folgende Definition an: „International adult education refers to those aspects of the education of adults which include some dimension of international exchange or comparison. This includes comparative research studies and aid programs but takes many other forms as well“ (S. 696). In der Internationalen Erwachsenenbildung wird die Rolle internationaler und transnationaler Organisationen besonders betont (vgl. Knoll 1996; Duke 1996; Bray/Adamson/Mason 2007). Zu diesen Organisationen gehören neben der UNESCO und der OECD u.a. der International Council for Adult Education, die International Society for Comparative Adult Education, die European Association for the Education of Adults und die European Society for Research on the Education of Adults.

In logischem Sinne ist der Vergleich lediglich das Herstellen einer Beziehung zwischen zwei Größen, die nicht notwendigerweise mit der Feststellung der Ähnlichkeit enden muss, sondern selbstverständlich auch in ein Differenzurteil münden kann. Entgegen volkstümlicher Vorstellungen sind auch Äpfel und Birnen miteinander vergleichbar, wenn man ein sinnvolles Vergleichskriterium findet (z.B. Saftgehalt oder – als Differenzurteil – die Fruchtform) (ebd., S. 13).

Mit dieser Definition des Vergleichs wird das grundsätzliche, methodologische Problem des Vergleichens, nämlich das der Vergleichbarkeit relativiert, indem deutlich gemacht wird, dass Vergleichbarkeit nicht mit Gleichartigkeit gleichzusetzen ist. Darüber hinaus wird auf die Bedeutung des Tertium comparationis, des Vergleichskriteriums, hingewiesen, das den Vergleichsprozess nicht unbedingt beendet, sondern ihn zur Vorstufe für einen neuen theoretischen Ansatz, für ein neues Forschungsvorhaben macht. In den vergleichenden Disziplinen (z.B. Vergleichende Erziehungswissenschaft, Vergleichende Politikforschung, Vergleichende Arbeitsmarktforschung) wird oft die Funktion als Vergleichskriterium herangezogen, da die Herstellung funktionaler Äquivalente die Gegenüberstellung und damit die Vergleichbarkeit höchst unterschiedlicher Strukturen erlaubt (vgl. Hörner 1996, S. 13; zu Vergleichender Politikforschung vgl. Schmid 2002, S. 31). Auf die Vergleichbarkeit von (Weiter-)Bildungssystemen übertragen, steht somit die Frage des Erkenntnisinteresses und des Vergleichskriteriums, nicht jedoch die der strukturellen Ähnlichkeit im Vordergrund.

Die Frage nach dem Erkenntnisinteresse des Vergleichs sowie nach seiner Funktion wurde in der Vergleichenden Bildungsforschung von Hörner systematisch aufgegriffen (vgl. Hörner 1996, S. 13ff.; Hörner 2004, S. 234ff.). Er identifiziert vier Funktionen vergleichender Forschung und verortet sie entlang zweier Dimensionen (vgl. Tab. 2). Die Dimension des Interesses bezieht sich auf das dem Vergleich zugrunde liegende Erkenntnisinteresse und damit auf die Frage, ob der Vergleich aus einem eher theoretischen oder aus einem eher praktischen Interesse durchgeführt wird.<sup>74</sup>

---

74 Eine in macherlei Hinsicht ähnliche Unterscheidung verschiedener Erkenntnisprinzipien in der Vergleichenden Erziehungswissenschaft geht auf Schriever (1982) zurück: Er unterscheidet drei Denkmodelle („Paradigmata“) Vergleichender Erziehungswissenschaft: Das historische Paradigma, das evolutionistische Paradigma und das empirisch-analytische Paradigma.

Die Dimension der Besonderheit bzw. der Universalität bezieht sich auf den „Umfang“ des Vergleichs. Hierbei wird nach der spezifischen Besonderheit bzw. nach dem Universellen eines Systems bzw. Phänomens gefragt.

	<b>Besonderheit</b>	<b>Universalität</b>
<b>theoretisches Interesse</b>	idiographisch	experimentell
<b>praktisches Interesse</b>	melioristisch	evolutionistisch

Tabelle 2: Funktionen des Vergleichs nach Hörner (2004, S. 343)

Die idiographische Funktion als Suche nach der Besonderheit des Gegenstandes gilt der Beschreibung (Deskription) und Erklärung (Explication) des jeweils Besonderen und Einmaligen. Diese Funktion dient einem eher theoretischen Erkenntnisinteresse und zielt im Gegensatz zur Universalität auf die Hervorhebung der Besonderheit des Phänomens ab. Dass es sich hierbei um eine wichtige Funktion des Vergleichs handelt, zeigt sich in der Quantität der vergleichenden Arbeiten, die hauptsächlich dieses Ziel verfolgen.

Die melioristische Funktion als Suche nach dem besseren Modell dient eher praktischen Interessen und weist eine hohe bildungspolitische Relevanz auf. Das Bestreben, aus fremden Erfahrungen zu lernen, gute Praxis in anderen Kontexten zu identifizieren, sie dann zu übernehmen, um das eigene Bildungssystem zu verbessern, ist ein häufig anzutreffendes Motiv internationaler Vergleiche. Obwohl keine verlässliche Dokumentationsbasis international-vergleichender Studien existiert, gibt es begründete Annahmen, dass ein Großteil vergleichender Forschungsarbeiten diese Funktion erfüllt.<sup>75</sup>

Entgegen der Betonung der Besonderheit bei der idiographischen und der melioristischen Funktion des Vergleichs steht bei der evolutionistischen und der experimentellen Funktion die Universalität im Vordergrund. Die evolutionistische Funktion als Suche nach dem Entwicklungsstand sucht

75 Dafür sprechen zum einen die Geschichte und die Entstehungsbedingungen der vergleichenden Erziehungswissenschaft und zum anderen die aktuellen Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene, die diese Art von Arbeiten begünstigen. Vgl. exemplarisch die dargestellten Studien in Reischmann/Bron 2008. Vgl. auch Klees (2008); Cook/Hite/Epstein (2004).

nach allgemeinen Trends, nach Regeln der Entwicklungsdynamik. Es geht in diesem Fall also nicht um die Herausarbeitung der jeweiligen Besonderheit des Gegenstandes, sondern um die Entdeckung von universellen Regeln, von allgemeinen Trends. Damit sind freilich auch normative Erwartungen impliziert, „der (vermeintliche) Trend wird zur Richtschnur der eigenen Reformpolitik“ (Hörner 2004, S. 235).

Die experimentelle Funktion als Suche nach dem Universellen verweist auf Emile Durkheim, der konstatiert, dass der Vergleich eines sozialen Phänomens in unterschiedlichen Kontexten die experimentelle Situation in den Naturwissenschaften ersetzen könne. Ähnlich wie bei der evolutionistischen Funktion steht nicht das Einmalige oder Besondere im Fokus des Erkenntnisinteresses, sondern das Gemeinsame-Universelle der analysierten Phänomene. Die experimentelle Funktion rückt sehr selten in den Fokus der Vergleichenden Bildungsforschung, da diese ein quasi-experimentelles Forschungsdesign erfordert, in dem unabhängige und abhängige Variablen identifiziert, Beziehungen zwischen Variablen herausgearbeitet, Wirkungen aufgezeigt und erklärende Theorien angeboten werden. Im Idealfall müsste es bei solchen Untersuchungen möglich sein, Ländernamen durch Variablennamen zu ersetzen, so die Forderung des amerikanischen Forschers Noah, der eindeutige Ansprüche an die Exaktheit des erziehungswissenschaftlichen Vergleichs stellte (vgl. Noah 1971, S. 507).

Weitere Differenzierungen werden in der Literatur hinsichtlich

- der Reichweite (international, intranational, interkulturell, interregional),
- der Zeitdimension (synchron, diachron),
- der Vergleichsebene (Systeme, Organisationen, Programme),
- der angewandten Methodik (quantifizierend, hermeneutisch-qualitativ)
- und schließlich hinsichtlich des Erkenntnisgewinns (Beschreibung, Juxtaposition, Vergleich) gemacht.

### **Forschungsstränge und Besonderheiten international-vergleichender Weiterbildungsforschung**

In der Disziplin der Erwachsenenbildung spielt die international-vergleichende Erwachsenenbildung eine eher marginale Rolle. Die Diskrepanz zwischen der geringen Beachtung, die diese Thematik in der Wissenschaft der Erwachsenenbildung erfährt, und der hohen Aufmerksamkeit, die In-

ternationalisierungsprozessen und Europäisierungsbemühungen in Politik und Medien zukommt, ist auffällig. Es gibt wenige Lehrstühle, die Themen der international-vergleichenden Erwachsenenbildung in ihrem Angebot fest integriert haben, und entsprechend wenige Forscherinnen und Forscher, die sich mit dieser Thematik auseinandersetzen.<sup>76</sup> Dies hat zum einen zur Folge, dass die international-vergleichende Weiterbildung wenig zur Theoriebildung und Theorieentwicklung im Fach beigetragen hat, und zum anderen, dass die Forschungsmethodik und der Forschungsstand wenig herausgearbeitet sind.<sup>77</sup> Reischmann (2000, S. 39) fasst die Situation folgendermaßen zusammen:

Einerseits lässt sich über mehr als ein Jahrhundert hinweg ein kontinuierliches Interesse an ausländischen Erfahrungen nachweisen. Andererseits ist diese Diskussion personell eng besetzt, vieles bleibt resonanzlos; nur Wenige beschäftigen sich kontinuierlich mit internationalen oder komparatistischen Themen. Entsprechendes Wissen wird damit kaum nachhaltig aufgebaut, beständig gepflegt und darauf aufbauend fortentwickelt (ebd., S. 39).<sup>78</sup>

- 
- 76 Ironischerweise wurde einer der ersten Lehrstühle für Erwachsenenbildung in Deutschland mit einer Person, Joachim H. Knoll, besetzt, die wie keine andere die Internationale Erwachsenenbildung in Deutschland forciert und entscheidend mitgeprägt hat. Hauptsächlich auf seine Initiative geht die Etablierung einer komparatistischen Richtung im universitären Fach der Erwachsenenbildung zurück. Als weitere Vertreter dieser Richtung sind u.a. G. Dohmen, K. Künzel, J. Reischmann, M. Friedenthal-Haase, H. Pöggeler, E. Nuissl und N. Vogel zu nennen. Zur jüngeren Generation gehören u.a. W. Jütte, M. Schemmann, C. Zeuner.
- 77 Charakteristisch für diese Situation ist, dass in den einschlägigen Handbüchern zur Weiterbildung die international-vergleichende Weiterbildung und deren Forschungsergebnisse entweder gänzlich fehlen (z.B. Tippelt 1994) oder nur partiell wahrgenommen werden (vgl. Tippelt 2002a) als „Bildung in Europa“ (vgl. Sellin 2002), „Bildung in Entwicklungsländern und internationale Bildungsarbeit“ (vgl. Tippelt 2002b) oder als „Interkulturelle Bildungsforschung“ (Gogolin 2002). Ende der 1970er Jahre war die Vergleichende Erwachsenenbildungsforschung im Taschenbuch der Weiterbildungsforschung eigenständig präsent (vgl. Siebert 1979, S. 56–77). Im Wörterbuch Erwachsenenpädagogik von Arnold/Nolda/Nuissl (2001) findet man Einträge zu „Internationale Erwachsenenbildung“ (Nuissl 2001a), zu „Internationale und Vergleichende Erwachsenenbildungsforschung“ (Seitter 2001) sowie zu „Internationalisierung“ (Nuissl 2001b).
- 78 Die Kritik dürfte auch für die Weiterbildungsforschung insgesamt gelten (vgl. Schrader 2006; Schrader/Berzbach 2006). Zu epistemologischen und forschungsmethodischen Themen der Erwachsenenbildung auf internationaler Ebene vgl. Rubenson 1996, S. 164ff.; vgl. auch Walker/Evers 1996, S. 173ff.

In der Literatur herrscht Einigkeit darüber, dass auf internationaler Ebene von einer relativ kurzen Geschichte international-vergleichender Erwachsenenbildungsforschung ausgegangen werden kann, wobei zumeist auf die gleichen Stationen und Konferenzen Bezug genommen wird (vgl. Knoll 1996, S. 216ff.; Reischmann 2000, S. 43).

Die Vergleichende Erwachsenenbildungsforschung in Deutschland hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg etabliert,<sup>79</sup> gewann in den 1960er Jahren Kontur und weitete sukzessive ihr Interesse auf internationale Sachverhalte aus<sup>80</sup> (vgl. Knoll 1996, S. 216ff.). Bezeichnend für die damalige Interessenlage war die Tatsache, dass eine der ersten vergleichenden Studien in Deutschland dem intranationalen (deutsch-deutschen) und nicht dem internationalen Vergleich gewidmet war.<sup>81</sup>

In einer Reihe von internationalen Konferenzen wurde wiederholt zur Diskussion gestellt, inwieweit sich die Vergleichende Erwachsenenbildungsforschung den Methoden der Vergleichenden Erziehungswissenschaft anschließen könne oder ob ein davon zu trennender methodischer Zugang zu wählen sei. Kritisiert wurde die damit einhergehende Ausblendung von bildungspolitischen Subsidiaritätsgedanken und nationalen Selbstständigkeitsgefühlen (vgl. Knoll 1997a, S. 251). Ferner wurde problematisiert, dass ein Vergleich der verschiedenen Erwachsenenbildungssysteme nicht ohne Weiteres durchzuführen sei, da kaum grenzüberschreitende Zertifikate und curriculare Übereinstimmungen vorhanden seien (vgl. Knoll 1997b, S. 261f.). Andererseits wurde erkannt, dass

die Vergleichende Erwachsenenbildungsforschung (...) solchermaßen in einen Prozess der Methodenreflexion eintreten konnte, der ihr die Umwege

79 Natürlich gab es bereits früher Interesse an ausländischen Erfahrungen und Bemühungen um einen internationalen Anschluss der deutschen Erwachsenenbildung (vgl. Knoll 1996, S. 22ff.; Seitter 2000a, S. 109 ff.). Seitter (2000a) betrachtet „Internationalität als Referenzhorizont“ für die deutsche Erwachsenenbildung und stellt sogar die These auf, „dass sich die Erwachsenenbildung in all ihren formativen Perioden stark mit ausländischen Vorbildern, Modellen oder Institutionen beschäftigt und diese Beschäftigung durch persönliche und wissenschaftliche Kontakte z.T. systematisch gefördert hat“ (S. 108).

80 In diesem Zusammenhang erwähnt Knoll u.a. die Arbeiten von Siebert (Vergleich BRD – DDR), Künzel (Großbritannien, Kanada), Pöggeler, Weinberg, Friedenthal-Haase (Israel), Vogel (Skandinavien) und Reischmann (USA) (vgl. Knoll 1996, S. 223f.).

81 Ich beziehe mich hier auf „Bildungspraxis in Deutschland – BRD und DDR im Vergleich“ (Siebert 1970).

der Vergleichenden Erziehungswissenschaft und die filigranen Unterscheidungen von Ausländerpädagogik und Vergleichender Pädagogik ersparte (Knoll 1997a, S. 251).

Auf internationaler Ebene wird die separate Entwicklung der Vergleichenden Erwachsenenbildung jenseits des Mainstream der Vergleichenden Erziehungswissenschaft eher kritisch betrachtet. Als besonders problematisch erscheint in diesem Zusammenhang die methodologisch und theoretisch wenig ausgereifte Reflexion im Vergleich zu der Vergleichenden Erziehungswissenschaft. So konstatiert Titmus (1996a):

This separation has led to a neglect of empirical, positivist studies in comparative adult education. (...) Consideration of method has generally been at a less theoretical level than in comparative education, the methodological ideas of which, with some exceptions, have generally been followed (S. 682f.).

Beim Versuch einer Typisierung der international-vergleichenden Studien schlägt Reischmann fünf Typen vor, wenn man die vorwissenschaftliche Ebene, zu der insbesondere Reiseberichte gerechnet werden, außer Acht lässt (vgl. für die folgenden Ausführungen Reischmann 2000, S. 40f.).<sup>82</sup>

Zum ersten Typus gehören die Länderberichte, die in den 1970er und 1980er Jahren ihre Blütezeit hatten. In diesen Berichten wurden einzelne Länder bzw. ihre Erwachsenenbildungssysteme untersucht und in Monographien dargestellt, wobei der Fokus weniger auf den Vergleich als vielmehr auf die Darstellung der Systeme und damit auf die Internationalität gelegt wurde.

In den 1980er Jahren wurden zunehmend sogenannte Programmstudien verfasst, in denen ausländische Erwachsenenbildungsprogramme bzw. Erwachsenenbildungsorganisationen beschrieben werden, und der Schwerpunkt bei diesem zweiten Typus wieder eher das Attribut „international“ denn „vergleichend“ verdient. Sowohl bei den Programmstudien als auch bei den Länderberichten wird jeweils ein nationales Weiterbildungssystem entweder als Ganzes dargestellt oder unter einem selektiven Aspekt untersucht, aber ohne explizit ein Vergleichskriterium in die Forschung einzubeziehen.

---

82 Vgl. hierzu Systematisierungsvorschläge aus der Sicht der Vergleichenden Erziehungswissenschaft in Schriewer 1994, S. 427ff.; Waterkamp 2006, S. 107ff.; Bray/Adamson/Mason 2007.

Bei dem dritten Typus, der Juxtaposition, erfolgt eine Nebeneinanderstellung der Daten von zwei oder mehreren Ländern, wobei der Vergleich der Länder eher implizit abläuft und nicht dezidiert dargestellt wird.

Als vergleichende Studien werden dagegen nur solche bezeichnet, in denen systematisch anhand ausgewählter Kriterien verglichen wird und über die bloße Deskription von Ähnlichkeiten und Unterschieden hinaus Erklärungsversuche angeboten werden.

Als fünften Typ international-vergleichender Studien identifiziert Reischmann feld- und methodenreflexive Texte, die theoretische Entwicklungen auf internationaler Ebene rezipieren und zusammenfassen und über Forschungsansätze und Methoden reflektieren.

Es bleibt festzuhalten, dass das Kriterium der Internationalität bei den meisten Studien dominiert, während die komparatistische Dimension in den meisten Fällen ausbleibt, obwohl genau darin der größte Erkenntnisgewinn vergleichender Untersuchungen liegt.

Während sich die oben dargestellte Typisierung an Merkmalen des Gegenstandes orientiert, bieten andere Differenzierungen Systemisierungsmöglichkeiten nach Merkmalen wie Forschungsmethodik und Erklärungspotenzial.<sup>83</sup> Blickt man auf die Forschungsmethodik, können international-vergleichende Studien entweder dem quantifizierenden oder dem qualitativ-hermeneutischen Paradigma zugeordnet werden,<sup>84</sup> wobei Letzteres in der kurzen Geschichte der Vergleichenden Weiterbildungsforschung bevorzugt wurde.<sup>85</sup> Betrachtet man die Zeitdimension,

---

83 Vgl. hierzu die gegenstandsbezogene Systematisierung von vergleichenden Untersuchungen in der Erwachsenenbildung von Titmus (1996a, S. 684ff.). Vgl. auch Waterkamp's Konzipierung von gegenstandsbezogenen Forschungsdesigns mit generativem Charakter (2006, S. 180ff.) Vgl. Adick's Systematisierung nach Reflexionsebenen und Wissensformen in der Vergleichenden Erziehungswissenschaft (2009).

84 Eine Zusammenfassung der Vor- und Nachteile der qualitativen und quantitativen Methoden in der Vergleichenden Erziehungswissenschaft findet sich in Allemann-Ghionda 2004, S. 152ff.

85 In der letzten Dekade nehmen allerdings quantifizierende Forschungsarbeiten zu. Dies ist u.a. auf die Arbeit internationaler und transnationaler Organisationen (UNESCO, OECD, EU, Weltbank) zurückzuführen. Die von ihnen verwendeten quantitativen Methoden bzw. die Kombination aus qualitativen und quantitativen Methoden prägen die in der Vergleichenden (Weiter-)Bildungsforschung herrschende Forschungsmethodik, da diese Organisationen innerhalb der international-vergleichenden Bildungsforschung eine immer wichtigere Rolle spielen.

nehmen international-vergleichende Forschungsfragen entweder einen synchronen oder einen diachronen Blickwinkel ein und fokussieren entsprechend auf die Behandlung eines Phänomens in einer Epoche oder in seinem entwicklungsgeschichtlichen Verlauf. Wird von der Vergleichsebene ausgegangen, dann gibt es die Möglichkeit der Strukturierung der Untersuchungen nach Makro-, Meso- oder Mikroebene; damit werden entweder Systeme, Organisationen oder Programme bzw. konkrete Inhalte verglichen. Zieht man den Erklärungsgrad als strukturierendes Element heran, dann können Forschungsarbeiten auf einer Komplexitätsskala aufgestellt werden, die von der Beschreibung über die Nebeneinanderstellung bis hin zum Vergleich reichen. Schließlich böte sich als ein weiteres Systemisierungselement die Funktion des Vergleichs bzw. das Erklärungsparadigma an. Demnach lassen sich international-vergleichende Forschungsarbeiten als idiographisch, melioristisch, experimentell sowie evolutionistisch charakterisieren (vgl. Hörner 1996) bzw. dem historischen, evolutionistischen oder empirisch-analytischen Paradigma zuordnen (vgl. Schriewer 1982).

In der international-vergleichenden Weiterbildungsforschung gibt es, wie in jeder anderen Forschungsrichtung, eine Reihe von konzeptionellen und methodologischen Problemen, die von der Forscherzunft diskutiert werden.<sup>86</sup> Eine grundsätzliche Schwierigkeit konzeptioneller Art geht mit der Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes und der präzisen Definition der verwendeten Begriffe einher. Hier stellt sich bei vergleichenden Untersuchungen eine erhebliche Schwierigkeit heraus, denn mit ähnlichen Begriffen werden unterschiedliche Semantiken transportiert, die vom jeweiligen nationalen und kulturellen Kontext abhängig sind.<sup>87</sup> Vergleichende Untersuchungen kämpfen zudem mit einer Reihe technischer Schwierigkeiten, wie etwa mit unzureichenden Datenquellen bzw. problematischem Zugang zu den Daten sowie dem Erarbeiten von international vergleichbaren Indikatoren. Hinzu kommt, dass international-vergleichende For-

---

86 Vgl. hierzu Allemann-Ghionda 2004, S. 162ff.; Reischmann 2000, S. 46ff.; Bray/Adamson/Mason 2007, S. 341ff; Bron 2008, S. 65ff.; Arthur 2008, S. 55ff.

87 Zum Problem der Übersetzung und der Terminologie in der Vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung vgl. Jütte 1999 sowie Titmus 1996b, S. 9ff. Zum Problem der Rezeption ausländischer Begriffe und Konzepte vgl. Vogel 1994.

schungsarbeiten mit einem erhöhten finanziellen und zeitlichen Aufwand verbunden sind, da vergleichende Forschung langwierig und kostenintensiv ist. Zu bedenken ist im Übrigen, dass sich das Problem der Kontrolle kultureller Bias und der Objektivität der Forschenden in vergleichenden Studien verschärft.

Über diese spezifischen Probleme hinaus mangelt es der international-vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung an Standards. Das ist nicht weiter verwunderlich, wenn man die Situation in der Erziehungswissenschaft im Allgemeinen und in der Erwachsenenbildung im Besonderen betrachtet.<sup>88</sup> Methodologische Probleme und das Fehlen von Standards werden zwar regelmäßig im Rahmen internationaler Konferenzen thematisiert, aber bisher mit wenig Erfolg, da die Diskussion darüber noch nicht zu Ergebnissen geführt hat, die über den bloßen Erfahrungsaustausch hinausgehen.<sup>89</sup>

### **Positionierung der Arbeit**

Verortet man die vorliegende Untersuchung im Kontext der international-vergleichenden Weiterbildungsforschung, ergeben sich je nach Ordnungsgesichtspunkt verschiedene Möglichkeiten (vgl. Tab. 3). Hinsichtlich der Reichweite des Vergleichs wird die vorliegende Arbeit durch die vergleichende Betrachtung dreier europäischer Länder dem internationalen Vergleich zugeordnet. Die Untersuchung von Rezeptions- und Implementationsphänomenen im Quervergleich konzentriert sich auf die synchrone Beobachtung der genannten Phänomene in der Gegenwart. Mit Blick auf das Erklärungsparadigma folgt diese Arbeit dem empirisch-analytischen Paradigma, da sie ihre Fragestellung anhand von Experteninterviews und Dokumentenanalysen empirisch untersucht. Durch die Fokussierung auf Rezeptions- und Implementationsphänomene auf Systemebene findet der Vergleich nur auf der Ebene von Makrophänomenen statt. Die gezielte

---

88 Zur Debatte über Standards erziehungswissenschaftlicher Forschung vgl. Gogolin u.a. 2005.

89 So hat beispielsweise die Konferenz der International Society for Comparative Adult Education in Bamberg im Jahre 1999 das Thema „Standards“ zwar auf der Agenda, aber der (zumindest) dokumentierte Ertrag war eher bescheiden (vgl. Reischmann/Bron/Jelenc 1999). Zum Thema „Standards in der Vergleichenden Erwachsenenbildungsforschung“ vgl. Charters 1999, S. 51ff.

Auswahl der Fallländer ist erforderlich, um dem Vergleich die Funktion eines „quasi-natürlichen“ Experiments zu verleihen, das die Aufstellung von theoretischen Annahmen und deren Überprüfung an den ausgewählten Ländern erlaubt.<sup>90</sup>

Forschungs- methodik	Zeitdimension	Analytischer Fokus	Funktion des Vergleichs
empirisch-analytisch	synchroner Vergleich	Makrophänomene	Vergleich als quasi- natürliches Experiment zur Überprüfung von Theorien

Tabelle 3: Verortung der Untersuchung innerhalb der international-vergleichenden Bildungsforschung

Gleichzeitig wird durch die Fragestellung deutlich, dass die vorliegende Arbeit an der Schnittstelle zwischen Vergleichender Weiterbildungsforschung und Vergleichender Politikforschung zu verorten und als politikwissenschaftliche Bildungsforschung<sup>91</sup> zu betrachten ist. Die Untersuchung schließt alle drei Dimensionen des Politikbegriffs ein (vgl. Reuter 2002, S. 168f.): die institutionelle Dimension (polity), indem sie sich mit den Handlungszuständigkeiten des mehrebenenpolitischen Systems und mit den Regeln zur Durchsetzung bildungspolitischer Entscheidungen befasst; die inhaltliche Dimension (policy), indem sie die bildungspolitische Programmatik des lebenslangen Lernens in drei europäischen Ländern untersucht; schließlich setzt sich die Untersuchung mit der prozessualen Dimension des Politikbegriffs (politics) auseinander, indem sie die Interessen und Handlungen von Akteuren und ihre Entscheidungsprozesse erforscht (vgl. Tab. 4).

90 In der Vergleichenden Weiterbildungsforschung wird solcher Annahme mit Skepsis begegnet. In anderen vergleichenden Disziplinen (etwa der Vergleichenden Politikforschung) hingegen wird der Vergleich als Quasi-Experiment durchgeführt, „um die Tragfähigkeit konkurrierender Theorien zu prüfen und Hypothesen auf ihre Verallgemeinbarkeit hin zu testen“ (Schmid 2002, S. 435).

91 Zum Begriff, Gegenstand und zu Fragestellungen politikwissenschaftlicher Bildungsforschung vgl. Reuter 2002, S. 169ff.

Dimensionen	Fragestellungen
Polity	Erleichtern zentralisierte oder föderale Kompetenzstrukturen die Übernahme supranational gesteuerter Monitoringinstrumente und Bildungsberichterstattungssysteme?
Policy	Wie wird das bildungspolitische Konzept des lebenslangen Lernens in den drei Ländern rezipiert?
Politics	Mit welchen Handlungsorientierungen und Ressourcen nehmen bildungspolitische Akteure Einfluss auf Entscheidungsprozesse im Mehrebenensystem? Mit welchen Ergebnissen?

Tabelle 4: Verortung der Forschungsfragen an der Schnittstelle zwischen Vergleichender (Weiter-)Bildungsforschung und Vergleichender Politikforschung

## 2.3 Auswahl der Fallländer

Vergleichende Studien untersuchen zwei oder mehrere Fälle, um die Unterschiede zwischen ihnen für die Aufklärung von Zusammenhängen und Wirkungsmechanismen auszunutzen.<sup>92</sup> Die Variation zwischen den Fällen ermöglicht die Ermittlung von Zusammenhängen und erlaubt auf dieser Grundlage Rückschlüsse auf Ursache-Wirkungs-Mechanismen und deren Geltungsbereich. Eine adäquate Fallauswahl stellt daher eine unverzichtbare Bedingung dar, wenn der Vergleich als „natürliches“ Experiment dienen soll, und das Erklärungspotenzial der aufgestellten Hypothesen überprüft werden soll (vgl. Kap. B 2). Mindestens so wichtig ist die Fallauswahl aber auch dann, wenn es darum geht, anhand einer beschränkten Anzahl von Fällen die Geltungsreichweite der gewonnenen Ergebnisse zu bestimmen.<sup>93</sup>

92 Der Begriff der Kausalität wird in der qualitativen sozialwissenschaftlichen Forschung mit großer Zurückhaltung verwendet. Kelle (2007) verweist darauf, dass in der quantitativen Methodenliteratur oft die Auffassung vertreten wird, dass sozialwissenschaftliche Hypothesen sehr häufig Kausalhypothesen seien, während die qualitative Methodenliteratur den Kausalbegriff meidet (vgl. S. 152ff.).

93 Obwohl der Fallauswahl in der qualitativen Forschung die gleiche Bedeutung wie der Stichprobenziehung in der quantitativen Forschung beigemessen wird, findet sie in Handbüchern und methodologischen Aufsätzen wenig Beachtung. Zum Problem der Fallauswahl und der Geltungsreichweite qualitativer Ergebnisse vgl. Kelle 2007, S. 140ff.

Für die Forschungsziele dieser Untersuchung sind drei europäische Länder als geeignete Fälle identifiziert worden: Deutschland, Finnland und Griechenland. Die Fallauswahl bedingt sich durch zwei Prinzipien: Konvergenz hinsichtlich des politischen Rahmens, der die beobachteten Phänomene evoziert und Divergenz im Hinblick auf die Strukturen, in denen die untersuchten Phänomene rezipiert und implementiert werden. Finnland, Deutschland und Griechenland wurden einerseits aufgrund ihrer Verortung im europäischen geographischen und kulturellen Gebiet ausgesucht und zum anderen aufgrund ihrer Mitgliedschaft in den zwei politischen Organisationen, deren Steuerungswirkung es zu untersuchen gilt. Es handelt sich um drei europäische Länder, die als Mitglieder der EU und der OECD dem unmittelbaren Einfluss der beiden Organisationen unterliegen. Durch ihre Mitgliedschaft im europäischen Mehrebenensystem weisen sie einen gemeinsamen politischen Rahmen auf, der bestimmte Entwicklungen auf nationaler Ebene begünstigt und andere wiederum erschwert. Die Mitgliedschaft in der OECD begünstigt ebenfalls konvergente Entwicklungen in den untersuchten Ländern, obwohl in diesem Fall die realen Handlungsoptionen der Länder größer sind. Der Grad der historischen Einbindung der ausgewählten Länder in die zwei Organisationen variiert stark. Griechenland und Finnland weisen eine längere Geschichte als Mitglieder der OECD auf: Griechenland gehört sogar zu den Gründerstaaten der OECD (1961), während Finnland 1969 Mitglied wurde. Beide Länder sind mit einer relativen Verspätung der EU beigetreten: Griechenland im Jahre 1981 und Finnland im Jahre 1995. Die Bundesrepublik Deutschland hingegen gehört zu den Gründungsmitgliedern beider Organisationen: zunächst der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) (Vorgängerorganisation der EU) im Jahre 1952 und dann 1961 der OECD.

Gleichzeitig weisen die ausgewählten Länder „maximale Variation“ in Hinblick auf bestimmte strukturbildende Merkmale auf und können daher als kontrastierende Fälle dienen, um Rezeptions- und Implementationsphänomene in den unterschiedlich strukturierten Kontexten aufzuzeigen, mögliche Zusammenhänge und Wirkungsmechanismen zu identifizieren und die Tragfähigkeit der aufgestellten Theorien zu überprüfen (vgl. Kap. B 1.3). Finnland, Griechenland und Deutschland verfügen über unterschiedlich organisierte (Aus-)Bildungs- und Weiterbildungssysteme,

die historisch verwurzelt sind, und weisen eine große Heterogenität in der Strukturierung des Weiterbildungssektors auf. Ihre Weiterbildungssysteme verfügen über unterschiedliche gesetzliche Regelungen und Finanzierungsmodalitäten, die aus ihrer jeweiligen Verlaufsgeschichte und den speziellen Problemlagen resultieren. Hinzu kommt, dass die politischen Akteure und Triebkräfte, die die Weiterbildungssysteme formiert haben, nicht dieselben waren und noch heute unterliegen die (Weiter-)Bildungssysteme in den Fallländern differenten Beobachtungs- und Steuerungsformen. Außerdem variiert die tatsächliche Bedeutung von Weiterbildung und Lebenslangem Lernen in den ausgewählten Ländern stark, wie die Heranziehung quantitativer Indikatoren verdeutlicht. Viele dieser Entwicklungen sind freilich das Ergebnis kritischer Entscheidungen und institutioneller Weichenstellungen, die zu unterschiedlichen historischen Zeitpunkten in den jeweiligen Ländern getroffen und vorgenommen wurden.

Im Folgenden geht es nun um die Identifizierung und Darstellung derjenigen relevanten Merkmale in den einzelnen Ländern, welche die Auswahl der drei Länder als kontrastierende Fälle für die Beantwortung der Fragestellung begründen. Es geht also nicht um einen systematischen Vergleich der Weiterbildungssysteme der ausgewählten Länder, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede festzustellen im Sinne der Vergleichenden Erziehungswissenschaft und Erwachsenenbildung (vgl. Kap. B 2). Aus diesem Grund streben die darauf folgenden Länderskizzen keine umfassende Darstellung der Weiterbildungssysteme der zu untersuchenden Länder an, sondern eine knappe Rekonstruktion ihrer Entstehungsgeschichte und die Beschreibung ausgewählter Merkmale, die die Entscheidung für diese Fallauswahl begründen und transparent machen.

Folgende Ländermerkmale wurden als relevant für die Beantwortung der Forschungsfragen identifiziert:

- Entstehungsgeschichte der Erwachsenenbildung,
- rechtliche Regelung,
- Struktur des Weiterbildungssystems,
- Steuerungsmodi im (Weiter-)Bildungsbereich,
- Beobachtungsinstrumente,
- tatsächlicher Stellenwert von Weiterbildung und Lebenslangem Lernen anhand ausgewählter quantitativer Indikatoren.

Der Steuerungsmodus wird in Anlehnung an die Systematik von Green/Wolf/Leney (1999) bestimmt.<sup>94</sup> Letztere unterscheiden in ihrer vergleichenden Studie zwischen vier unterschiedlichen Formen der politischen Steuerung und Governance („modes of regulation and governance“) im Bildungsbereich (vgl. S. 79ff.):

- „zentralistische“ Systeme („centralized systems with elements of devolution and choice“); „regionale“ Systeme („regional systems with some minor devolution and choice“);
- „lokale“ Systeme („local control with national steering and some school autonomy“);
- „Quasi-Markt“-Systeme („quasi-market systems of education“).

Als Beobachtungs- und Berichterstattungsinstrumente werden repräsentative Bürgerbefragungen zur Weiterbildungsbeteiligung sowie (Weiter-) Bildungsberichte herangezogen, die sich aus administrativen Quellen und empirischen Untersuchungen speisen (vgl. Kap. B 4.2).<sup>95</sup>

Der tatsächliche Stellenwert von Weiterbildung und Lebenslangem Lernen wird durch die Heranziehung ausgewählter quantitativer Indikatoren ermittelt. Es wird dabei unterstellt, dass die wirkliche Bedeutung von Weiterbildung sich über die Bildungsprogrammatisierung hinaus an bestimmten

---

94 Green/Wolf/Leney (1999) untersuchen in ihrer Studie die (Aus-)Bildungssysteme der damals 15 EU-Mitgliedsstaaten und analysieren sie im Hinblick auf Konvergenzen und Divergenzen. Die Studie entstand im Rahmen eines EU-Projekts mit dem Titel „Convergences and Divergences in European Education and Training Systems“ im Auftrag der Generaldirektion XXII im Dezember 1996. Der Fokus der Studie liegt einerseits in der Analyse von Entwicklungstrends in den Bildungssystemen der 15 EU-Mitgliedsstaaten seit 1984 und andererseits in der Analyse der Formen von Steuerung und Governance im Bildungsbereich. Die Systematik von Windzio/Sackmann/Martens (2005) zu Governance-Formen im Bildungsbereich erscheint für die hiesige Fragestellung als nicht besonders ertragreich, da sie auf Merkmalen basiert, die vor allem das Schulsystem betreffen (Effizienz, Chancengleichheit, Schülerleistungen etc.). Gleiches gilt für die Typologie Fends (2006) zu Konfigurationen der Makrosteuerung.

95 Als strukturbildendes Merkmal könnte zudem das Wohlfahrtsregime hinzugezogen werden. Bei einer weiten Auffassung von Wohlfahrtssystemen wird Bildung als öffentliches Gut zu den wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten gerechnet (vgl. Schmid 2002, S. 34f.). In Anlehnung an die Systematik von Esping-Andersen (2003) und Lessenich (1995) repräsentieren die ausgewählten Länder unterschiedliche Wohlfahrtsmodelle: Das „sozial-demokratische Modell“ (Finnland), das „konservative Modell“ (Deutschland) und das „rudimentäre“ bzw. „post-autoritäre Modell“ (Griechenland).

Kennziffern ablesen lässt, so etwa an dem Anteil der öffentlichen Ausgaben für Bildung, an der Zeitaufwendung für Weiterbildung oder an der Beteiligung.<sup>96</sup>

Vor dem Hintergrund der Überlegungen zur experimentellen Funktion des Vergleichs und der adäquaten Fallauswahl gehe ich davon aus, dass die oben genannten Ländermerkmale die Rezeption der bildungspolitischen Idee des lebenslangen Lernens in der Bildungspolitik und die Implementierung lebenslangen Lernens in die Bildungsberichterstattung in den jeweiligen Ländern beeinflussen.

### Griechenland

In Griechenland<sup>97</sup> kann von Erwachsenenbildung im Sinne eines institutionalisierten und in bestimmter Weise organisierten Prozesses des Lehrens und Lernens Erwachsener erst mit der Gründung der Abendschulen im Jahr 1929 gesprochen werden. Ziel der Erwachsenenbildung war zunächst die Bekämpfung des Analphabetentums und die allgemeinbildende Bildungsarbeit.<sup>98</sup> Die politische Diskontinuität in den darauf folgenden Jahrzehnten als Ergebnis zweier Militärdiktaturen, der deutschen Besatzung und des Bürgerkriegs haben unter anderem die Planung und Entwicklung eines Systems der Erwachsenenbildung, wie es sich in anderen westeuropäischen Ländern seit Anfang des 20. Jahrhunderts formiert hat, verhindert. Erst in den 1980er Jahren wurde die Entwicklung und Institutionalisierung der Erwachsenenbildung in Griechenland systematisch vorangetrieben. So wurden mit der

---

96 Interessanterweise ließen sich Ende des vorigen Jahrzehnts aus Mangel an verlässlichen Daten kaum empirisch belastbare Befunde zu Konvergenzen und Divergenzen in europäischen Bildungssystemen im Hinblick auf lebenslanges Lernen und berufliche Weiterbildung skizzieren (vgl. Green/Wolf/Leney 1999, S. 221ff.). Die Autoren hatten folgende Bereiche untersucht und auf gemeinsame bzw. abweichende Trends analysiert: veränderte Partizipationsmuster, Organisation der beruflichen Weiterbildung, Finanzierung sowie Qualifikationen und Zertifizierung. Seitdem hat sich die Datenlage in den europäischen Ländern dank der regelmäßig erhobenen Daten im Rahmen der Lissabon-Strategie erheblich verbessert.

97 Die folgende Darstellung basiert in weiten Teilen auf Papaioannou 1997; Eurydice/Cedefop 2003a; Eurydice 2004.

98 Zur Entstehungsgeschichte der Erwachsenenbildung in Griechenland vgl. Papaioannou 1997, S. 21ff.; Kelpanidis/Vrynioti 2004, S. 300ff.; Vergidis 2001, S. 134ff. Eher von historischem Interesse ist die Arbeit von Rigas (1970) zur Entwicklung der Erwachsenenbildung in Griechenland im Verhältnis zu Skandinavien und dem deutschsprachigen Raum.

Gesetzgebung von 1982<sup>99</sup> zum ersten Mal das Generalsekretariat für Volksw Weiterbildung (Geniki Grammateia Laikis Epimorphosis) gegründet sowie eine Reihe von Institutionen und Organisationen auf zentraler und lokaler Ebene, die sich mit der Planung, Organisation und Durchführung von Bildungsangeboten für die Erwachsenenbevölkerung beschäftigten.<sup>100</sup>

Gleichzeitig setzte der Beitritt Griechenlands zur Europäischen Union 1981 eine neue Entwicklung in Gang: die Herausbildung und Expansion einer Vielzahl von kommerziellen Anbietern, die im Bereich der beruflichen Weiterbildung tätig wurden und im Zuge von subventionierten europäischen Programmen entstanden sind. In den letzten zwei Jahrzehnten hat die Erwachsenenbildung in Griechenland dank der europäischen Einflüsse und des Verfahrens der Mitfinanzierung enorm expandiert. Der Fokus liegt nunmehr auf Angeboten der beruflichen Weiterbildung und Qualifizierung. Parallel zu dieser Entwicklung verlaufen Prozesse der Institutionalisierung und Professionalisierung des Feldes durch die Gründung neuer Organe, wie dem Institut für Permanente Erwachsenenbildung und Weiterbildung (Institouto Diarkous Ekpaideusis kai Epimorphosis Enilikon),<sup>101</sup> die Aufwertung des Generalsekretariats für Erwachsenenbildung (Geniki Grammateia Ekpaideusis Enilikon)<sup>102</sup> und die Schaffung einer Infrastruktur an überwiegend staatlichen Einrichtungen der Erwachsenenbildung auf regionaler und lokaler Ebene: Zu nennen sind u.a. die Weiterbildungszentren (Kentra Epangelmatikis Katartisis), die Erwachsenenbildungszentren (Kentra Ekpaideusis Enilikon), die Schulen der Zweiten Chance (Scholeia Deuteris Eukairias), das Trainingszentrum für Erwachsenenbildner/innen und Trainer sowie die Hellenic Open University (Elliniko Anoichto Panepistemio).<sup>103</sup>

Weiterbildung in Griechenland wird für Erwachsene und Jugendliche (meistens ab 18 Jahren) angeboten und umfasst heute Bildungsmaßnahmen innerhalb (z.B. Schulen der Zweiten Chance) und außerhalb des formellen Bildungssystems (z.B. Erwachsenenbildungszentren) sowie in den Betrieben. Sie verfolgt unterschiedliche Zielsetzungen: Dazu gehören die Ergän-

---

99 Verordnung 826/82

100 Vgl. hierzu Papaioannou 1997, S. 25ff.; Kapsalis/Papastamatis 2002, S. 58ff.; Mavridis 2003, S. 44f.; Kelpanidis/Vrynioti 2004, S. 303f.

101 Gesetz 2327/1995

102 Gesetz 2909/2000

103 Gesetz 2552/97

zung der Grundbildung, der Anstieg des allgemeinen Bildungsniveaus der Bevölkerung sowie die Vermittlung von Qualifikationen, Kompetenzen und Kenntnissen, die den Berufseinstieg und -wiedereinstieg ermöglichen und die Auseinandersetzung mit sozialen und beruflichen Veränderungen erlauben. Der Bereich der Erwachsenenbildung sowie der gesamte Bildungsbe-  
reich werden zentral durch das Ministerium für Bildung, Lebenslanges Lernen und Religionsangelegenheiten (Ypourgeio Paideias, Dia Viou Mathisis kai Thriskeumatou) gesteuert. Nach der Typologie von Green/Wolf/Leney (1999) verfügt Griechenland neben Frankreich über die am meisten zentralistisch gesteuerten Bildungssysteme. Es existieren zurzeit keine nationalen Instrumente zur Beobachtung und Erfassung der Anbieterstruktur, des Angebots oder der Beteiligung an Weiterbildung (vgl. Kap. B 4.2). Die vorhandenen Statistiken werden unkoordiniert von verschiedenen Stellen erhoben und stellen keine vollständige und zuverlässige Datenquelle dar. Erst mit den europäischen Erhebungen (Labour Force Survey, Continuing Vocational Training Survey, Adult Education Survey) werden Daten zu Weiterbildung und Lebenslangem Lernen erhoben; sie werden national genutzt und dienen gleichzeitig als Referenzpunkte für die Berichtspflicht gegenüber internationalen Organisationen (vgl. Tab. 5).

Die aktuelle Debatte in Griechenland wird maßgeblich durch die europäische Diskussion über Lebenslanges Lernen geprägt.<sup>104</sup> In diesem Rahmen werden Entwicklungen angestoßen, die den Ausbau einer funktionierenden Infrastruktur non-formaler Bildung und der Zertifizierung informell erworbener Kompetenzen zum Ziel haben. Der tatsächliche Stellenwert von Weiterbildung und Lebenslangem Lernen, so wie er sich anhand ausgewählter quantitativer Indikatoren abbilden lässt, ist eher ernüchternd. In allen Indikatoren besetzt Griechenland einen der letzten Plätze. Die Kluft zwischen politischer Programmatik und tatsächlichem Stellenwert, so wie er sich in „harten“ Fakten (u.a. Ausgaben für Bildung, Beteiligung an und Zeitaufwand für Weiterbildung) manifestiert, ist mehr als deutlich.

---

104 Vgl. exemplarisch Vergidis 2001; Aravanis 2001; Xanthakou/Oikonomopoulou/Kaila 2001; Papachristos/Giannikas/Babaroutsis 2001; Mylona/Manesi/Papandreou 2001; Doukas 2003; Kelpanidis/Vrynioti 2004. Ausdruck der wachsenden Bedeutung Lebenslangen Lernens in Griechenland (zumindest auf der symbolischen Ebene) ist die Umbenennung des griechischen Ministeriums für Bildung und Religionsangelegenheiten in Ministerium für Bildung, Lebenslanges Lernen und Religionsangelegenheiten im Oktober 2009.

	<b>Deutschland</b>	<b>Finnland</b>	<b>Griechenland</b>
Mitgliedschaft in der EU	seit 1952 (Gründungsmitglied)	seit 1995	seit 1981
Mitgliedschaft in der OECD	seit 1961 (Gründungsmitglied)	seit 1969	seit 1961 (Gründungsmitglied)
Entstehungsgeschichte der Erwachsenenbildung	Beginn des 19. Jh. mit der Gründung von Interessengemeinschaften	spätes 19. Jh. im Zuge nationaler und emanzipatorischer Strömungen	Beginn des 20. Jh. mit der Gründung von Abendschulen zur Bekämpfung des Analphabetismus
Institutionalisierung des Weiterbildungssystems	sukzessive Institutionalisierung seit dem Beginn des 20. Jh.	Institutionalisierung seit den 1970er Jahren	schlagartige Institutionalisierung seit den 1980er Jahren vor allem durch EU-Einflüsse
Anbieterstruktur	plurale Struktur mit öffentlich-rechtlichen, korporativ-gemeinnützigen, betrieblichen und privatwirtschaftlichen Anbietern	plurale Struktur als integraler Bestandteil des Gesamtbildungssystems mit staatlichen, korporativ-gemeinnützigen, betrieblichen und privatwirtschaftlichen Anbietern	plurale Struktur mit überwiegend staatlichen und privaten Anbietern
rechtliche Reglementierung	auf Bundes- und Länderebene seit den 1970er Jahren	seit den 1970er Jahren	seit den 1980er Jahren im Zuge von EU-Einflüssen
Steuerungsform im Bildungsbereich nach Green/Wolf/Leney	regional	lokal	zentralistisch
Beobachtungs- und/oder Berichterstattungssysteme über Weiterbildung	vorhanden seit 1979	vorhanden seit 1980	nicht vorhanden

Tabelle 5: Synoptisch vergleichende Darstellung der Fallländer in Hinblick auf ausgewählte qualitative Merkmale

Abschließend lässt sich festhalten, dass das griechische Weiterbildungssystem durch eine unsystematische Bildungsplanung gekennzeichnet ist, die in hohem Maße anfällig für innenpolitische Richtungswechsel und externe Einflüsse ist.<sup>105</sup> Durch die politische Diskontinuität und eine starre, zentralistische Verwaltung wird eine kontinuierliche Entwicklung im staatlichen Bildungs- und Weiterbildungssystem verhindert. Im Bereich der Weiterbildung führt dies zu einem sich schief entwickelnden Weiterbildungsmarkt, der stark von europäischen Subventionen abhängig ist und Entwicklungen eher passiv folgt anstatt sie aktiv mitzugestalten. Erwachsenenbildung ist durch einen funktionalen Begriff mit einer inhaltlichen Konzentration auf Themen der beruflichen Aus- und Weiterbildung gekennzeichnet, während allgemeine oder politische Erwachsenenbildung nur rudimentär existieren und im Bewusstsein der Bevölkerung noch immer mit Alphabetisierungsprogrammen, karitativen Maßnahmen oder der Schließung von Schullücken assoziiert wird und auf diese Weise wenig Akzeptanz und Bedeutung erlangt. Der Mangel an systematischer Beobachtung des Feldes und Berichterstattung darüber liefert kaum Anhaltspunkte für rationale Politikgestaltung, zukünftige Planung und gezielte Interventionen. Trotz programmatischer Ziele und der Aufwertung der Weiterbildung im Zuge der Diskussionen über das Lebenslange Lernen bleibt der tatsächliche Stellenwert von Weiterbildung im öffentlichen Bewusstsein sehr gering. Die öffentlichen Ausgaben für Bildung sowie die Ausgaben der Unternehmen für die berufliche Weiterbildung sind unterdurchschnittlich niedrig, die Beteiligungsquote am Lebenslangen Lernen ist eine der niedrigsten in der EU (vgl. Tab. 6).

---

105 Bezeichnenderweise wird das griechische Bildungssystem seit Mitte der 1970er Jahre nach der Beendigung der Militärdiktatur stetig ausgebaut und ist einem kontinuierlichen Umstrukturierungs- und Reformprozess unterzogen.

Indikatoren	D	FIN	GR	EU- bzw. OECD-Ø
öffentliche Ausgaben für Bildung in Prozent des BIP (2004)	4,6%	6,4%	4,2%	5%
direkte und indirekte Kosten der Unternehmen für betriebliche Weiterbildungskurse (2005)	1,3%	1,5%	0,6%	1,6%
Teilnahme Erwachsener am Lebenslangen Lernen (2006)	45,4%	55%	14,5%	36%
erreichter Bildungsstand der Erwachsenenbevölkerung (2006)	niedrig: 17% mittel: 59% hoch: 24%	niedrig: 21% mittel: 44% hoch: 35%	niedrig: 41% mittel: 37% hoch: 22%	niedrig: 30% mittel: 47% hoch: 23%
mit betrieblicher Weiterbildung verbrachte Arbeitsstunden je 1000 Arbeitsstunden (2005)	6	6	2	5
zu erwartende Teilnahmestunden an non-formaler, berufsbezogener Fort- und Weiterbildung (2003)	399	669	106	389

Tabelle 6: Synoptisch vergleichende Darstellung der Fallländer in Hinblick auf ausgewählte quantitative Merkmale

## Deutschland

Im Gegensatz zu Griechenland blickt Deutschland<sup>106</sup> auf eine lange Geschichte im Feld der Erwachsenenbildung zurück.<sup>107</sup> Bereits zu Beginn des

106 Die folgende Darstellung basiert in weiten Teilen auf Nuißl/Pehl 2004; Eurydice/Cedefop/ETF 2003; Eurydice 2005.

107 Zur Geschichte der Erwachsenenbildung in Deutschland vgl. Tietgens 1994; Seitter 2000b; Olbrich 2001.

19. Jahrhunderts wurden die Interessen verschiedener Gruppen (Arbeiterklasse, Bürgertum) zum Ziel organisierter Bildungsangebote zunächst in privaten Initiativen; später zeigten sich staatliche Mitgestaltungsbemühungen. In der Weimarer Verfassung von 1919 wurde das Volksbildungswesen gesetzlich verankert und zu dieser Zeit zeigte sich eine quantitative Expansion von Erwachsenenbildungseinrichtungen.<sup>108</sup> Der Deutsche Bildungsrat (1965–1975) definierte in seinem Strukturplan für das Bildungswesen (1970) Weiterbildung als „Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluss einer unterschiedlich ausgedehnten ersten Bildungsphase“ (ebd., S. 197). Drei Jahre später (1973) forderte die Bundesländer-Kommission für Bildungsplanung in ihrem Bildungsgesamtplan die Ausgestaltung der Weiterbildung zu einem Hauptbereich des öffentlichen Bildungswesens. In den 1970er Jahren wurden in vielen Bundesländern Weiterbildungsgesetze erlassen (vgl. Rohlmann 1999), „die sich am Modell des korporativen Pluralismus und am Subsidiaritätsprinzip orientierten und staatliche und korporative Organisationen teils im Sinne eines institution building neu etablierten, teils überformten“ (Hartz/Schrader 2008b, S. 12).

Weiterbildung in Deutschland umfasst sehr unterschiedliche Bereiche und kann nach unterschiedlichen Systematisierungsgrundsätzen strukturiert werden (vgl. exemplarisch Faulstich/Zeuner 2006, S. 186; Kade/Nittel/Seitter 2007, S. 150ff.; Schrader 2008, S. 52ff.). Aufgrund der Entstehungsgeschichte und der langen historischen Entwicklung der Erwachsenenbildung in Deutschland sowie der föderalen Struktur des Staates hat sich eine quantitativ bedeutsame, außerordentlich differenzierte und plurale institutionelle Struktur im Feld herausgebildet. Zu den wichtigsten Weiterbildungsträgern gehören die großen Korporationen (Gewerkschaften, Kirchen, Kommunen, Berufsverbände), die eine Reihe von Einrichtungen wie die Volkshochschulen, gewerkschaftliche und konfessionelle Einrichtungen und Einrichtungen des Zweiten Bildungswegs unterhalten. Sie orientieren sich an einem öffentlichen Auftrag und bieten primär allgemeine und politische Erwachsenenbildung an. Darüber hinaus bieten die Betriebe Weiterbildungsmaßnahmen (i.d.R. Anpassungs- und Qualifizierungsmaßnahmen)

---

108 Ein Großteil der heute noch existierenden Volkshochschulen wurde in dieser Zeit gegründet (vgl. Tietgens 1994, S. 35; Nuissl/Pehl 2004, S. 14).

für ihre Angehörigen an; dabei stellt die betriebliche Weiterbildung quantitativ den größten Weiterbildungsbereich in Deutschland dar.<sup>109</sup> Außerdem existiert eine unübersichtliche Zahl kommerzieller Anbieter, die über kein breites Angebot verfügen, sondern sich auf bestimmte Themenbereiche spezialisiert haben (z.B. EDV, Fremdsprachen).

Aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands und des Subsidiaritätsprinzips wird der Bereich der allgemeinen und politischen Erwachsenenbildung maßgeblich unterhalb der Bundesebene, nämlich durch die Länder gesteuert. Trotzdem gibt es rechtliche Bestimmungen auf Bundesebene (u.a. das Arbeitsförderungsgesetz und das Betriebsverfassungsgesetz), die vor allem für die berufliche und betriebliche Weiterbildung von Bedeutung sind. Nach der Typologie von Green/Wolf/Leney (1999) gehört Deutschland zu den „regional“ gesteuerten Bildungssystemen.

In Deutschland wird eine Vielzahl unterschiedlicher Statistiken und Berichte über den Weiterbildungsbereich herausgegeben, die allerdings unkoordiniert erhoben werden und unterschiedlichen Zielen und Fragestellungen dienen (vgl. Seidel 2002, 2006; Bellmann 2003; Feller 2006). Als besonders relevant für die Forschungsfrage in der Bildungsberichterstattung erscheint das Berichtssystem Weiterbildung (BSW). Es handelt sich um eine repräsentative Bürgerbefragung zum Weiterbildungsverhalten der in Deutschland lebenden deutschsprachigen Bevölkerung, die seit 1979 in dreijährigem Rhythmus durchgeführt und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung finanziert wird. Daraus folgt, dass seit knapp drei Jahrzehnten ein Monitoring- und Berichterstattungssystem existiert, das die Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland systematisch erfasst und als Grundlage für empirisch fundierte politische Entscheidungen dienen kann.

In den letzten Jahren rücken zunehmend funktionale Ziele wie Qualifizierung und Erhaltung der Beschäftigungsfreiheit der Erwachsenenbevölkerung in den Vordergrund. Die aktuelle öffentliche Debatte wird auch in Deutschland von der europaweiten Diskussion über Lebenslanges Lernen dominiert. In diesem Zusammenhang ist sowohl in der theoretischen Dis-

---

109 Gemessen an Teilnahmefällen umfasst die betriebliche Weiterbildung 60 Prozent aller Teilnahmefälle; die individuelle berufsbezogene Weiterbildung umfasst 24 Prozent der Fälle, während die nicht-berufsbezogene Weiterbildung lediglich 16 Prozent aller Teilnahmefälle ausmacht (vgl. v. Rosenblatt/Bilger 2008, S. 75).

kussion als auch in der Weiterbildungspraxis eine Akzentverschiebung zu beobachten, die den Schwerpunkt von einem institutionenzentrierten Weiterbildungsbegriff hin zu einem lebenslauforientierten Lernbegriff verlagert (vgl. Kade/Nittel/Seitter 2007, S. 63f.). In den nächsten Jahren wird neben einer Umstrukturierung des institutionellen Bereichs die Einführung neuer Finanzierungsinstrumente sowie von Instrumenten zur Anerkennung von informell erworbenen Kompetenzen erwartet.

Abschließend lässt sich feststellen, dass der Bereich der Weiterbildung in Deutschland aufgrund seines hohen Institutionalierungsgrades und seiner quantitativen Bedeutung zu Recht als „vierte Säule des Bildungssystems“ bezeichnet wird.<sup>110</sup> Weiterbildung in Deutschland erreichte im Vergleich zu den anderen untersuchten Ländern relativ früh einen hohen Institutionalierungsgrad. Das Modell des korporativen Pluralismus, das historisch begründet ist, begünstigt eine große Anbietervielfalt, und die geringe Regelungstiefe durch den Staat unterscheidet den deutschen Weiterbildungssektor von den anderen Fallländern. Die föderale Steuerungsform im Weiterbildungsbereich und die Existenz eines fest etablierten Berichtssystems über das Weiterbildungsverhalten der Bevölkerung bilden weitere relevante Differenzierungsmöglichkeiten (vgl. Tab. 5). Im Gegensatz zur der öffentlichen Wahrnehmung vermitteln ausgewählte Kennziffern, die als Indikatoren für den tatsächlichen Stellenwert von Weiterbildung und Lebenslangem Lernen herangezogen werden, das Bild eines Landes, das im internationalen Vergleich in allen relevanten Dimensionen (Ausgaben für Bildung und Weiterbildung, Beteiligung an und Zeitaufwand für Weiterbildung) nur eine Position im unteren Mittelfeld einnimmt (vgl. Tab. 6).

## **Finnland**

Die historischen Wurzeln der Erwachsenenbildung in Finnland<sup>111</sup> liegen „in nationalen und emanzipatorischen Strömungen des späten 19. Jahrhunderts“ (Heinonen 2007, S. 16). Die erwachsenenbildnerischen Bemü-

---

110 Gemessen an Teilnehmerzahlen stellt der Weiterbildungssektor mit rund 22 Mio. Weiterbildungsteilnehmern (Hochrechnung, AES 2007) im Alter von 19 bis 64 Jahren sogar den größten Bildungsbereich dar (vgl. v. Rosenblatt/Bilger 2008, S. 63).

111 Die folgende Darstellung basiert in weiten Teilen auf Heinonen 2007 und Eurydice/Cedefop 2003b; Eurydice 2006.

hungen des ausgehenden 19. Jahrhunderts dienten der Herausbildung einer nationalstaatlichen Identität, der Schaffung eines Arbeiterbewusstseins und der Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse von freien Menschen.<sup>112</sup>

Trotz dieser frühen Bestrebungen ist Erwachsenenbildung in Finnland erst wieder in den 1970er Jahren in den Fokus systematischer bildungspolitischer Bemühungen gerückt. Das Erwachsenenbildungskomitee legte 1975 die Ziele der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung fest und erarbeitete einen Entwicklungsplan. Mit dem Gesetz von 1978 wurden zwei wichtige Entscheidungen für die Weiterentwicklung der Erwachsenenbildung getroffen: die Einführung der Ära des Lebenslangen Lernens<sup>113</sup> und die Bestimmung der beruflichen Bildung zu einem prioritär auszubauenden Bildungsbereich (vgl. ebd., S. 20). Mit zwei Beschlüssen Ende der 1980er Jahre (1987 und 1988) wurden die Zuständigkeiten und die Finanzierungsmodalitäten für die allgemeine und berufliche Weiterbildung geregelt und eine Unterteilung der Angebote in drei Bereiche vorgenommen:

- den Bereich der selbst initiierten Erwachsenenbildung,
- den Bereich der arbeitsmarktorientierten Erwachsenenbildung
- und schließlich den Bereich der betrieblichen Aus- und Weiterbildung.

Die Bereiche der selbst initiierten und arbeitsmarktorientierten Weiterbildung werden öffentlich (d.h. von Staat und Gemeinden) finanziert, während für die betriebliche Aus- und Weiterbildung der wichtigste Geldgeber die Unternehmen sind (vgl. Heinonen 2007, S. 25ff.).

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts richten sich die weiterbildungspolitischen Bemühungen auf die Verstetigung der Infrastruktur und die Absicherung der Finanzierung, während die Schaffung von Chancengleichheit im Bildungssystem zurzeit die größte Herausforderung darstellt.<sup>114</sup> Das Bildungssystem in Finnland ist durch eine sehr hohe Durchlässigkeit gekennzeichnet, die auch den Weiterbildungsbereich betrifft und sich in der

---

112 Finnland wurde erst im Jahre 1917 unabhängig.

113 Der Diskurs über Lebenslanges Lernen wurde in Finnland im Vergleich zu anderen Ländern früh aufgenommen (vgl. Heinonen 2007, S. 20).

114 So wurde 2003 vom finnischen Bildungsministerium in Kooperation mit dem Arbeitsministerium und den Sozialpartnern ein fünfjähriges Programm (NOSTE) ins Leben gerufen, das zum Ziel hatte, die Weiterbildungsbeteiligung der Erwachsenenbevölkerung mit geringen Qualifikationen zu erhöhen.

Annäherung von beruflicher Ausbildung, Hochschulbildung und Weiterbildung mit der Zunahme des Anteils „nicht-traditioneller Studierender“ und des „work-based learning“ zeigt (vgl. Sroka 2006b). In Finnland kann jede Person in jeder Altersstufe eine höhere Bildungsstufe erreichen. Dementsprechend ist die Struktur der Weiterbildungslandschaft in Finnland außerordentlich differenziert und es zeigen sich zunehmend Entgrenzungstendenzen. Non-formale und informelle Lernprozesse und damit auch Kompetenzen, die außerhalb des formalen Bildungssystems erworben wurden, werden seitens der Gesellschaft und der Betriebe aufgewertet. Die häufigsten Träger von Weiterbildungseinrichtungen sind der Staat, die Gemeinden, Stiftungen und Unternehmen. Zu den wichtigsten Einrichtungen zählen die Erwachsenenbildungszentren, Volkshochschulen, Studienzentren und berufsbildenden Erwachsenenbildungszentren, aber auch die allgemeinbildenden Institutionen der Sekundarstufe II, die berufsbildenden Einrichtungen sowie Fachhochschulen und Universitäten, da prinzipiell alle Bildungseinrichtungen Angebote für Erwachsene machen können (vgl. Heinonen 2007, S. 33ff.).

Die Erwachsenenbildung in Finnland fällt zum Großteil in den Zuständigkeitsbereich des Bildungsministeriums. Dem Bildungsministerium stehen zwei wichtige Fachgremien zur Seite, der Erwachsenenbildungsrat und der nationale Bildungsausschuss. Teile der beruflichen und arbeitsmarkt-orientierten Erwachsenenbildung fallen in den Zuständigkeitsbereich des Arbeitsministeriums. Zu den gesetzlichen Grundlagen für die Erwachsenenbildung gehören sowohl das gesamte Bildungssystem betreffende Regelungen als auch spezielle Bestimmungen für die Erwachsenenbildung, z.B. das Gesetz zur beruflichen Erwachsenenbildung oder das Gesetz zur freien Erwachsenenbildung (vgl. Heinonen 2007, S. 27ff.). Nach den Reformen in den 1990er Jahren wurden wesentliche Zuständigkeiten im Bildungsbe-  
reich von der zentralen auf die lokale Ebene verlagert. Seitdem wird das finnische Bildungssystem den „lokal“ gesteuerten Bildungssystemen zugeordnet (vgl. Green/Wolf/Leney 1999, S. 80, vgl. auch Tab. 5).

Seit 1980 existiert eine repräsentative Bürgerbefragung, die in regelmäßigen Abständen (etwa alle fünf Jahre) Informationen über das Weiterbildungsverhalten in Finnland liefert und die Grundlage für politisches Handeln bildet: der Finnische Adult Education Survey (FI-AES) (vgl. Blom-

qvist u.a. 2000). Somit existiert in Finnland ein ähnliches Beobachtungs- und Berichterstattungsinstrument wie in Deutschland, das zeitlich parallel eingeführt wurde und ebenfalls zentral durch Bildungspolitik in Auftrag gegeben wird (vgl. Kap. B 4.2).

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass sich die Erwachsenenbildung in Finnland in den letzten zwei Jahrzehnten zu einem immer wichtigeren Teil der landesweiten Bildungsplanung und -politik entwickelt hat. Die selbst initiierte und liberale Erwachsenenbildung, die historisch tief verankert ist, spielt weiterhin eine große Rolle im öffentlichen Bewusstsein. Aufgrund der Veränderungen in der Berufswelt und der wachsenden Anforderungen des Arbeitsmarktes kommt jedoch der arbeitsmarktorientierten und betrieblichen Weiterbildung zunehmend eine große Bedeutung zu. Erwachsenenbildung wird in allen Stufen des Bildungssystems und in allen Bildungseinrichtungen angeboten und genießt ein hohes Ansehen. Gleichzeitig rückt das Prinzip des lebenslangen Lernens und dessen Förderung in das Zentrum der Bildungspolitik. Seit den Reformen in den 1990er Jahren wurden viele Elemente lokaler Steuerung eingeführt. Letztere sowie die hohe Durchlässigkeit, die das gesamte Bildungssystem und folgerichtig den Weiterbildungsbereich kennzeichnet, gehören zu den wesentlichen Charakteristika des (Weiter-)Bildungssystems, die Finnland von den anderen beiden Fallländern unterscheiden. Die Indikatoren, die ausgewählt wurden, um die tatsächliche Bedeutung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen in Finnland zu ermitteln, präsentieren ein Land, das in allen relevanten Dimensionen (öffentliche Bildungsausgaben, Zeitaufwendung für Weiterbildung, Beteiligung) Spitzenpositionen im internationalen Vergleich besetzt und um seine Bildungserfolge europaweit beneidet wird (vgl. Tab. 6; vgl. hierzu auch Antikainen 2005).

Zur Beschreibung des tatsächlichen Stellenwerts von Weiterbildung und lebenslangem Lernen werden international vergleichbare quantitative Indikatoren herangezogen. Das statistische Material der OECD sowie der EU bieten dafür eine gute Grundlage, obwohl auch diesen Indikatoren teilweise unterschiedliche Begrifflichkeiten und eine uneinheitliche Datenlage zugrunde liegen. Zum Zweck der Beschreibung der Bedeutung von Bildung und Weiterbildung in den ausgewählten Ländern werden folgende Indikatoren als relevant identifiziert (vgl. Tab. 6):

- Öffentliche Ausgaben für Bildung als Anteil des Bruttoinlandsprodukt (EU-Indikator): Dieser Indikator weist die öffentlichen Ausgaben im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt aus und erlaubt somit Schlussfolgerungen über die Bedeutung, die der Bildung (und Weiterbildung) in den untersuchten Ländern beigemessen wird. Finnlands Bildungsausgaben liegen weit über dem EU-Durchschnitt, während die Ausgaben Deutschlands und Griechenlands unter dem EU-Durchschnitt liegen.
- Direkte und indirekte Kosten der Unternehmen für betriebliche Weiterbildungskurse (EU-Indikator): Dieser Indikator weist die Ausgaben der Unternehmen an betrieblicher Weiterbildung als Anteil an den gesamten Arbeitskosten aus und erlaubt somit Rückschlüsse über die Bereitschaft der Unternehmen, in die Weiterbildung ihrer Beschäftigten zu investieren. Der Anteil der Kosten (direkte und indirekte) der Unternehmen für betriebliche Weiterbildungskurse macht in Finnland 1,5 Prozent der gesamten Arbeitskosten aus und liegt somit knapp unter dem EU-Durchschnitt. Der Anteil in Deutschland beträgt 1,3 Prozent, während die Kosten in Griechenland lediglich 0,6 Prozent der gesamten Arbeitskosten ausmachen.<sup>115</sup>
- Teilnahme Erwachsener am Lebenslangen Lernen (EU-Indikator)<sup>116</sup>: Der Indikator ermittelt die Teilnahmequote der Erwachsenenbevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren an formaler und non-formaler Bildung in den letzten zwölf Monaten vor der Erhebung und erlaubt somit Rückschlüsse über weiterbildungsaktive Länder. Die Beteiligungsquote

---

115 Der geringe Anteil der Kosten der Unternehmen für betriebliche Weiterbildung in Griechenland kann u.a. auf die mangelnde Existenz großer Betriebe dort zurückgeführt werden. Der Anteil der weiterbildenden Unternehmen lag 2005 in Griechenland bei 21 Prozent, während sie in Deutschland bei rückläufiger Tendenz bei 69 Prozent lag (vgl. Behringer/Moraal/Schönfeld 2008). Es wurde bereits in mehreren Untersuchungen empirisch belegt, dass große Betriebe deutlich weiterbildungsaktiver sind als kleine und mittlere Unternehmen (vgl. exemplarisch Leber 2006; Behringer/Käpplinger/Moraal 2008).

116 In den Berichten der Europäischen Kommission basiert dieser Indikator auf Daten aus dem Labour Force Survey, die aus methodischen Gründen (kleinere Referenzperiode, Proxy-Interviews etc.) eine kleinere Beteiligungsquote ausweisen als die Daten aus dem Adult Education Survey, die hier verwendet wurden. Auf der Grundlage der Daten aus dem Labour Force Survey sind sowohl Griechenland (1,9%) als auch Deutschland (7,5%) weit von dem europäischen Benchmark (12,5%) entfernt, während Finnland (23%) ihn längst überchritten hat. Vgl. Graphik 3.8 „Participation by adults in lifelong learning, 2006“. In: European Commission 2007a, S. 79.

variiert in den untersuchten Ländern beträchtlich (zwischen 14,5% in Griechenland über 45% in Deutschland bis 55% in Finnland).

- Erreichter Bildungsstand der Erwachsenenbevölkerung (OECD-Indikator): Dieser Indikator ermittelt den Bildungsstand der Erwachsenenbevölkerung und macht auf bestehende Bildungsdefizite und unterschiedliche Bildungsverlaufsmuster in den jeweiligen Ländern aufmerksam. Deutschland weist einen vergleichsweise kleinen Bevölkerungsanteil mit niedrigem Bildungsstand, eine sehr breite Masse mit mittlerem Bildungsstand (aufgrund der dualen Berufsausbildung) und einen im europäischen Vergleich durchschnittlichen Bevölkerungsanteil mit hohem Bildungsstand auf. Griechenland weist einen überdurchschnittlich hohen Bevölkerungsanteil mit niedrigem Bildungsstand, einen unterdurchschnittlichen Anteil von Personen mit mittlerem Bildungsstand und einen im Durchschnitt liegenden Bevölkerungsanteil mit hohem Bildungsstand auf. In Finnland hingegen gibt es einen relativ kleinen Bevölkerungsanteil mit niedrigem Bildungsstand, einen leicht unter dem europäischen Durchschnitt liegenden Anteil von Personen mit mittlerem Bildungsstand und einen überdurchschnittlich hohen Anteil höherer Bildungsschichten.
- Mit betrieblicher Weiterbildung verbrachte Arbeitsstunden je 1000 Arbeitsstunden (EU-Indikator): Dieser Indikator ermittelt die Intensität betrieblicher Weiterbildung und beträgt durchschnittlich sechs Arbeitsstunden je 1.000 Arbeitsstunden für Deutschland und Finnland und zwei für Griechenland; der europäische Durchschnitt liegt bei fünf.
- Zu erwartende Teilnahmestunden an non-formaler berufsbezogener Fort- und Weiterbildung (OECD-Indikator): Dieser Indikator verdeutlicht die erheblichen Unterschiede in der Zahl der Weiterbildungsstunden, die ein Einzelner im Laufe eines typischen Berufslebens (einer Zeitspanne von vierzig Jahren) in den drei Ländern erwarten kann. Die Variationsbreite liegt hier bei 106 Stunden in Griechenland (unteres Feld), bei knapp 400 Stunden in Deutschland (mittleres Feld) und bei bis zu 669 Stunden in Finnland (weit über dem OECD-Durchschnitt).

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die drei ausgewählten europäischen Länder aufgrund ihrer Variation hinsichtlich ihrer strukturellen Merkmale und des tatsächlichen Stellenwerts von Weiterbil-

derung und Lebenslangem Lernen, ausgedrückt in quantitativen Indikatoren, gut geeignet sind, die Tragfähigkeit und das Erklärungspotenzial der in Kapitel B 1 vorgestellten theoretischen Ansätze und Modelle zu überprüfen.

## 2.4 Erhebungs- und Auswertungsmethoden

### 2.4.1 Experteninterviews

In der vorliegenden Arbeit ist die Orientierung an Experten und Expertenwissen eine methodische Voraussetzung, die sich aus einer Reihe von Gründen ergibt: Um das jeweilige nationale und internationale Feld im Bereich des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung zu beleuchten, sind spezifische Kenntnisse erforderlich. Diese spezifischen Kenntnisse können allein durch den Rückgriff auf die relevante Literatur nur begrenzt ermittelt werden, da dieses Forschungsfeld relativ jung ist und es dazu nur wenige Veröffentlichungen gibt. Außerdem gilt es zu bedenken, dass wir es hier mit einem Bereich zu tun haben, der durch eine hohe Aktualität gekennzeichnet ist; Entwicklungen und Veränderungen erfolgen in einem rasanten Tempo und lassen sich von Außenstehenden nur schwer nachvollziehen. Experten hingegen verfügen über das spezifische Wissen<sup>117</sup> und können Entwicklungen in ihrem Umfeld unmittelbar rekonstruieren, systematisieren und interpretieren.

Ein weiterer Grund für die Notwendigkeit der Durchführung von Experteninterviews besteht darin, dass es sich in dieser Untersuchung um bildungspolitisches Wissen handelt, das oft nur implizit als „embodied knowledge“, also „in den Köpfen“ der Akteure vorhanden ist bzw. höchstens in Form von „grauer Literatur“ schriftlich fixiert wird (vgl. Gonon 1998, S. 368). Wissen in dieser Form, das aus der Vertrautheit mit einem bestimmten Fachgebiet resultiert, ist schwer zugänglich. Durch Experteninterviews können organisationale Regelabläufe („technisches Wissen“) beschrieben werden, Handlungen, Akteurskonstellationen und Interaktionsmodi („Prozesswissen“) beleuchtet und die subjektiven Relevanzen, Sichtweisen und

---

117 Der Gebrauch des Begriffs des „Expertenwissens“ folgt hier im weitesten Sinne demjenigen von Bogner/Menz (vgl. Bogner/Menz 2005a, S. 43ff.).

Einschätzungen der beteiligten Akteure („Deutungswissen“) erschlossen werden (vgl. Bogner/Menz 2005a, S. 43ff.). Dabei kommt dem Deutungswissen der Experten eine besondere Bedeutung zu, die aus seiner hohen sozialen Relevanz resultiert.<sup>118</sup>

Das Wissen des Experten, seine Handlungsorientierungen, Relevanzen usw. weisen zudem – und das ist entscheidend – die Chance auf, in der Praxis in einem bestimmten organisationalen Funktionskontext hegemonial zu werden, d.h. der Experte besitzt die Möglichkeit zur (zumindest partiellen) Durchsetzung seiner Orientierungen. Indem das Wissen des Experten praxiswirksam wird, strukturiert es die Handlungsbedingungen anderer Akteure in seinem Aktionsfeld in relevanter Weise mit (ebd., S. 46).

Die auf dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus basierende Annahme von Existenz und Steuerungspotenzialen einflussreicher Schlüsselakteure im Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung drängt geradezu dazu, auf die Befragung dieser Schlüsselakteure und die Rekonstruktion und Analyse ihres technischen Wissens, Prozess- und Deutungswissens zu fokussieren. Die befragten Experten gelten als Schlüsselakteure in ihrem Handlungsfeld und verfügen über Wissensbestände hinsichtlich der Rezeption Lebenslangen Lernens in der Bildungspolitik sowie seine Implementierung in Modelle des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung. Darüber hinaus können sie in ihren Interviews Auskunft über institutionelle Regelungen, über organisationsinterne Abläufe und nicht zuletzt über ihre Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen geben. Vergleiche und Kontrastierungen in den Argumentationslinien und den Wahrnehmungen der Experten erlauben im Idealfall, über die interpretative Generalisierung einer Typologie, Theoriegenerierung (vgl. ebd., S. 38).<sup>119</sup>

118 Zur Bedeutung der Expertise in gesellschaftlicher Perspektive vgl. Bogner/Menz 2005b, S. 10ff. sowie Meuser/Nagel 2005a, S. 258ff.

119 Bogner/Menz schlagen eine Typologie des Experteninterviews in Abhängigkeit von seiner Funktion im Forschungsprozess vor. Demnach dient das „explorative“ Experteninterview der Orientierung in einem neuen oder unübersichtlichen Feld, während das „systematisierende“ Interview der systematischen Informationsgewinnung nützt. Schließlich zielt das „theoriegenerierende“ Experteninterview über die kommunikative Erschließung der Wissensbestände der Experten auf Theoriegenerierung (vgl. 2005a, S. 36ff.).

### Zur Auswahl und Durchführung der Experteninterviews

In der sozialwissenschaftlichen Literatur über Experteninterviews besteht kein Konsens über den Begriff des „Experten“.<sup>120</sup> Im Allgemeinen kann man zwischen einer breiter gefassten und einer enger gefassten Definition unterscheiden: Nach Gläser/Laudel sind Experten „Menschen, die ein besonderes Wissen über soziale Sachverhalte besitzen“ (2004, S. 10). Im Aufsatz von Meuser/Nagel (2005b) sowie in den Beiträgen in Bogner/Littig/Menz (2005) zu diesem Thema wird hingegen ein wesentlich engerer Expertenbegriff zugrunde gelegt. Demnach sind Experten Angehörige einer Funktionselite innerhalb eines organisatorischen oder institutionellen Kontextes. Der Expertenbegriff wird in diesem Rahmen in Anlehnung an Meuser/Nagel verwendet, so dass als Experte gilt,

wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt (2005b, S. 73).

Interviews mit Funktionseliten eignen sich nach Meuser/Nagel besonders gut, um Implementierungsprozesse in unterschiedlichen Kontexten zu beleuchten und die Handlungen wichtiger Schlüsselakteure zu erkunden. Die im Rahmen dieser Untersuchung befragten Expertinnen und Experten gehören zu den Funktionseliten ihrer Organisationen und sind sogar selbst ein Teil des Handlungsfeldes, das den Forschungsgegenstand ausmacht. Ein Teil von ihnen ist in beratender oder leitender Funktion in der Administration nationaler Bildungsministerien für die Bereiche Erwachsenenbildung, Lebenslanges Lernen oder Bildungsberichterstattung tätig oder in den politischen Abteilungen der Bildungsdirektorate der EU und der OECD dafür zuständig. Andere wiederum sind Bildungsforscher in universitären und außeruniversitären Institutionen mit langjähriger Erfahrung im Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung. Andere schließlich arbeiten als Statistiker oder Bildungsforscher in den nationalen statistischen Ämtern bzw. in den Forschungs-

---

120 Dem Begriff des „Experten“ kann man sich aus verschiedenen Perspektiven nähern. Zum Expertenbegriff und Expertenwissen vgl. Meuser/Nagel 2005a, S. 258ff. Zum Expertenbegriff in der Methodendiskussion vgl. Bogner/Menz 2005a, S. 39ff. und Meuser/Nagel 2005b, S. 73ff.

abteilungen der Bildungsdirektorate der EU und der OECD. Letztere sind verantwortlich für die Implementierung des Konzepts des Lebenslangen Lernens in empirische Erhebungen und für das Bildungsmonitoring respektive die Bildungsberichterstattung auf der operativen Ebene in dem jeweiligen Land bzw. der jeweiligen Organisation. Alle Experten fungieren als Repräsentanten ihres Landes bzw. ihrer Organisation in Netzwerken und Arbeitsgruppen und bilden eine spezielle transnationale Elite. Aus den vorgenannten Gründen und aufgrund der Tatsache, dass diese Experten selbst zu den Schlüsselakteuren des Handlungsfeldes gehören, die Entscheidungen vorbereiten und durchsetzen können, verfügen sie über detailliertes Hintergrundwissen und haben einen privilegierten Zugang zu Informationen über Entscheidungsprozesse.

Das Wissen dieser Experten steht im Zentrum des Forschungsinteresses der vorliegenden Untersuchung, so dass die Experteninterviews eine zentrale Stellung im Forschungsdesign einnehmen. Voraussetzung für diese Vorgehensweise stellt freilich eine sorgfältige Auswahl der infrage kommenden Experten dar. Der Identifizierung und Auswahl von Experten für diese Untersuchung wurde folglich eine hohe Bedeutung beigemessen.

Die Auswahl der Experten erfolgte vorrangig nach folgenden Auswahlkriterien:

- Die infrage kommenden Personen sollten jeweils eine Handlungsebene (die nationale oder die europäische/internationale) und eine Handlungsperspektive (Bildungspolitik bzw. Bildungsforschung) repräsentieren (vgl. Tab. 7).
- Die Experten waren aufgrund ihrer Funktion in dem jeweiligen Organisationskontext leicht zu identifizieren, da ihre Namen in zentralen amtlichen Dokumenten erscheinen.
- Darüber hinaus sind sie maßgeblich an Aktivitäten beteiligt, die einen Teil des Untersuchungsfeldes darstellen. Sie gehören somit zu den zentralen Akteuren dieses Feldes.
- Ein weiteres und gewichtiges Kriterium, das die Identifikation und Auswahl der Experten steuerte, war die Frage, inwiefern ihre Expertisen bei anderen Experten des Feldes auf Anerkennung stoßen.

Es stellte sich heraus, dass die Befragten eng miteinander in Netzwerken und Arbeitsgruppen auf internationaler Ebene arbeiten und gegenseitig als

Experten im Feld aufeinander verweisen. So konnten aus der Befragung einer ursprünglich kleinen Stichprobe von Experten im Laufe des Forschungsprozesses neue Experten eruiert werden, die in die Befragung aufgenommen wurden. Durch das dreifache Auswahlprinzip<sup>121</sup> wurde versucht, den relationalen Status der Experten zu kontrollieren und dem Kriterium der Repräsentativität der ausgewählten Expertinnen und Experten für die Forschungsfrage zu genügen.

Befragt wurden schließlich 18 Experten und Expertinnen überwiegend in Einzelinterviews im Zeitraum zwischen Juli 2004 und November 2006 (vgl. Tab. 7). Vier der Interviews wurden als Gruppeninterview mit jeweils zwei Partnern durchgeführt. Alle Interviews fanden am Arbeitsort der Befragten statt. Aufgrund ihrer Funktion waren sie es zum größten Teil gewöhnt, Auskunft über ihr Tätigkeitsfeld zu geben, oder sahen sich verpflichtet, dies zu tun. Nach einer schriftlichen Anfrage mit Informationen zum Forschungsvorhaben haben alle identifizierten Expertinnen und Experten bereitwillig einem Interview zugestimmt. Die Nennung der bereits befragten Experten hatte darüber hinaus eine katalytische Funktion für die Gewinnung weiterer Experten und diente gleichzeitig als Kontrollmechanismus für die Aussagen der Interviewten. Da die Interviewten wussten, dass sie zu einem kleinen Expertenkreis gehören, der im Fokus der Untersuchung steht, und sie sich als Teil einer transnationalen Elite zum größten Teil bereits kannten, waren sie in den Gesprächen meist offen und auskunftsfreudig.

Handlungsebene \ Handlungsperspektive	International		National		
	EU	OECD	D	FIN	GR
Bildungspolitik bzw. Bildungsadministration	(1)	(1)	(4)	(2)	(1)
Bildungsforschung bzw. Bildungsstatistik	(1)	(1)	(4)	(1)	(2)

Tabelle 7: Matrix für die Auswahl der Experten (in Klammern die Anzahl der interviewten Experten)

121 Die Experten wurden anhand 1) ihrer Eigenschaft als Funktionsträger, 2) ihrer Teilnahme an wichtigen Ereignissen des Handlungsfeldes und 3) der Anerkennung ihrer Expertise von anderen Experten ausgewählt.

Insgesamt wurden 14 Interviews durchgeführt, die auf Tonträger aufgenommen wurden und jeweils zwischen 73 und 121 Minuten dauerten. Diese relativ kleine Stichprobe von  $n = 14$  Experteninterviews erhebt für sich dennoch den Anspruch auf Repräsentativität, da die befragten Expertinnen und Experten im damaligen Zeitraum faktisch die Gesamtheit der infrage kommenden Personen in diesem Forschungsfeld abbildete. Das Heranziehen zusätzlicher Interviewpartner hätte in diesem Zusammenhang keine neuen Informationen generieren können („theoretische Sättigung“).<sup>122</sup> Die interviewten Personen waren Funktionsträger innerhalb ihres institutionellen Kontextes auf nationaler oder internationaler Ebene, verfügten über einen privilegierten Zugang zu Informationen, die das Forschungsfeld betrafen und trugen Verantwortung für den Entwurf, die Implementierung und manchmal auch die Kontrolle der in dieser Arbeit untersuchten Phänomene.

Die Datenerhebung erfolgte mittels leitfadengestützter Interviews. Um das Expertenwissen aus den verschiedenen Handlungsperspektiven und Handlungsebenen herauszuarbeiten, wurde ein thematisch strukturierter Leitfaden entwickelt. Der Interviewleitfaden basierte auf einem im Hinblick auf die zentralen Fragestellungen standardisierten Kern, der jedoch partiell Modifikationen zuließ, um eine Anpassung an die jeweiligen Handlungsebenen und Handlungsperspektiven zu ermöglichen (vgl. Anhang, Interviewleitfaden). Der so konstruierte Leitfaden sichert die thematische Vergleichbarkeit der Expertenaussagen bei gleichzeitiger Offenheit für neue und aus der Perspektive der Experten wichtige Aspekte (vgl. Kap. B 2.4.1).

In Bezug auf die Handlungsebene ist die Unterscheidung zwischen Experten aus dem nationalen und Experten aus dem internationalen Feld allerdings eher analytischer Natur. Empirisch hat sich herausgestellt, dass die Handlungsebenen miteinander verwoben sind und dass es oft die gleichen Akteure sind, die auf beiden Ebenen agieren. Dies trifft insbesondere auf die Gruppe der Experten aus der Bildungsstatistik zu.

---

122 Der Begriff wird im Verfahren der „grounded theory“ verwendet und meint den Zustand, in dem keine neuen Erkenntnisse mehr von einer weiteren Datenerhebung und -analyse im zirkulär angelegten Forschungsprozess zu erwarten sind. Die Theoriebildung kann somit als abgeschlossen angesehen werden (vgl. Strauss 1998).

In Bezug auf die Handlungsperspektive wird zwischen der Perspektive der Bildungspolitik bzw. der Bildungsadministration und der Perspektive der Bildungsstatistik bzw. der Bildungsforschung unterschieden. Die forschungsanalytische Betrachtung von Bildungspolitik und Bildungsadministration als eine Perspektive und von Bildungsstatistik und Bildungsforschung als eine weitere Perspektive ist in der Natur des Untersuchungsgegenstandes begründet.

Da im Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung über Lebenslanges Lernen bildungspolitische Entscheidungen auf höheren Ebenen der Bildungsadministration vorbereitet werden, lässt sich keine Trennlinie zwischen der Perspektive der Bildungspolitik und der Bildungsadministration ziehen; zumindest in der Repräsentation nach außen verschmelzen beide Sichtweisen. Eine Grenzziehung zwischen den Perspektiven von Bildungsstatistikern und Bildungsforschern erscheint ebenfalls nicht sinnvoll und zwar aus zwei Gründen: Zum einen unterscheidet sich der Gegenstand der Bildungsstatistik von dem der Bildungsforschung nur im Hinblick auf die Messung (im Sinne von Quantifizierung) der empirisch gewonnenen Daten.<sup>123</sup> Zum anderen galt das Interesse der empirischen Bildungsforschung lange Zeit nicht dem Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung über Lebenslanges Lernen. Es war vielmehr die Politik, die sich interessiert zeigte an der Beteiligung an und den Erträgen von Bildungsprozessen und die entsprechende Studien bei statistischen Ämtern und Forschungsinstituten in Auftrag gab. So wird das Feld durch Personen erforscht, die entweder der amtlichen Statistik in den nationalen Statistischen Ämtern angehören oder in den statistischen Abteilungen der EU und OECD als Bildungsstatistiker oder als Bildungsforscher tätig sind. Der Anteil derjenigen Bildungsforscher hingegen, die aus der universitären und außeruniversitären Forschung kommen, ist in diesem Forschungsfeld sehr gering.

---

123 Gegenstand von Bildungsstatistik sind empirisch gewonnene *messbare* Daten, die sich sowohl auf Bildungsinhalte als auch auf Bildungsprozesse beziehen. Voraussetzung für eine Bildungsstatistik ist nach Eckert (2002) „eine Bildungstheorie, aus der hervorgeht, was unter Bildung zu verstehen ist und an welchen empirisch zu bestimmenden Tatbeständen sie sich messen lässt“ (S. 460). Gegenstand der empirischen Bildungsforschung sind ebenfalls theoriegeleitete empirische Daten über „Voraussetzungen, Prozesse und Ergebnisse von Bildung über die Lebensspanne, innerhalb und außerhalb von (Bildungs-)Institutionen“ (Prenzel 2005, S. 8).

### Zur Auswertungsstrategie der Experteninterviews

Um einen Text bearbeiten und analysieren zu können, bedarf es der „fixierten Kommunikation“ (vgl. Mayring 2003, S. 12). Die Analyse der Daten in der vorliegenden Untersuchung erfolgte in Anlehnung an die Auswertungsstrategie von Meuser/Nagel (2005b),<sup>124</sup> die ein interpretatives Auswertungsmodell für leitfadengestützte Experteninterviews vorschlagen, das flexibel an die jeweiligen Forschungsbedingungen angepasst werden kann (vgl. ebd., S. 81).

Die Experteninterviews sind vollständig nach den Transkriptionsregeln von Kallmeyer/Schütze transkribiert und wurden mittels computergestützter Datenanalyse ausgewertet (vgl. Kelle 2000; Kuckartz 2005). Die qualitative Textanalyse wurde mithilfe des Computerprogramms MAXQDA durchgeführt.

Die Auswertung der Daten verlief in Anlehnung an die von Meuser/Nagel vorgeschlagene Strategie in sechs Schritten (vgl. 2005b, S. 83ff.). Nach der Transkription der einzelnen Interviews folgte mit der Paraphrasierung der erste Schritt zur Materialverdichtung. Die Paraphrasierung richtete sich nach der Chronologie des Gesprächsverlaufs und gab die Äußerungen der Experten wortgetreu wieder. Der nächste Schritt zur Verdichtung des Textmaterials führte zu thematischen Überschriften. Passagen, die das gleiche Thema behandelten, wurden zusammengestellt und mit Überschriften versehen. Da die Experteninterviews leitfadennah verliefen, korrespondierten die Überschriften mit den thematischen Schwerpunkten des Leitfadens. Nach diesem Schritt wurde die Ebene der Einzeltexte verlassen und die Interviews im Quervergleich nach thematischen Einheiten ausgewertet. Ziel dabei war,

im Vergleich mit den anderen ExpertInnen-texten das Überindividuell-Gemeinsame herauszuarbeiten, Aussagen über Repräsentatives, über gemeinsam geteilte Wissensbestände, Relevanzstrukturen, Wirklichkeitskonstruktionen, Interpretationen und Deutungsmuster zu treffen (ebd., S. 80).

---

124 Zur Auswertung von Experteninterviews mittels qualitativer Inhaltsanalyse vgl. Gläser/Laudel 2004, S. 191ff. Zur Analyse von Leitfadeninterviews vgl. Schmidt 2004.

Unter Zuhilfenahme der Software MAXQDA wurde zunächst nach thematisch vergleichbaren Textpassagen in allen Interviews gesucht, diese anschließend nach einem deduktiven, aus dem Leitfaden entsprungenen Kategorienschema codiert, um dann sukzessive aus dem Material heraus (induktiv) mit textnahen Kategorien<sup>125</sup> ergänzt und erweitert zu werden.<sup>126</sup>

Erst in der darauf folgenden Phase der soziologischen Konzeptualisierung wurden die Kategorien mit dem Ziel, „eine Systematisierung von Relevanzen, Typisierungen, Verallgemeinerungen, Deutungsmustern“ (ebd., S. 88) vorzunehmen, von der Terminologie des Textes abgelöst und in einem abstrakteren Niveau erfasst. Nach Meuser/Nagel befindet man sich auf dieser Stufe auf der Ebene der empirischen Generalisierung. Der Geltungsbereich der aus der Auswertung gewonnenen Konzepte und Typisierungen bleibt auf das empirisch vorliegende Material begrenzt; die Anschlussfähigkeit an theoretische Diskurse ist zwar gegeben, aber noch nicht vollzogen. Erst in der nächsten Stufe der theoretischen Generalisierung können entsprechende Theorien einbezogen und die Befunde in ihrem internen Zusammenhang geordnet und theoretisch expliziert werden.

Ob die Auswertung bis zur theoretischen Generalisierung vollzogen wird oder ob sie bereits auf der Stufe der „empirischen Generalisierung“ ausreichend ist, machen Meuser/Nagel von der Funktion der Experteninterviews abhängig. Zielt man auf die Ermittlung von „Betriebswissen“,<sup>127</sup>

125 In der Sprache der „grounded theory“ bekannt als „in-vivo-codes“ im Unterschied zu den abstrakten soziologischen Konzepten („sociologically constructed codes“) (vgl. Strauss/Corbin 1996).

126 Verfahren der Kategorienbildung beschreiben Mayring im Rahmen der zusammenfassenden Inhaltsanalyse (2003), Glaser/Strauss als Element des „theoretischen Kodierens“ im Rahmen der „grounded theory“ (Strauss/Corbin 1996), Hopf und Mitarbeiter im Rahmen des thematischen Kodierens (Hopf/Schmidt 1993). Zur Kombination deduktiver und induktiver Verfahren der Kategorienbildung vgl. Reinhoffer 2005. Zur induktiven Kategorienbildung als Basis qualitativer Inhaltsanalyse vgl. Jensen 2005.

127 Meuser/Nagel unterscheiden das Wissen der Experten in Abhängigkeit von ihrer Stellung innerhalb des Forschungsdesigns in „Betriebswissen“ und „Kontextwissen“. Im ersten Fall stellen Experteninterviews das Hauptinstrument der Erhebung dar und die befragten Experten geben Auskunft über ihr eigenes Handlungsfeld, sie sind selbst Akteure im Feld. Im zweiten Fall werden Experteninterviews komplementär zu anderen Datenerhebungsverfahren eingesetzt und die Experten geben Auskunft über die Kontextbedingungen des Handelns der eigentlichen Zielgruppe der Untersuchung, sie selbst sind nur Beobachter des Feldes (vgl. Meuser/Nagel 2005b, S.75ff.).

ist die Auswertung bis zur Stufe der „theoretischen Generalisierung“ zu vollziehen, um Aussagen treffen zu können, „die den Anspruch auf Geltung auch für homologe Handlungssysteme behaupten“ (ebd., S. 77). Zielt man dagegen mit den Experteninterviews auf die Ermittlung von „Kontextwissen“, kann die Auswertung auf der Stufe der „soziologischen Konzeptualisierung“ beendet werden. In diesem Fall werden Aussagen über repräsentative, das empirische Material typisierende Sachverhalte ohne Anspruch auf allgemeine Gültigkeit gemacht.

In den Interviews geben die befragten Expertinnen und Experten Auskunft über ihr eigenes Handlungsfeld aus ihrer eigenen Handlungsperspektive heraus; ihr Wissen kann deshalb in diesem Fall als „Betriebswissen“ bezeichnet werden. In diesem Fall erlaubt die Auswertung der Expertenaussagen theoretische Generalisierung. Gleichzeitig aber sind sie auch Beobachter und berichten über das Handlungsfeld und die Kontextbedingungen der jeweils anderen Handlungsperspektive; in diesem Fall kann ihr Wissen als „Kontextwissen“ bezeichnet werden, das zwar zur Bestimmung des Sachverhalts beiträgt, jedoch für die Überprüfung der Gültigkeit theoretischer Annahmen nicht geeignet ist (vgl. ebd., S. 76). Die forschungslogische Unterscheidung<sup>128</sup> des Wissens der Experten in Abhängigkeit von der Handlungsebene (vgl. Tab. 8) und der Handlungsperspektive (vgl. Tab. 9) kann wie folgt abgebildet werden.

	<b>Ebene</b>	<b>national</b>	<b>international</b>
<b>Experte</b>			
<b>Experte aus dem nationalen Feld</b>		Betriebswissen	Kontextwissen
<b>Experte aus dem internationalen Feld</b>		Kontextwissen	Betriebswissen

Tabelle 8: Expertenwissen in Bezug auf die Handlungsebene

128 Meuser/Nagel weisen darauf hin, dass diese Unterscheidung nur im Datenerhebungs- und Auswertungsprozess eine Relevanz besitzt. Für die Experten ist es unerheblich, ob ihr Wissen als Betriebs- oder Kontextwissen abgefragt wird (vgl. 2005b, S. 76).

Perspektive	national	international
Experte		
Experte aus dem Feld der Bildungspolitik	Betriebswissen	Kontextwissen
Experte aus dem Feld der Bildungsstatistik	Kontextwissen	Betriebswissen

Tabelle 9: Expertenwissen in Bezug auf die Handlungsperspektive

### 2.4.2 Analyse bildungspolitischer Akten und Dokumente

Für die vorliegende Untersuchung werden neben den Expertenbefragungen auch bildungspolitische Dokumente in die Analyse einbezogen. Darunter zu verstehen sind „standardisierte Artefakte“ (Wolff 2004, S. 503), die in Form von programmatischen Texten, politischen Mitteilungen, Memoranden, Leitlinien, Empfehlungen, Arbeitsberichten, Konferenzpapieren sowie Gesetzesakten auftreten. Exemplarisch hierfür seien an dieser Stelle folgende Dokumente genannt: Gesetze zur Weiterbildung und Lebenslangem Lernen in den Fallländern, Empfehlungen der politischen Akteure auf nationaler und internationaler Ebene, Leitlinien, Strategiepapiere und Memoranden, die Ziele und Aufgaben von politischen Programmen festlegen, Berichte von Arbeitsgruppen und Konferenzpapiere.

Diese Texte sind als Kontextinformationen in die Arbeit eingeflossen und wurden komplementär zu den Expertenaussagen im Sinne einer Kontextualisierung berücksichtigt. Sie sind insofern wichtig, weil sie oft als „institutionalisierte Spuren“ fungieren können, so „dass aus ihnen legitimerweise Schlussfolgerungen über Aktivitäten, Absichten und Erwägungen ihrer Verfasser bzw. der von ihnen repräsentierten Organisationen gezogen werden können“ (ebd., S. 503).

Darüber hinaus liefern sie je nach Textart Informationen über institutionelle Strukturen (Gesetze), explizieren die Themen der politischen Agenda (Mitteilungen, Empfehlungen, Leitlinien), bieten Anhaltspunkte für den Ablauf von Entscheidungsprozessen (Berichte von Arbeitsgruppen) und manifestieren den Diskurs (Konferenzpapiere).

Aufgrund der exorbitanten Textproduktion zum Lebenslangen Lernen sowohl innerhalb der beiden Organisationen (EU und OECD) als auch in

den untersuchten Ländern wurde die Eingrenzung und Auswahl des Datenmaterials erschwert. Die Recherche konzentrierte sich auf die maßgebenden bildungspolitischen Dokumente über das Lebenslange Lernen im Kontext der EU und der OECD zwischen 1996 und 2008 und die zentralen Dokumente der Bildungspolitik in Griechenland, Finnland und Deutschland, die Lebenslanges Lernen zum Thema machten.

Die Konzentration auf die Periode 1996 bis 2008 lässt sich plausibel erklären: Das Jahr 1996 wird als ein Meilenstein in der internationalen Karriere der bildungspolitischen Idee des Lebenslangen Lernens betrachtet. In diesem Jahr wurde seitens der Europäischen Union das Europäische Jahr des Lebenslangen Lernens ausgerufen; zeitgleich erschien die wegweisende OECD-Publikation „Lifelong Learning for All“. Die Beschäftigung mit dem Thema wurde innerhalb beider Organisationen in den darauf folgenden Jahren immer intensiver, so dass sich ab dem Jahr 2000 (Erscheinungsjahr des EU-Memorandums über das Lebenslange Lernen) eine regelrechte Dokumentenflut entwickelte, die auch auf nationaler Ebene ihren Niederschlag fand.

Aufgrund der komplementären Funktion, die der Dokumenten- und Aktenanalyse im Forschungsdesign der Untersuchung zugeschrieben wird, wurden keine inhalts- und diskursanalytischen Interpretationsverfahren eingesetzt, vielmehr wurden die Texte in Anlehnung an hermeneutische Verfahren interpretiert. Inhalts- und diskursanalytische Methoden könnten zwar dazu beitragen, den Erkenntnisgewinn zu steigern,<sup>129</sup> sie würden jedoch den inhaltlichen Rahmen dieser Untersuchung aufgrund der begrenzten Zugänglichkeit und der eingeschränkten Vergleichbarkeit der Texte, der immensen Textmengen und nicht zuletzt aufgrund der Geltungsansprüche der Interpretationsarbeit über nationale und kulturelle Grenzen hinweg, eindeutig sprengen.

---

129 Wenn man den bildungspolitischen Diskurs über das Lebenslange Lernen erforschen möchte, wäre es naheliegend, eine Diskursanalyse vorzunehmen, um „Prozesse der Sinnzuschreibung und -stabilisierung in institutionellen Feldern der Gesellschaft“ (Keller 2004) zu untersuchen. In diesem Fall müssten formale, institutionell legitimierte Texte als exemplarische Dokumente des Diskurses analysiert werden. Darüber hinaus käme die Erforschung von Akteuren, Prozessen und Praktiken hinzu, die den Diskurs erzeugen, reproduzieren und stabilisieren (vgl. ebd.). Bei dieser Untersuchung handelt es sich jedoch nicht um Diskursforschung, daher wird auf das begriffliche und methodische Instrumentarium der Diskursanalyse verzichtet.

### 2.4.3 Meta-Analyse nationaler und internationaler Erhebungen zu Lebenslangem Lernen unter methodischen Gesichtspunkten

Eine der zentralen Fragestellungen der Untersuchung ist die Implementierung des bildungspolitischen Konzepts des Lebenslangen Lernens in Modelle des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung auf nationaler und internationaler Ebene. Daher wird über die Analyse von Experteninterviews und bildungspolitischen Dokumenten hinaus eine Meta-Analyse empirischer Erhebungen zur Messung der Beteiligung am Lebenslangen Lernen vorgenommen. Der Schwerpunkt dieser Analyse liegt in der „empirischen Übersetzung“ (Operationalisierung) des bildungspolitischen Konzepts in die Empirie.

Dazu werden Erhebungskonzepte und -instrumente ausgewählter Erhebungen und Studien zu Weiterbildung und Lebenslangem Lernen miteinander verglichen. Darüber hinaus sind Background-Dokumente<sup>130</sup> (Konzept-, Strategie- und Arbeitspapiere zur Messung Lebenslangen Lernens, methodologische Texte sowie Machbarkeitsstudien und Pilottests) in die Analyse einbezogen worden, da sie wichtige Informationsquellen in Bezug auf zentrale Akteure, Interessen, Ressourcen und Prozesse von kollektiver Wissenserzeugung abbilden (können).

Folgende europäische Erhebungen wurden als forschungsrelevant identifiziert:

- Das „Ad-hoc-Modul über das Lebenslange Lernen“ im Labour Force Survey der Europäischen Union (LFS-LLL-2003). Er wurde einmalig im Jahr 2003 mit diesem Modul durchgeführt.

130 Dazu gehören auf internationaler Ebene u.a.: „Final Report of the Task Force Measuring Lifelong Learning“ (European Commission/Eurostat 2001a); „Measuring Lifelong Learning“ – Dokumentation des CEIES-Seminars in Parma (European Commission/Eurostat 2002a); „Module on Lifelong Learning in the EU-LFS 2003 (European Commission/Eurostat 2000b, 2001b, 2001c, 2001d, 2001e); „Statistics on Adult Learning“ (European Commission/Eurostat 2002b); „Final Preliminary Report of an OECD CET-Module“ (Giddings/Kuwan 2002); „Final Report of the Development of an OECD AL-Module“ (Kuwan/Larsson 2008); „Report of the Task Force AES“ (European Commission/Eurostat 2005); „Classification of Learning Activities“ (European Commission/Eurostat 2006). Auf nationaler Ebene v.a.: „Berichtssystem Weiterbildung IX“ (Kuwan/Thebis 2005; Kuwan u.a. 2006); „Konzeptstudie Integration BSW-AES“ (v. Rosenblatt/Bilger/Post 2005/06); „Report on Finnish AES“ (Blomqvist u.a. 2000).

- Der Adult Education Survey der Europäischen Union (EU-AES). Er wurde auf freiwilliger Basis in 29 Ländern zwischen 2006 und 2009 pilotiert und wird ab 2011 auf der Grundlage einer EU-Regulierung als Pflicherhebung in allen EU-Mitgliedsstaaten durchgeführt.

Die Auswahl dieser europäischen Erhebungen rührt zum einen von ihrer inhaltlichen Fokussierung auf die Erfassung der Beteiligung am Lebenslangen Lernen und zum anderen von ihrer maßgebenden Bedeutung für die Mitgliedsstaaten der EU her. Alle drei untersuchten Länder (Deutschland, Finnland, Griechenland) sind aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der EU (wenn nicht rechtlich, so zumindest moralisch) verpflichtet, an bestimmten europäischen Erhebungen teilzunehmen. Darüber hinaus waren an der Entwicklung der oben genannten Erhebungen nicht nur Vertreter/innen der Europäischen Union, sondern auch Experten aus internationalen Organisationen (OECD, UNESCO, International Labour Organization) und nationale Experten beteiligt. Somit eignen sich diese Erhebungen sehr gut, die Überlegungen zur Erfassung und Messung Lebenslangen Lernens nicht nur auf europäischer, sondern auch auf internationaler Ebene zu destillieren.

Über die oben genannten Erhebungen hinaus wurde die Thematische Studie zum Erwachsenenlernen der OECD analysiert, da sie einen anderen methodischen (qualitativen) Zugang verfolgte.

Als forschungsrelevant für die Frage nach der empirischen Erfassung Lebenslangen Lernens wurden außerdem folgende nationale Erhebungen<sup>131</sup> erkannt, von denen die jeweils letzten Berücksichtigung fanden:

- für Deutschland das „Berichtssystem Weiterbildung“ (BSW) (2003 und 2007, in das die europäische Pilotstudie Adult Education Survey integriert wurde),
- für Finnland der Finnische Adult Education Survey (FIN-AES) (2000 und 2005/06, in den die europäische Pilotstudie Adult Education Survey integriert wurde).

---

131 Für Griechenland liegt keine nationale Erhebung zur Weiterbildung bzw. zum Lebenslangen Lernen vor.

Der Referenzzeitraum der Erhebungen und das Erhebungsjahr spielen bei dem methodischen Vergleich der Instrumente keine große Rolle, da die Instrumente selbst im Mittelpunkt des Vergleichs stehen und nicht die Ergebnisse der Untersuchungen. Trotzdem sollten diese mitbedacht werden, da gesellschaftliche Entwicklungen und thematische Trends Einfluss auf die Konstruktion der Instrumente haben können.

## **Teil C**

### **Lebenslanges Lernen als bildungspolitisches und als empirisches Konzept – Empirische Befunde**



# 1. Lebenslanges Lernen als bildungspolitisches Konzept und seine Rezeption in den Fallländern

Zur Beantwortung der Leitfrage nach der Rezeption des internationalen bildungspolitischen Konzepts des Lebenslangen Lernens in der Bildungspolitik auf nationaler Ebene sind Experteninterviews mit Repräsentanten aus der Bildungsadministration der EU (GD Education and Culture) und der OECD (Directorate for Education) sowie aus den Bildungsministerien in Finnland (Opetusministeriö), Deutschland (Bundesministerium für Bildung und Forschung) und Griechenland (Ypourgeio Ethnikis Paideias kai Thriskeumatou) durchgeführt worden. Darüber hinaus wurden bildungspolitische Dokumente (politische Mitteilungen, Memoranden, Strategiepapiere, Arbeitsberichte sowie Gesetzesakten) aus der Zeit zwischen 1996 und 2008 herangezogen, um Informationen über institutionelle Strukturen, über die Schwerpunktsetzung in der politischen Agenda sowie über aktuelle bildungspolitische Aktivitäten zu erhalten.

Auf der Grundlage der Experteninterviews und unter Heranziehung bildungspolitischer Dokumente soll im Folgenden der Begriff des „Lebenslangen Lernens“ definiert und sein Verhältnis zu den Begriffen „Erwachsenenbildung/Weiterbildung“ herausgearbeitet werden. Die Analyse fokussiert auf die bildungspolitische Sichtweise des Konzepts und beleuchtet es aus dem Blickwinkel zweier Ebenen: Die erste Ebene bildet die internationale bzw. europäische Begriffsbestimmung des Konzepts, während die zweite Ebene durch die jeweilige nationale Auslegung in den Fallländern bestimmt wird. In einer zusammenfassenden Betrachtung wird schließlich auf Parallelen und Unterschiede bei der länderspezifischen Rezeption des Konzepts eingegangen.

## 1.1 Begriffsbestimmung Lebenslanges Lernens seitens der EU und der OECD – Konvergente Entwicklungen

Den Auftakt zur Debatte über Lebenslanges Lernen in der EU gibt 1995 das Weißbuch der Europäischen Kommission zur allgemeinen und beruf-

lichen Bildung mit dem Titel „Lehren und Lernen – Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“.<sup>132</sup> Dort wird nach Wegen der Flexibilisierung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung gesucht, welche die Voraussetzung für ein Lebenslanges Lernen bilden (vgl. Europäische Kommission 1995, S. 35). In diesem frühen Dokument wird Lebenslanges Lernen sehr allgemein als kontinuierlicher Zugang zur Aktualisierung vorhandener und zum Erwerb neuer Kenntnisse umschrieben und eng mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und den mit diesen verbundenen Kompetenzen gekoppelt (vgl. Dewe/Weber 2007, S. 97).

Einige Jahre später, zu Beginn des neuen Jahrtausends und nach der Veröffentlichung einer Reihe von Dokumenten zum Lebenslangen Lernen seitens internationaler Organisationen (vgl. Kap. A 2.1), wird das Konzept konkreter beschrieben. Im Memorandum über das Lebenslange Lernen aus dem Jahre 2000, das unmittelbar mit der Lissabon-Strategie und der europäischen Beschäftigungsstrategie zusammenhängt, wird Lebenslanges Lernen „als jede zielgerichtete Lerntätigkeit, die einer kontinuierlichen Verbesserung von Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen dient“, definiert (Europäische Kommission 2000, S. 3).

Dabei werden drei Kategorien „zweckmäßigen Lernens“ unterschieden (ebd., S. 9):

- formales Lernen, das in Bildungseinrichtungen stattfindet und zu anerkannten Qualifikationen und Abschlüssen führt;
- non-formales Lernen, das außerhalb des formalen Bildungssystems stattfindet und nicht unbedingt zu anerkannten Abschlüssen führt;
- informelles Lernen, das als natürliche Begleiterscheinung des Lebens erfolgt und oft von den Lernenden als Lernen gar nicht wahrgenommen wird.

Ein Jahr später und nach einem europaweiten Konsultationsprozess hat die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung „Einen europäischen Raum

---

132 Durch die Veröffentlichung des Weißbuches wollte die Kommission einen Beitrag dazu leisten, „Europa auf den Weg zur kognitiven Gesellschaft zu führen“ und gleichzeitig eine Diskussion zum 1996 von ihr berufenen „Europäischen Jahr für Lebenslanges Lernen“ anregen (vgl. Europäische Kommission 1995).

des lebenslangen Lernens schaffen“ ihre Definition wesentlich weiter gefasst als im Memorandum:

Lebenslanges Lernen ist alles Lernen während des gesamten Lebens, das der Verbesserung von Wissen, Qualifikationen und Kompetenzen dient und im Rahmen einer persönlichen, bürgergesellschaftlichen, sozialen bzw. beschäftigungsbezogenen Perspektive erfolgt (Europäische Kommission 2001a, S. 9).

Die Einschränkung auf „zielgerichtete Lerntätigkeit“ wurde zugunsten „allen Lernens während des gesamten Lebens“ aufgehoben. Während im Memorandum die Rede von drei Kategorien „zweckmäßigen Lernens“ war, wird in der Kommissionsmitteilung eingeräumt, dass informelles Lernen „zielgerichtet sein (kann), jedoch in den meisten Fällen nicht intentional (oder inzidentell/beiläufig) (ist)“ (ebd., S. 33).

Die neue Definition berücksichtigt die Ergebnisse des europaweiten Konsultationsprozesses (vgl. Cedefop 2002a) und die Einwände seitens der sozialen Partner, dass die Fokussierung auf Erwerbstätigkeit zu kurz greife und dass das informelle, beiläufige Lernen in bürgergesellschaftlichen, familiären und sozialen Kontexten im Memorandum wenig Beachtung finde (vgl. Europäische Kommission/GD Bildung und Kultur/GD Bildung und Soziales 2001, S. 8ff.). Der Begriff wird dadurch allumfassend; Lernen kann nun jede beliebige Form annehmen, gewinnt an Attraktivität und Breite, verliert aber an Konturen und Substanz. Es sind gerade diese „offiziellen“ Definitionen Lebenslangen Lernens im Memorandum und in der Kommissionsmitteilung, an die sich die befragten Expertinnen und Experten aus der Europäischen Kommission in ihren Interviews orientieren, obgleich sie die mangelnde Kontinuität und Stringenz in der Anwendung der Begriffe in den verschiedenen Kommissionspapieren bemängeln. So hält eine Expertin aus der Generaldirektion Bildung und Kultur der Europäischen Kommission fest:

*We are not trying to define lifelong learning, because lifelong learning has been defined in the Commission Communication on Making a European Area of Lifelong Learning a Reality. This is the official definition that we are using in all surveys. [...] Lifelong learning encompasses all ages of life [...].*

*If you consider the definition of lifelong learning, it's much more than education, it touches a lot of other areas, the life of the individuals [...]. We also use „lifelong learning“ to talk about the differentiated framework, formal – non-formal – informal, but there is still confusion about the kinds of learning and the ages [EC IP2, BP: 189; 111].*

Richtet man den Blick auf die OECD, so kann man ähnliche Entwicklungen feststellen. Den Auftakt bildet hier das OECD-Treffen im Januar 1996 und die darauf folgende Veröffentlichung „Lifelong Learning for All“ (OECD 1997a). In diesem Bericht veröffentlicht die OECD ihre Version des Lebenslangen Lernens, die das frühere Konzept der „recurrent education“ ablöst.

In diesem Dokument, das im Rahmen des Treffens des Erziehungskomitees der OECD auf Ministerebene vorbereitet wurde, wird Lebenslanges Lernen als „moving target“ (ebd., S. 27) charakterisiert. Ihm wird ein „fluid, dynamic and cover-all charakter“ bescheinigt (ebd., S. 90). Gleichzeitig wird auf die vielfältigen Akzentsetzungen und Interpretationen des Begriffs des „Lebenslangen Lernens“ hingewiesen: „The meaning of lifelong learning is still open to selective interpretation. It depends, to a degree, on the political and philosophical allegiances of the beholder“ (ebd., S. 89).

Es gibt eindeutige Parallelen zu den Definitionen, die einige Jahre später im EU-Kontext angeboten werden. So heißt es beispielhaft:

*Lifelong Learning is now understood to mean the continuation of conscious learning throughout the life-span. (...) „Learning“ is not associated only with formal education and training. People learn not only in classrooms, but informally at work, by talking to others, by watching television and playing games, and through virtually every other form of human activity (ebd., S. 89).*

In diesem Dokument wird Lebenslanges Lernen trotz der Einschränkung auf bewusstes bzw. gezieltes („conscious“) Lernen sehr weit gefasst: Lernen kann die Form jeder menschlichen Aktivität einnehmen.

In einem Policy-Brief aus dem Jahr 2004 wird das Konzept allerdings deutlich eingeschränkt und die Kongruenz in der Begrifflichkeit mit EU-Dokumenten noch frappierender:

(Lifelong learning) covers all purposeful learning activity, from the cradle to the grave, that aims to improve knowledge and competencies for all individuals who wish to participate in learning activities. (...) The lifelong framework views the demand for, and the supply of, learning opportunities, as part of a connected system covering the whole lifecycle and comprising all forms of formal and informal learning (OECD 2004b, S. 1).

Die befragten OECD-Experten nehmen nur mittelbar Bezug auf die OECD-Dokumente und weisen auf die begriffliche Unschärfe und Uneindeutigkeit des Konzepts aufgrund unterschiedlicher kultureller Vorstellungen innerhalb der OECD-Länder hin. Emphatischer als die EU-Experten heben die OECD-Vertreter die Bedeutung der kulturellen Verstehenshorizonte bei der Definition des Begriffs „Lebenslanges Lernen“ hervor und deuten auf Übersetzungs- und Interpretationsschwierigkeiten hin. Gleichwohl unterstreichen sie, dass die Unterteilung der Lernaktivitäten in formale, non-formale und informelle Lernaktivitäten sowie die Vorstellung vom Lernen als einem lebenslangen Prozess eine breite Akzeptanz in der OECD-Welt aufweist, und sprechen aus diesem Grund diesbezüglich von einem „classical framework“ [OECD IP1, BS].

Die begriffliche Unklarheit, die das Konzept des Lebenslangen Lernens mit sich bringt, strahlt zudem auf die Begriffe „Erwachsenenbildung“ und „Weiterbildung“ aus. Der Begriff „Lebenslanges Lernen“ hat sich als internationaler Begriff durchgesetzt und ist zu einer Art „marketing term“ [OECD IP1, BS] geworden. Er fokussiert auf das Individuum und seine Lernprozesse über die gesamte Lebensspanne und weist damit eine lebenslauforientierte Dimension auf. Der Begriff „Erwachsenenbildung“ („adult education“) hingegen kann sich sowohl auf das Individuum (personenzentriert) als auch auf ein Bildungsprogramm (institutionenzentriert) beziehen. So lässt sich Erwachsenenbildung als Bildung, die von Personen ab einer bestimmten Altersgrenze wahrgenommen wird (erwachsene Personen), oder aber als speziell entwickelte Bildungsangebote für Personen, die eine erste Ausbildungsphase abgeschlossen haben, interpretieren. Auf diese doppelte Begriffsbestimmung geht der OECD-Experte im folgenden Zitat ein:

*Adult learning is just a part of lifelong learning. And it's difficult to know, when does adult education start, because that could be a question related to the individual or a question related to the activity. You can define adult education as education learned by people after the age of let's say 25 with this kind of characteristic of the individual, or you can define it with the kind of characteristic of the educational program provided [OECD IP1, BS: 69].*

Indem Lebenslanges Lernen als ein Kontinuum „von der Wiege bis zur Bahre“ konzipiert wird, nimmt Erwachsenenbildung/Weiterbildung quantitativ einen beträchtlichen Teil innerhalb dieses Kontinuums ein. Dadurch wird sie zum Teil mit Lebenslangem Lernen gleichgesetzt, so die Aussage eines Experten von Eurostat:

*You could say „young people in lifelong learning“ which would correspond in principle mostly to formal education. You can say „old people in lifelong learning“, this would in principle correspond more to personal development. And you can have what we call „adults in lifelong learning“. [...] The concept does not change. No matter if you are three years old or 15, nor 25 or 40 or 75 etc., what you are doing is learning at the several stages of your life, so this is lifelong learning. [...] Continuing education and training in principal corresponds to lifelong learning [EC IP1, BS: 245; 251].*

Bei der Auswertung der Experteninterviews und der Dokumentenanalyse werden die Bemühungen erkennbar, die traditionellen Begriffe „Erwachsenenbildung“ („adult education“) und „Weiterbildung“ („continuing education and training“) an die Begrifflichkeit und Semantik Lebenslangen Lernens anzuschließen. So wird Erwachsenenbildung/Weiterbildung zum einen als ein quantitativ bedeutender Teil des Kontinuums Lebenslangen Lernens auf der Zeitachse betrachtet und zum anderen mit einem bestimmten Lernkontext, nämlich mit institutionell organisierten Weiterbildungsangeboten außerhalb des formalen Bildungssystems, in Verbindung gebracht. Der Begriff „Lebenslanges Lernen“ umfasst den Expertenaussagen und der Dokumentenanalyse zufolge intendierte, aber auch unbewusste Lernprozesse, die innerhalb und außerhalb von Bildungseinrichtungen stattfinden, und die sich über den gesamten Lebenslauf eines Menschen ausdehnen.

## 1.2 Begriffsbestimmung Lebenslanges Lernens in den Fallländern – Einheit in der Vielfalt

### Deutschland

Die Diskussion über Lebenslanges Lernen wurde in Deutschland in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eingeführt und war überwiegend von den in dieser Zeit veröffentlichten bildungspolitischen Dokumenten der OECD, UNESCO und EU geprägt.<sup>133</sup> Die ersten Veröffentlichungen zu diesem Thema wurden im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie erstellt und waren sehr stark von den Konzepten dieser internationalen Organisationen beeinflusst (vgl. exemplarisch Dohmen 1996, 1998). Das bildungspolitische Interesse am Konzept des Lebenslanges Lernens, an seinen Umsetzungsstrategien sowie an seiner Finanzierung<sup>134</sup> wurde sukzessive durch das wissenschaftliche Interesse ergänzt, das vor allem der Begriffsbestimmung des Konzepts und dessen analytischem Horizont galt.<sup>135</sup>

Nach Ansicht der befragten deutschen Experten aus der Bildungsforschung gibt es unterhalb der breit akzeptierten „Etiketten-Ebene“, die Lernen mit den Attributen „lebenslang“ und „lebensweit“ versehen, noch keinen konzeptionellen Konsens über das Lebenslange Lernen, insbesondere keine Einigkeit über die vielen Formen des non-formalen und informellen Lernens im Erwachsenenalter. Die Definitionsschwierigkeiten, die mit diesem Begriff einhergehen, rekurrieren auf die Uneindeutigkeit bzw. Vieldeutigkeit der Attribute „lebenslang“ und „lebensweit“. Zum einen ist die Erweiterung des Lernbegriffs über die institutionellen Kontexte hinweg („lebensweites Lernen“) zwar politisch beabsichtigt und pädagogisch willkommen, dies sollte nach Meinung der Experten jedoch nicht zur Trivialisierung des Lernbegriffs führen, indem jede Alltagsaktivität zur Lernaktivität umdefiniert wird. Zum anderen bereitet die Ausdehnung der

---

133 Dazu gehören vor allem das Weißbuch der Europäischen Kommission „Lehren und Lernen – Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“ (1995), der OECD-Bericht „Lifelong Learning For All“ (1997a), der UNESCO-Bericht „Learning: The Treasure Within“ (1996).

134 Vgl. hierzu Dohmen 2000a, 2000b; BMBF 2001, 2003, 2004, 2005, 2008; BLK 2004; Expertenkommission Finanzierung Lebenslanges Lernens 2003, 2004.

135 Vgl. exemplarisch Brödel 1998; Knoll 1998; Gieseke 1999; Gerlach 2000; Kraus 2001; Brödel 2007; Herzberg 2008; Alheit/Dausien 2009.

Lernphasen über das Kindes- und Jugendalter hinaus auf die gesamte Lebensspanne („Lebenslanges Lernen“) Schwierigkeiten bei der Aufrechterhaltung der Unterscheidung zwischen Erstausbildung und Weiterbildung, die in Deutschland traditionell tief verankert ist. Die Begriffe „Lebenslanges Lernen“ sowie „formales“, „non-formales“ und „informelles Lernen“ sind extern induziert und daher schwierig nach innen zu kommunizieren,<sup>136</sup> so die Meinung des befragten Experten aus der Bildungsadministration:

*Das ist theoretische Begrifflichkeit. Ich glaube, die ist inzwischen so weit akzeptiert, auch wenn man sich über die einzelnen Definitionen noch nicht so ganz einig ist. Aber das ist natürlich ein Verständnis, das für Deutschland erst mal fremd war. Und damit hat man vorher nicht gearbeitet. Die Unterscheidung, die wir auch im Haus haben, ist die zwischen allgemeiner und beruflicher Weiterbildung [D IP6, BP: 110].*

Die Problematik der Übersetzung und Anpassung der englischen Begrifflichkeit an die deutsche Diskurstradition wird durch eine weitere Expertin bestätigt:

*Gerade diese Unterscheidung zwischen formalem, non-formalem und informellem Lernen. Die liegt völlig quer zu dem, was bisher gemacht wurde. Wir haben noch nicht einmal ein gemeinsames Verständnis. [...] Auch die Wissenschaftler haben unter sich noch kein richtiges gemeinsames Verständnis [D IP5, BP: 107].*

Dass diese Unterscheidungen zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung sowie Erstausbildung und Weiterbildung immer noch gewichtig sind, obwohl sie quer zum Konzept des Lebenslangen Lernens liegen, unterstreicht die Tatsache, dass trotz der konzeptionellen Vorbehalte Lebenslanges Lernen oft mit Weiterbildung assoziiert wird, was beispielsweise auch durch die durchaus nicht unumstrittene Zusammenführung der beiden Begriffe in der Expertise für den nationalen Bildungsbericht deutlich geworden ist

136 Die Uneinheitlichkeit, mit der die englischen Begriffe „formal education“, „non-formal education“ und „informal learning“ ins Deutsche übersetzt werden, erhöht zudem die Verwirrung. So wird von „lebenslangem“, „lebensbegleitendem“ oder „lebensumspannendem Lernen“, von „nicht-formaler“ oder „nichtformeller Bildung“ und von „non-formalem Lernen“, schließlich von „informellem Lernen“, „informellem, impliziten Lernen“ oder „inzidentellem Lernen“ gesprochen.

(vgl. Baethge/Buss/Lanfer 2004). Diese Verengung des Begriffs „Lebenslanges Lernens“ auf institutionell organisierte Bildung sei jedoch politisch motiviert gewesen, so ein befragter Bildungsforscher [D IP2, BF].

In Deutschland existieren seit Anfang der 1970er Jahre „offizielle“, in bildungspolitischen Dokumenten festgelegte Definitionen zu den Begriffen „Erwachsenenbildung“ bzw. „Weiterbildung“. In der vierten Empfehlung der Kultusministerkonferenz (KMK) aus dem Jahr 2001 wird „Weiterbildung“ wie folgt definiert:

Weiterbildung ist die Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluss einer unterschiedlich ausgedehnten ersten Bildungsphase und in der Regel nach Aufnahme einer Erwerbs- oder Familientätigkeit. Weiterbildung in diesem Sinne liegt auch vor, wenn die Einzelnen ihr Lernen selbst steuern (Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder 2001, S. 4).

Mit dieser Definition wird die weit verbreitete Definition des Deutschen Bildungsrates aus dem Jahre 1970 aufgegriffen und um die Möglichkeit der Selbststeuerung von Lernprozessen erweitert.<sup>137</sup> Die Unschärfe, die hinsichtlich der Begriffe „Erwachsenenbildung“ und „Weiterbildung“ nicht nur in der öffentlichen Wahrnehmung vorherrscht, sondern auch in der Wissenschaft und Bildungspolitik sowie deren Verschränkung mit dem neu eingeführten Konzept des Lebenslangen Lernens, wird im folgenden Zitat eines Experten aus der Bildungsadministration offenkundig:

*Also alleine die Definition, die Unterscheidung zwischen Erwachsenenbildung und Weiterbildung, da können wir tagelang drüber streiten. Denn, es gibt in der öffentlichen Wahrnehmung oder in der Wahrnehmung von Politik zunehmend die Verengung von Weiterbildung auf berufliche Weiterbildung. Was ist denn mit politischer Bildung, mit Familienbildung und solchen Dingen? Es gibt keinen, im Grunde genommen keinen Konsens über die vielen Formen von non-formalem und informellem Lernen im Erwachsenenalter. [...] Also dort, wo Lernen aus institutionellen Bezügen heraus genommen wird. Was ist mit Lernprozessen, die in Selbsthilfegruppen selbst organi-*

---

137 Nach der Definition des Deutschen Bildungsrates wird Weiterbildung als „Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluß einer unterschiedlich ausgedehnten ersten Ausbildungsphase“ bezeichnet (Deutscher Bildungsgrat 1970, S. 197).

*siert stattfinden? Das ist natürlich Weiterbildung. Überhaupt keine Frage [D IP6, BP: 105].*

## **Finnland**

Der Anstoß für die Diskussion über Lebenslanges Lernen in Finnland kam den befragten finnischen bildungspolitischen Experten zufolge in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre.<sup>138</sup> Impulsgeber waren die internationalen Organisationen mit ihren Veröffentlichungen. Im Jahr 1997 erschien die Publikation „The Joy of Learning“ des finnischen Bildungsministeriums (Ministry of Education 1997), nach Aussage des finnischen bildungspolitischen Experten „die finnische Interpretation“ der OECD-Veröffentlichung „Lifelong Learning for All“. Darin wird Lebenslanges Lernen als ein zusammengesetztes Prinzip („composite principal“) dargestellt, das nicht nur die Lernkarrieren der Individuen betrifft, sondern auch kommunale Aktivitäten und politische Programme.

In Finnlands nationaler Stellungnahme zum EU-Memorandum über das Lebenslange Lernen wird vermerkt, dass durch die stark hervorgehobene Akzentsetzung auf Beschäftigungsfähigkeit und bürgergesellschaftliches Engagement die persönliche Entwicklung des Individuums zu wenig im Blickfeld steht, obwohl sie gleichermaßen zu den Zielen Lebenslangen Lernens gehört (vgl. European Commission/OPM 2001, S. 3). Darüber hinaus wird auf die wenig stringente Anwendung des Begriffs im Memorandum eingegangen<sup>139</sup> und auf die Notwendigkeit einer eindeutigeren Begriffsklärung aufmerksam gemacht:

Finland sees that it is crucial that the concept of lifelong learning is defined unambiguously in order that it can be used as a principle steering different

138 Schon in den 1970er Jahren wurde Lebenslanges Lernen anhand der UNESCO-Publikation „Learning to Be“ (vgl. Faure/Herrera/Kaddoura 1973) diskutiert, diese Diskussion flaute anschließend jedoch ab. Die Gründe dafür sehen die finnischen Experten in der unterschiedlichen Akzentsetzung des Konzepts. In den 1970er Jahren sei es eher ein humanistisches Konzept gewesen, in den 1990er hingegen kam die Legitimation aus der Wirtschaft. Darin liegt nach Ansicht der Experten ein wesentlicher Grund für seine Durchsetzung [FIN, IP2, BP].

139 Im Memorandum wird der Begriff „Lebenslanges Lernen“ mit Erwachsenenbildung gleichgesetzt, dann als Sammelbegriff für menschliches Lernen verwendet und dann wieder mit Lernen über die gesamte Lebensspanne hinweg in verschiedenen Settings gleichgesetzt (vgl. Europäische Kommission 2000).

policy sectors. Lifelong learning must be understood as an approach which steers education policy and other policies involving learning with a view to creating favourable conditions and opportunities for continuous learning (ebd., S. 4).

Heute wird Lebenslanges Lernen in Finnland in Übereinstimmung mit der internationalen Diskussion als „Lernen während des gesamten Lebenslaufs in allen möglichen Umgebungen“ definiert. Der Experte aus dem finnischen Bildungsministerium fasst die Diskussion zusammen:

*The lifelong learning concept has been understood as learning in all ages, from cradle to grave, in all environments, that is informal education and learning too. In fact that means that we have as a target for education the whole population. We have also included in the core curricula for compulsory education, basic and lower secondary education and then in upper secondary education, that all people have to learn how to learn during their basic or initial education periods so that they get learning skills for the rest of their lives, and they can develop themselves during their later life [FIN IP2, BP: 70].*

Damit gehört erklärtermaßen die gesamte Bevölkerung des Landes zur Zielgruppe pädagogischer Bemühungen. Wichtigstes Ziel bei der Einführung dieses Konzepts sei zum einen die Schwerpunktsetzung auf die Bildungsprozesse Erwachsener und zum anderen die Fokussierung auf informelle Lernprozesse, die außerhalb von Bildungseinrichtungen stattfinden. Dennoch wird der Begriff heutzutage oft synonym mit den Begriffen „Erwachsenenbildung/Weiterbildung“ verwendet, so die Expertin aus dem finnischen Statistischen Amt.

*We really use the concept of lifelong learning as an umbrella concept and we keep it as a political concept mainly. [...] Perhaps the main thing that came out when we started to use the concept „lifelong learning“ was that the target of education and training has to be also the adults and not only youngsters. But then we started to use the term like adult education. Quite near those concepts [...]. And I think, the main issue that we wanted to point out was informal learning. That is, also another learning environment than a school or an education programme are important to get a high level of skills [FIN IP1, BS: 85; 116–118].*

Jugendbildung, Erwachsenenbildung und Weiterbildung sind als Teil des Kontinuums Lebenslanges Lernens anzusehen. Auch Erwachsenen müsse die Möglichkeit gegeben werden, Lernkompetenzen („learning skills“) in verschiedenen Kontexten zu akquirieren und ihre erworbenen Kompetenzen zu akkreditieren. Die Unterscheidung zwischen intentionalem und nicht-intentionalem Lernen ist in diesem Sinne nach Auffassung des bildungspolitischen Experten irrelevant, da auch nicht-intentionales Lernen zum Kompetenzerwerb führen kann.

*It doesn't matter how you learned the skills you have now. You want to be assessed that you have them, so that you don't have to learn them again. So I think it's irrelevant in that sense to separate the intentional from non-intentional learning. If you have learned something, you've learned it [FIN, IP2, BP: 80].*

Eine Gesamtstrategie für Lebenslanges Lernen gibt es nach Ansicht der befragten Experten in Finnland nicht, gleichwohl wird die Publikation „The Joy of Learning“ (1997) des finnischen Bildungsministeriums auf internationaler Ebene als die finnische Strategie für Lebenslanges Lernen erachtet (vgl. Nyssölä/Hämäläinen 2001, S. 14; Papadopoulos 2002a, S. 51). Der Grund dafür liegt nach Ansicht der befragten bildungspolitischen Experten darin, dass es fast unmöglich sei, eine gute Strategie für ein so umfassendes Konzept zu finden. Lebenslanges Lernen ist im finnischen Zwischenbericht „Education und Training 2010“ (Ministry of Education 2005) als ein Ansatz definiert, der Bildungspolitik, aber auch andere Politikbereiche, die mit Lernen zu tun haben, steuert. Lebenslanges Lernen ist heute in verschiedenen Programmen und Bildungsbereichen implementiert worden, dabei sei eine „nordische Dimension“ des Konzepts erkennbar, die den Schwerpunkt auf die soziale Kohäsion lege.

Die zentralen Themen der finnischen Bildungspolitik in den letzten zehn Jahren bestehen zum einen in der Priorität, die der Erwachsenenbildung/Weiterbildung zugesprochen wurde und zum anderen im Kompetenzerwerb mit Blick auf Basisqualifikationen für gering qualifizierte und arbeitslose Menschen. Zurzeit wird intensiv über die Entwicklung von

Kompetenzen für die Gesamtbevölkerung und deren Akkreditierung<sup>140</sup> sowie über neue Wege der Organisation von Erwachsenenbildung/Weiterbildung debattiert. Die finnische Bildungspolitik unterstützt Maßnahmen wie die Öffnung aller Bildungsinstitutionen (Schulen, Polytechnics, Universitäten) auch für Erwachsene sowie die Einführung eines Modells der Städteentwicklung zu Lernzentren.

### Griechenland

Der Begriff „Lebenslanges Lernen“ wurde offiziell erst im Zuge der ersten Gesetzgebung über Lebenslanges Lernen von 2005 definiert.<sup>141</sup> Im Gesetz wird eine breite Definition über die Lebensspanne verwendet, gleichzeitig aber eine fragwürdige Unterscheidung vorgenommen, die den integrativen Charakter des Konzepts aushöhlt: die Unterscheidung zwischen lebenslanger „Bildung“ („*dia viou ekpaideusi*“) und lebenslanger „Qualifizierung“ („*dia viou katartisi*“). Im politischen Kontext wird der Begriff faktisch deckungsgleich mit dem Begriff „*Ekpaideusi Enilikon*“ („*adult education*“) verwendet. Die befragte Expertin aus dem griechischen Bildungsministerium räumt ein:

*Although in papers we use the broader concept, which means from cradle to the grave, in policy terms it concises with adult learning. It is mainly for adults, perhaps because adult learning policy infrastructure is very badly needed in Greece. Lifelong learning in Greece is mainly for adults [GR IP3, BP: 42].*

Das wesentliche Problem beim Konzept des Lebenslangen Lernens stellt nach Ansicht der Befragten die Erweiterung des Bildungsbegriffs dar. Vor etwa zwanzig Jahren war nach ihrer Ansicht der Begriff „Bildung“ klar

140 Finnland hat sich bereits zu Beginn der 1990er Jahre für die Einführung eines kompetenzorientierten Anerkennungssystems entschieden. Das finnische CBQ-System („*Competence Based Qualifications*“) bietet die Möglichkeit der Anerkennung informell erworbener Kompetenzen außerhalb des formalen Bildungssystems. Ziel dabei ist es, die Motivation und die Lernkompetenz der Bevölkerung zu erhöhen und Ausbildungszeiten zu verkürzen, auch um dadurch Kosten zu sparen.

141 In diesem Gesetz (3369/2005) werden u.a. Themen, die auf die strukturelle Verankerung Lebenslangen Lernens abzielen, geregelt (z.B. die Gründung einer Kommission zur Koordination und Überwachung von Maßnahmen in diesem Bereich oder die Schaffung von Instituten für Lebenslanges Lernen innerhalb von Universitäten und Technischen Hochschulen).

definiert und eingegrenzt. Er bezog sich auf das, was in Schulen und Universitäten stattfand, nämlich auf Bildung, die in Institutionen des formalen Bildungssystems erfolgte und von Personen im Kindes- und Jugendalter wahrgenommen wurde. Heutzutage beinhaltet der Begriff eine Reihe von Lernaktivitäten, die in verschiedenen Kontexten stattfinden können. Diese Begriffserweiterung außerhalb des offiziellen Bildungssystems auf non-formale und informelle Lernkontexte („non-formal“, „informal learning“) sei in Griechenland nicht sehr bekannt.

Es gibt im Wesentlichen zwei Gründe, die mit dem mangelnden Wissen um die Existenz anderer Lernformen außerhalb des formalen Bildungssystems zu tun haben: Zum einen hat formalisierte und institutionell organisierte Erwachsenenbildung (also das, was im Kontext des Lebenslangen Lernens als non-formale Bildung bezeichnet wird) keine Tradition in der griechischen Gesellschaft. Nicht nur das bildungspolitische Konzept des Lebenslangen Lernens, sondern auch die Idee einer integrativen Erwachsenenbildungspolitik und einer breiten, gesetzlich verankerten Erwachsenenbildung ist ein Novum für Griechenland.<sup>142</sup> Zum anderen besteht kein Bewusstsein für die Existenz der vielen Formen des Lernens jenseits von Bildungsinstitutionen, wie das Lernen in der Familie, im Berufsleben und im gesellschaftlichen Leben. Dies sei nach Ansicht der bildungspolitischen Expertin insofern bemerkenswert, als dies faktisch die Lernformen seien, die das Überleben der griechischen Gesellschaft sichern. Umso erstaunlicher ist, dass es noch kein transparentes System der Anerkennung von non-formalem und informellem Lernen in Griechenland gibt.<sup>143</sup>

Nicht nur der Begriff des „Lebenslangen Lernens“ sorgt für konzeptionelle Verwirrung, sondern im Hinblick auf die griechische Terminologie

142 So gab es bis zum Jahr 2000 keine konkrete Erwachsenenbildungspolitik, erst zu diesem Zeitpunkt sind die ersten politischen Papiere erschienen. Die erste Gesetzgebung im Bereich der Erwachsenenbildung wurde 2005 erlassen, eine Entwicklung, die nach Auffassung der bildungspolitischen Expertin sehr lang gedauert hat. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es lediglich einzelne Aktionen und Initiativen, wie beispielsweise die „Schulen der Zweiten Chance“ oder die neu gegründeten „Erwachsenenbildungszentren“, die allerdings verstreut und nicht in eine nationale Politik eingebunden sind.

143 Der Mangel an einem System der Anerkennung von Kompetenzen, die außerhalb des formalen Bildungssystems erworben werden, wird im griechischen Background Report für die OECD zur Rolle der nationalen Qualifikationssysteme zur Förderung Lebenslangen Lernens sehr deutlich (vgl. OECD/EKEPIS 2003).

herrscht auch bei den Begriffen „Erwachsenenbildung“ bzw. „Weiterbildung“ große Unklarheit. Genutzt werden beispielsweise „Ekpaideusi Enilikon“ („adult education), „Epimorfosi Enilikon“ („further education“), „Synehizomeni Ekpaideusi“ („continuing education“), „Synehizomeni Katartisi“ („continuing education and training“), „Epangelmatiki Katartisi“ („vocational training“). Die Begriffe werden in Wissenschaft, Politik und Praxis uneinheitlich verwendet, und es gibt keinen öffentlichen Diskurs, der zur Klärung der Begriffe beitragen könnte.

*The conceptual field is a problem in Greece. There is a lot of obscurity around the concepts even within professionals [GR IP3, BP: 36].*

Der Begriff „Ekpaideusi Enilikon“ („adult education“) ist neu und wurde unter angelsächsischem Einfluss eingeführt. Der früher genutzte Begriff „Laiki Epimorfosi“ ist eine Übersetzung des französischen Begriffs „éducation populaire“. Noch heute ist aber nach Auffassung der bildungspolitischen Expertin der breiten Bevölkerung nicht klar, was mit „Ekpaideusi Enilikon“ gemeint ist. Viele assoziieren mit dem Begriff Alphabetisierungsprogramme, da in der Vergangenheit die Aufgaben der „Laiki Epimorfosi“ („éducation populaire“) fast ausschließlich darin bestanden. Der Begriff „Epimorfosi Enilikon“ scheint nach Ansicht der gleichen Expertin umfassender zu sein, da darunter auch Aspekte von kultureller Bildung, Persönlichkeitsentwicklung und bürgergesellschaftlichem Engagement subsumiert würden. Jedenfalls seien europäische Entwicklungen in der Konzeptualisierung sehr wichtig, da sie immer wieder Anregungen für nationale Konzeptentwicklungen geliefert hätten, so die Expertin aus dem griechischen Bildungsministerium [GR, IP3, BP].

Ein befragter Experte aus der Bildungsforschung macht auf den Wandel der Begriffe im Laufe der Zeit aufmerksam. Die Begriffe ändern sich mit den Funktionen, dem Inhalt und den Adressaten der Erwachsenenbildung. Der Begriff „Weiterbildung“ („Synehizomeni Ekpaideusi“, „continuing education“) scheint zunehmend den traditionellen (antiquierten) Begriff der „Erwachsenenbildung“ („Ekpaideusi Enilikon“, „adult education“) abzulösen, der überwiegend mit der sozialkompensatorischen Funktion der Erwachsenenbildung assoziiert wurde. Zuletzt zeige sich, dass sich in

Griechenland der Begriff „Lebenslange Bildung“ („Dia Viou Ekpaideusi“, „lifelong education“) durchsetze. Für den Befragten konstituieren heute die Erstausbildung („Archiki Ekpaideusi“) und die Weiterbildung („Synechizomeni Ekpaideusi“) die lebenslange Bildung („Dia Viou Ekpaideusi“) [GR, IP1, BF].

Zurzeit fokussiert die griechische Erwachsenenbildungspolitik ihre Bemühungen auf zwei Bereiche, die vom Europäischen Sozialfonds mitfinanziert werden: Die „Schulen der Zweiten Chance“ und das „Netzwerk der Erwachsenenbildungszentren“. Die größte Herausforderung wird jedoch die Entwicklung einer integrativen, nationalen Erwachsenenbildungspolitik sein, jenseits der verstreuten Zuständigkeiten in verschiedenen Ministerien und Abteilungen (Bildungs-, Arbeits-, Kultusministerium) und auf verschiedenen Ebenen (national, regional).

Seitdem Lebenslanges Lernen zum Prioritätsthema in der EU avanciert ist, musste auch Griechenland, als Mitglied der EU, eine nationale Strategie für Lebenslanges Lernen entwickeln. Die befragte bildungspolitische Expertin kritisiert jedoch, dass das System der Erwachsenenbildung Lebenslanges Lernen nicht ausreichend unterstütze. Freilich gebe es einzelne Maßnahmen, wie die „Schulen der Zweiten Chance“ oder Sprachkurse für Migranten, die Lernmöglichkeiten eröffneten, es gebe aber keine kohärente und umfassende Strategie dafür.

Zwar laufe derzeit eine intensive Debatte auf der politischen Bühne über Themen wie Evaluation und Anerkennung früheren Lernens, bei der sehr kontrovers und vordergründig mit politischer Intention von verschiedenen Seiten argumentiert werde, allerdings hätte sie nicht die breite Öffentlichkeit erreicht und sei nur bedingt in die akademische Welt eingedrungen.

*A lot of on the political debate, a lot of the controversy, comes from the fact, that concepts are not very clear in Greece. For example: evaluation, assessment, recognition of prior learning. These are hot potato issues in Greece, because there is a lot of confusion about what is formal, what is non-formal, with a lot of political propaganda in it from different sides. And I think that we are expecting a national debate to give food on that. But I'm afraid that the issues on lifelong learning were not properly debated and are not familiar to a broader public for the time being [GR IP3, BP: 46].*

Die Befragte führte das auf die fehlende Tradition von Studiengängen der Erwachsenenbildung in Griechenland zurück. Das Feld sei neu, es gebe einen Mangel an ausgebildeten Erwachsenenbildnern und akademischem Personal, die eine theoretische Debatte führen könnten sowie wenige wissenschaftliche Veröffentlichungen in diesem Bereich.

### **1.3 Zusammenfassende Betrachtung**

Die Dokumentenanalyse sowie die Auswertung der Interviews zeigen, dass im Hinblick auf den Begriff des „Lebenslangen Lernens“ zumindest auf der Oberfläche weitgehend Konsens herrscht: Die bildungspolitischen Akteure sowohl auf der internationalen als auch auf der nationalen Handlungsebene assoziieren mit diesem Begriff Lernen in verschiedenen Kontexten während der gesamten Lebensspanne. Als konsensfähig erweisen sich die zwei Dimensionen des Lebenslangen Lernens, nämlich die Zeitdimension („lebenslang“) und die Kontextdimension („formale, non-formale, informelle Lernkontexte“). Die Bemühungen seitens der EU und der OECD, das Konzept inhaltlich zu umreißen und international akzeptierte Definitionen zu liefern, haben offensichtlich Früchte getragen. Die Akteure auf internationaler Ebene sprechen wie selbstverständlich von „common definition“ [EC, IP1 BP] und „classical framework“ [OECD, IP1, BS], wobei die OECD-Vertreter die Bedeutung der kulturellen Verstehenshorizonte bei der Definition und Umgrenzung des Begriffs „Lebenslanges Lernen“ deutlicher hervorheben als die Befragten aus der Europäischen Kommission. Das mag u.a. an dem weltumspannenden Radius der OECD liegen und ihrer Konfrontation mit Kulturen, die von den europäischen verhältnismäßig abweichen.

Die bildungspolitischen Akteure auf der nationalen Handlungsebene haben die von der EU und der OECD vorgeschlagenen Begriffe größtenteils adaptiert und in ihren gesetzlichen Regelungen aufgenommen. Die breite Akzeptanz der theoretischen Begrifflichkeit trägt jedoch. Auf der Implementierungsebene des Konzepts des Lebenslangen Lernens in die jeweilige länderspezifische Realität lassen sich Differenzen feststellen, die sich aus den jeweiligen kulturellen und historischen Traditionen ableiten lassen. Die

landesspezifische Akzentuierung des Konzepts des Lebenslangen Lernens deutet auf Re-Kontextualisierungen und Uminterpretationen innerhalb pfadabhängiger Diskurstraditionen hin.

So weisen die finnischen bildungspolitischen Experten auf eine nordische Dimension des Konzepts mit Schwerpunktsetzung auf die soziale Kohäsion und die persönliche Entwicklung hin (vgl. hierzu auch Tuijnman/Hellström 2001; Antikainen 2006). Lebenslanges Lernen wird durch unterschiedliche Maßnahmen unterstützt, beispielsweise durch die Öffnung aller Bildungseinrichtungen für Erwachsene und durch die Fokussierung auf Kompetenzerwerb und dessen Akkreditierung (vgl. Sroka 2006b).

Die griechischen bildungspolitischen Akteure wiederum betonen, dass das Konzept des Lebenslangen Lernens die Verwirrung in einer Gesellschaft, die Bildung nur mit dem formalen Bildungssystem assoziiert, weiter vergrößert hat. Aufgrund der fehlenden Tradition in der institutionalisierten Erwachsenenbildung und des mangelnden Bewusstseins für Lernprozesse außerhalb von Bildungseinrichtungen finden non-formale und informelle Lernprozesse wenig Akzeptanz. Dies führt dazu, dass Lebenslanges Lernen faktisch mit institutionalisierter Erwachsenenbildung/Weiterbildung gleichgesetzt wird.<sup>144</sup> Das spiegelt sich u.a. in den Maßnahmen wider, über die Lebenslanges Lernen in Griechenland implementiert werden soll (z.B. „Schulen der Zweiten Chance“ oder berufliche Erwachsenenbildungszentren) sowie in der Vehemenz, mit der die Debatte über die Anerkennung von informell erworbenen Kompetenzen geführt wird. Trotz der Ankündigung einer nationalen Strategie für Lebenslanges Lernen bleiben die Maßnahmen fragmentarisch und unzusammenhängend.

Für die deutschen bildungspolitischen Akteure steht das neue Verständnis vom Lernen im Widerspruch zu traditionellen Unterscheidungslinien, wie die der Erstausbildung und Weiterbildung oder die der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung, auf deren Grundlage das deutsche Bildungs-, Aus- und Weiterbildungssystem beruht. Die neuen Begriffe, die das Konzept des Lebenslangen Lernens mit Inhalten füllen sollen, nämlich

---

144 Vgl. hierzu die Beiträge (exemplarisch Athanasoula-Reppa/Kabourgiannidou-Kontogiorgi 2001) in der Dokumentation des 9. Internationalen Kongresses der Pädagogischen Gesellschaft Griechenlands (Paidagogiki Etaireia Ellados) zum Thema „Weiterbildung und lebenslanges Lernen“ in Paidagogiki Etaireia Ellados 2001.

formales, non-formales und informelles Lernen, sind in der Öffentlichkeit schwierig zu kommunizieren und unter Wissenschaftlern nicht eindeutig geklärt. Trotz konzeptioneller Vorbehalte wird Lebenslanges Lernen vornehmlich mit (beruflicher) Weiterbildung assoziiert. Eine Gesamtstrategie für das Lebenslange Lernen ist zwar entwickelt worden (vgl. BLK 2004; BMBF 2008), die Maßnahmen allerdings, die darunter subsumiert werden, sind so heterogen, dass im Prinzip alles darunter erfasst werden kann.

Im Ergebnis suggeriert die länderübergreifende Akzeptanz der internationalen Begrifflichkeit in Bezug auf Lebenslanges Lernen eine Kongruenz, die unter der Oberfläche der Schlagwörter nicht existiert (vgl. Tab. 10).

	<b>Konvergenzen auf der Ebene der Nomenklatur</b>	<b>Divergenzen in der Semantik der Begriffe</b>
<b>Deutschland</b>	„lifelong“ – „lifewide“, „formal“, „non-formal“, „informal“ learning	Schwerpunkt: berufliche Weiterbildung (Beschäftigungsfähigkeit)
<b>Finnland</b>	„lifelong“ – „lifewide“, „formal“, „non-formal“, „informal“ learning	Schwerpunkt: soziale Kohäsion und persönliche Entwicklung
<b>Griechenland</b>	„lifelong“ – „lifewide“, „formal“, „non-formal“, „informal“ learning	Schwerpunkt: institutionalisierte Erwachsenenbildung

Tabelle 10: Vergleichende Betrachtung der Rezeption des Konzepts des Lebenslangen Lernens in der Bildungspolitik in den Fallländern

## 2. Lebenslanges Lernen als empirisches Konzept

Die empirische Operationalisierung theoretischer Begriffe ist keineswegs nur eine technologische Angelegenheit. Wie ein Begriff für statistische Zwecke operationalisiert wird, hängt von sprachlich-kulturellen, gesellschaftlich-historischen und nicht zuletzt auch von politischen Faktoren ab, die die Selektivität der diesbezüglichen Entscheidungen mitprägen und legitimieren<sup>145</sup> (vgl. Dollhausen 2008, S. 19ff.).

Die grundsätzlichen Impulse, sich mit Fragen der empirischen Operationalisierung und Messung Lebenslangen Lernens auseinanderzusetzen, kommen aus der Politik. Die seit 2000 zu beobachtenden Bemühungen, Lebenslanges Lernen nicht nur als normatives Konzept zu begreifen, sondern es auch empirisch zu untersuchen, sind von den bildungspolitischen und bildungsstatistischen Abteilungen internationaler Organisationen (UNESCO, EU, OECD) lanciert worden (vgl. Kap. C 2.2), während die diesbezüglichen erziehungswissenschaftlichen Forschungsinteressen eher schwach ausgeprägt waren. Internationale und supranationale Organisationen bestimmen mit ihrem thematischen Impetus und ihrem sprachlichen Duktus durch Konferenzen, Mitteilungen, Memoranden und Strategie-papiere nicht nur den Diskurs um Lebenslanges Lernen (vgl. Kap. A 2.1 und C 1), sondern beeinflussen auch maßgeblich die empirische Erfassung Lebenslangen Lernens durch die Entwicklung von Indikatoren und Erhebungsinstrumenten, die Bestimmung von Benchmarks und die Durchführung von vergleichenden Studien.

Die empirische Erfassung Lebenslangen Lernens ist eng mit der Frage der definitorischen Klärung des Konzepts verbunden. Um vergleichbare Analysen hinsichtlich der Realisierung Lebenslangen Lernens in den verschiedenen Gesellschaften zu ermöglichen, benötigt man eine präzise, handhabbare und einheitliche (Arbeits-)Definition des Lebenslangen Lernens. Von daher ist die Frage nach der zugrunde liegenden Definition bei der Operationalisierung des Begriffs von elementarer Bedeutung.

---

145 Zur Operationalisierung der Begriffe „Weiterbildung“ und „adult learning“ vgl. Kuper 2008a; Gnahs 2008b. Zur Operationalisierung der Weiterbildungsbeteiligung in empirischen Studien vgl. auch Widany 2009.

Im Folgenden geht es um die Analyse Lebenslangen Lernens als empirisches Konzept auf der Grundlage von Experteninterviews mit Repräsentanten aus den statistischen Abteilungen der EU (Eurostat) und der OECD (Statistics and Indicators Division), mit Vertreterinnen und Vertretern der nationalen Statistischen Ämter in Deutschland, Griechenland und Finnland sowie mit Bildungsforschern. Zudem wurden bildungsstatistische Dokumente, Arbeitspapiere und Berichte zur Analyse herangezogen, um die Expertenaussagen zu explizieren und zu kontextualisieren.

## 2.1 Gründe für die empirische Erfassung Lebenslangen Lernens

Die Entwicklungen im Bereich der Beobachtung und Erfassung des Lebenslangen Lernens sind nach einhelliger Meinung der befragten Expertinnen und Experten auf politische Initiativen zurückzuführen. Die Befragten aus der Europäischen Kommission führen diese politischen Aktivitäten auf Initiativen der Europäischen Union zurück und begründen sie mit Modernisierungs- und Humankapitaltheorien. Demzufolge hat die EU die Bedeutung von Investitionen in die Humanressourcen erkannt und in einer Reihe von Beschlüssen ihren Willen bekräftigt, in Wissen, Forschung und menschliches Potenzial zu investieren.

Die Gründe für die statistische Erfassung Lebenslangen Lernens sind nach Ansicht der Befragten vielfältig. Eine Expertin aus der Generaldirektion Bildung und Kultur der Europäischen Union fasst sie wie folgt zusammen:

*Because it allows better understanding on the access to learning and on the process of learning and on knowledge acquisition. This is the first reason why it should be measured statistically. Second reason: Because it's important to have better knowledge on the efficiency of systems and on the role they play in the knowledge acquisition, so I think statistics are a good way to get this information. Also a very important thing is to construct indicators and to compare countries and their achievements between themselves and with major competitors. And also to better identify areas where policy action should be developed and where investment should be made [EC IP2, BP: 214].*

Der Experte vom europäischen Statistischen Amt (Eurostat) hebt insbesondere den Nutzen hervor, den sich die politisch Verantwortlichen auf EU-Ebene von der Messung Lebenslangen Lernens erhoffen:

*The policy framework is the Lisbon Strategy as it is reflected in the Employment Strategy and in the Education and Training 2010 process. That are the common objectives on the education and training systems. To support with empirical data the analysis of the role of education and lifelong learning in the sense of these objectives. Because if you say that something has an impact on something else, you have to be able to measure it [EC IP1, BS: 285–287].*

Mit einem auf die Theorie des Humankapitals rekurrenden Argumentationsstrang begründet die OECD-Expertin das Interesse an der empirischen Erfassung Lebenslangen Lernens. Als Antriebskraft nennt sie die Anerkennung der besonderen Bedeutung des Humankapitals für die ökonomische Entwicklung. Die OECD habe mit ihrer Arbeit einen wesentlichen Beitrag zu dieser Erkenntnis geleistet, so die Befragte [OECD IP2, BP]. Der Experte aus der Statistics and Indicators Division des Bildungsdirektorats führt zudem das in OECD-Veröffentlichungen häufig zu findende Argumentationsmuster der evidenzbasierten Bildungspolitik an:

*All these quantitative indicators, statistic figures, are just to provide reference for the policy debate. All policy making and policy results are assessed in reference to targets and indicators at a benchmarking attitude. A society needs figures to debate and to assess policy, and that's the case for education and lifelong learning. I think you can not have a [...] total coverage of the phenomenon, but it's true that without data or comparable results, you can't say anything except impressions and ideas [OECD IP1, BS: 82].*

Die Einschätzungen der befragten Experten aus der Bildungsstatistik und der Bildungsforschung in den drei untersuchten Ländern zu den Impulsen und Gründen für die statistische Erfassung Lebenslangen Lernens liegen nicht weit auseinander. So bestätigt ein deutscher Bildungsforscher, dass der Übergang zur Wissensgesellschaft, vor deren Hintergrund Bildung und Lernen eine zentrale Bedeutung einnehmen, der zentrale Grund für die Beschäftigung mit dem Lernen im Lebenslauf ist. Wissen und Lernen werden nunmehr als Ressourcen begriffen, die nicht nur die persönliche

Entwicklung ermöglichen, sondern übereinstimmend auch über die Wettbewerbsfähigkeit von Ländern entscheiden. Die Initiative, das Lebenslange Lernen empirisch zu erfassen, kam nach Ansicht dieses Befragten von der internationalen Ebene, insbesondere von der OECD und der Europäischen Kommission, obwohl es auch vereinzelte Impulse auf nationaler Ebene gab. Die Wissenschaft selbst habe hingegen einen deutlich schwächeren Impuls in diese Richtung gegeben.

*In dem Moment, wo Bildung noch stärker als ohnehin schon als ein ganz entscheidender Einflussfaktor für so viele Dinge gesehen wird, wird das auch ein Aspekt, den man dann international vergleichen will. Und da gab's ja lange Zeit die Diskussion, ob man das kann, ob das geht, und so, und die ist ja seit PISA eigentlich vom Tisch, Gott sei Dank! Also, da haben auch die Akteure, die das auf die Schiene gebracht haben, gewisse grundlegende Widerstände überwunden, und es ist jetzt für künftige Aktivitäten auch ein bisschen einfacher [D IP1, BF: 151].*

Auch für die Vertreterinnen und Vertreter der nationalen Statistischen Ämter in allen drei untersuchten Ländern ist unverkennbar, dass der Anstoß für die Erfassung des Lebenslangen Lernens aus der Politik, insbesondere aus der europäischen Politik kam. Die Gründe für das politische Interesse an der Erfassung Lebenslangen Lernens sehen die Interviewten im Bedeutungszuwachs von Wissen, der Unzulänglichkeit der Erstausbildung und der Notwendigkeit der permanenten Weiterbildung in einer Wissensgesellschaft. Die Erfassung Lebenslangen Lernens sei eine politische Vorgabe auf europäischer Ebene, die von der statistischen Seite konzeptionell entwickelt und stark beeinflusst wurde, so ein Vertreter aus dem deutschen Statistischen Amt:

*Die Initiative kam von der Politik, sogar von der EU-Ebene. Dort ist dieses Thema auf die Agenda gesetzt, wobei man auch sagen kann, dass die konzeptionelle Entwicklung des theoretischen Begriffs des lebenslangen Lernens, das war mein Eindruck, stark von der Statistik beeinflusst ist. Weil man sich dort viel konkretere Gedanken mit dem Thema machen muss, weil man es auch empirisch erheben muss, so dass es dort einen wechselseitigen Prozess gab [D P4, BS: 66–68].*

Eine ähnliche Position vertritt die Expertin aus dem finnischen Statistischen Amt. Die Messung Lebenslangen Lernens sei eine Forderung, die aus der Politik kam, um die Partizipation Erwachsener an verschiedenen Formen von Weiterbildung zu erfassen. Gleichzeitig betont sie jedoch, dass das Interesse der Politik nicht dem Lebenslangen Lernen an sich, sondern den Ergebnissen des Lernens und insbesondere dem Kompetenzniveau der Bevölkerung gelte.

*I think that their target is not really lifelong learning, it actually concerns the skills of adults. And there is no matter what kind of education and training people have had, if they have the skills. If it's formal, non-formal or informal learning, it doesn't actually matter. But what is the outcome of learning, what is the skill level of the population, I think, that is what they are interested in [FIN IP1, BS: 36].*

Auch für den Befragten aus dem griechischen Statistischen Amt steht es außer Frage, dass die Initiative für die empirische Erfassung des Lebenslangen Lernens von der Politik ausgegangen sei. Für die Erreichung der Ziele der Lissabon-Strategie seien Bildung und Weiterbildung eine zentrale Voraussetzung. Außerdem hätte eine Reihe von Entwicklungen am Arbeitsmarkt dazu geführt, dass Lebenslanges Lernen zur Bedingung für den Erhalt des Arbeitsplatzes und der Beschäftigungsfähigkeit geworden sei. Mit der empirischen Erfassung des Lebenslangen Lernens erhoffe die Politik, wichtige Informationen über die Beteiligung am Lebenslangen Lernen und über die Faktoren zu erhalten, die das Weiterbildungsverhalten bestimmen, um daraus Wege der politischen Intervention abzuleiten [GR, IP2, BS].

Schließlich stelle das Lebenslange Lernen heute eine relevante Verhaltensdimension dar, daher sei seine empirische Erfassung genauso wichtig wie die kontinuierliche Beobachtung anderer relevanter gesellschaftlicher Größen, so die Argumentation eines griechischen Bildungsforschers:

*Man muss sagen, dass rationale Politikgestaltung auf jedem Sektor sich auf gültige und zuverlässige Daten stützt, die regelmäßig aktualisiert werden. Damit also der Staat rational handelt, muss er eine Datenbasis haben, die gültig, zuverlässig und aktuell ist. Aus diesem Grund gibt es heute in allen entwickelten Gesellschaften organisierte Systeme der Dauerbeobachtung der*

*relevanten gesellschaftlichen Größen mit zumeist Standard-Sozialindikatoren. Das lebenslange Lernen ist heute in der Wissensgesellschaft eine sehr relevante Verhaltensdimension, genauso wichtig wie die kontinuierliche Beobachtung anderer relevanter gesellschaftlicher Größen [GR IP1, BF: 48].*

## 2.2 Definitions- und Operationalisierungsschwierigkeiten

Dass der „Lebenslang-lebensweit“-Ansatz des Lebenslangen Lernens (vgl. Kap. C 1.1) unumstritten ist, sollte konsequenterweise bei seiner empirischen Erfassung Berücksichtigung finden. Um ein Gesamtbild des Lernens im Lebenslauf zusammenzustellen, sollte daher ein umfassendes Erhebungskonzept entwickelt werden, das alle Lernaktivitäten während der gesamten Lebensspanne eines Individuums und unabhängig vom Kontext, in dem sie stattgefunden haben, erfassen kann. Ob sich dieser ambitionierte Anspruch jedoch realisieren lässt, wird von den Experten unterschiedlich bewertet.

Im Gegensatz zur Erfassung formaler Bildung, die aus der Sicht der Expertinnen und Experten aus der Bildungsstatistik und Bildungsforschung kaum Schwierigkeiten mit sich bringt, bereitet die Erfassung non-formaler Bildung aufgrund des Grenzbereichs zwischen formaler und non-formaler Bildung Schwierigkeiten, denen man mit Klassifikationen von Lernaktivitäten zu begegnen versucht (vgl. Kap. C 3.1). Ferner bestehen nach der übereinstimmenden Ansicht der Befragten Schwierigkeiten insbesondere bei der Definition des informellen Lernens und seiner Abgrenzung vom zufälligen Lernen.

Entgegen der breiten, allumfassenden Definition, die in der Kommissionsmitteilung „Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen“ (2001) enthalten ist (vgl. Kap. C 1.1), greift Eurostat auf eine in der Statistik verwendete Definition Lebenslangen Lernens zurück, wonach informelles Lernen mit absichtsvollem Selbstlernen gleichgesetzt wird. Diese statistische Definition Lebenslangen Lernens ist im Endbericht der Task Force Measuring Lifelong Learning enthalten (European Commission/Eurostat 2001a). Sie grenzt den Begriff im Vergleich zur Kommissionsmitteilung von 2001 wieder ein und berücksichtigt explizit die Dimension der Intentionalität bei den Lernaktivitäten. Unter dem Begriff des Lebenslangen Lernens werden nun „all purposeful learning activities, whether formal

or informal, undertaken on an ongoing basis with the aim of improving knowledge, skills and competence“ subsumiert (vgl. ebd., S. 9).

Das Hauptproblem besteht nach Ansicht des Eurostat-Experten in der Abgrenzung der philosophischen Diskussion über die Natur des Lernens von der praktischen Diskussion über seine Messbarkeit:

*The main problem of this area is to separate the philosophical discussion about what is learning from the discussion what is measurable [EC IP1, BS: 190].*

Wenn es darum geht, informelles Lernen zu erfassen, sollte als Kriterium für die Definition einer Aktivität als Lernaktivität die Intention des Individuums herangezogen werden, so die Auffassung des Experten von Eurostat. Andernfalls könne die Abgrenzung von kulturellen oder Freizeitaktivitäten und Lernaktivitäten nicht mehr aufrechterhalten bleiben. Aber selbst bei dieser Definition bestünde die Schwierigkeit, Lernaktivitäten von anderen Aktivitäten abzugrenzen. Im Rahmen von Individualbefragungen bestimme oftmals die persönliche Auslegung, ob eine Aktivität als Lernaktivität betrachtet werde oder nicht. In einem institutionellen Kontext (z.B. in der Schule) spielt die Intention des Lernenden eine nachgeordnete Rolle; dort ist es die Intention der Institution, die zählt, so die Meinung des Befragten. Trotz der o.g. Schwierigkeiten bei der Definition und Abgrenzung des informellen Lernens gibt es nach Ansicht des Interviewten keine andere Möglichkeit, diese Form des Lernens empirisch zu erfassen. Die Absicht bestehe darin, nicht alles zu messen, was Lernen sein könnte, sondern bestimmte Aspekte des Lernens in einer vergleichbaren Weise zu erfassen.

Ein weiteres Kriterium bestehe in der politischen Relevanz bestimmter Lernformen:

*For learning, for distinguishing learning from non-learning the criterion is intention. If there is no intention to learn, then it's not-learning what you do. It's very difficult to say how it can be implemented. And although it's difficult, there is no other way, we have not seen any other way to define it. Our criterion for selecting the methods that we would like to cover was what we can influence. [...] What can policy influence? Policy can influence learning in learning centres by creating learning centres. They can influence*

*on the job training by giving some incentives for on the job training. But if you take a group of tourists in a bus, half of them maybe learning, half of them may not be learning, they are just travelling. So although we know, we all know that travelling is a very good method to learn, we're not interested to capture it [EU IP1, BS: 199; 213].*

Zudem würden bei Lernaktivitäten, die nicht intentional verlaufen, Probleme bei der Erinnerung an diese Aktivitäten auftreten, so die Expertin aus der Generaldirektion Bildung und Kultur [EC IP2, BP].

Der OECD-Experte äußerte Skepsis gegenüber der Möglichkeit, informelles Lernen statistisch zu erfassen, da hierfür keine empirische Sicherheit bestehe. Die bisherigen Bemühungen seien eher explorativ und experimentierten mit verschiedenen Ansätzen zur Erforschung des Feldes [OECD IP1, BS].

Nach Meinung eines deutschen Bildungsforschers zwingt das Konzept des Lebenslangen Lernens dazu, das Bildungsgeschehen stärker aus einer Gesamtperspektive zu betrachten und wichtige Facetten des Lernens in seiner lebenslangen und lebensweiten Dimension abzubilden. Es sei wichtig, in Erhebungen möglichst viel von den vielfältigen Formen des Lebenslangen Lernens zu erfassen, ohne dass jede Alltagsaktivität plötzlich als Lernaktivität umdefiniert und miterfasst werde. Das vorgeschlagene Kriterium der Intention sei dabei aber nicht immer hilfreich:

*Natürlich wird ganz schnell immer gesagt, das Ganze muss intentional sein. Ich bin noch nicht sicher, ob das wirklich der Schlüsselbegriff ist, auch wenn er sehr viel Form gibt. [...] Also, intentional heißt eigentlich, ich hab eine klare Vorstellung, was ich tue und wie die Schritte angehen [...]. Es gibt auch das „Lernen en passant“, da passieren auch ganz viele Dinge, die ganz entscheidend sein können. Es wäre schade, wenn man so was komplett rausdefiniert, aber es ist eigentlich auch nicht intentional. Ich hab da noch keine endgültige Entscheidung getroffen, habe aber den Eindruck, dass dieser Schlüssel des Intentionalen sehr von der pädagogischen Sichtweise geprägt ist und nicht von der Sichtweise des Lerners und möglicherweise zu viel herausdefiniert [D IP1, BF: 131].*

Bei der Erfassung des informellen Lernens sollte man nach Auffassung eines anderen Bildungsforschers darauf achten, dass Lernen weiterhin differenzie-

rungsfähig bleibe und nicht zur Trivialität werde, wie es in der kanadischen Studie von Livingstone der Fall sei.<sup>146</sup> In Deutschland waren nach Ansicht desselben Befragten die Studien der Arbeitsgemeinschaft für Betriebliche Weiterbildungsforschung sowohl konzeptionell als auch empirisch sehr ertragreich: Sie hätten den Wandel von einem Weiterbildungskonzept im Sinne institutionalisierter Weiterbildung zu einem Kompetenzentwicklungskonzept, das sowohl institutionelle als auch informelle Lernprozesse im Erwachsenenalter zusammenführt, ausführlich dokumentiert. Die Erfassung informeller Lernprozesse gestalte sich als schwieriges Unterfangen, gleichzeitig sei die Einführung des Kriteriums der Intention als Ausschlusskriterium problematisch, so auch die Meinung dieses Befragten:

*Die informellen Lernprozesse zu erfassen, ist schwierig. Natürlich gibt es die und da stehen wir am Anfang eines vernünftigen Konzepts. Es gibt noch keine wirklich gut systematisierte und ausgereifte Kategorisierung und Operationalisierung dessen, was alles informelles Lernen sein kann. [...] Ich denke, den Begriff der Intentionalität zu operationalisieren, ist sehr schwer. Nehmen Sie Einarbeitungsprozesse. Sind die intentional, sind die nicht intentional? Es ist sehr schwierig, ich finde auch, das wäre ein gutes Kriterium, wenn man es operationalisieren könnte, ich sehe aber nur nicht, wie man es operationalisieren soll [D IP2, BF: 126; 130].*

Auch die Vertreterinnen und Vertreter aus dem deutschen Statistischen Amt bestätigen die Schwierigkeiten, die mit der Operationalisierung des lebensweiten Ansatzes des Lebenslangen Lernens einhergehen, zum einen hinsichtlich der Festlegung der Intention bei Lernaktivitäten und zum anderen in Bezug auf die Abgrenzung der Lernaktivitäten untereinander [D IP4, BS: 152].

Bezüglich der lebenslangen Dimension des Lebenslangen Lernens machen die Befragten auf die Notwendigkeit der Aufhebung der Trennung zwischen Erstausbildung und Weiterbildung aufmerksam, die im Kontext des Lebenslangen Lernens und vor allem beim internationalen Vergleich immer weniger sinnvoll erscheint.

---

146 Die Studie des Kanadiers D. Livingstone überraschte mit dem sensationellen Befund, dass über 95 Prozent aller erwachsenen Kanadier „sich in irgendeiner Form mit informellen Lerninhalten (befassen), die sie als signifikant einstufen können“ (Livingstone 1999, S. 78).

*Das ist ja auch die Idee von lebenslangem Lernen, dass das [die Trennung zwischen Erstausbildung und Weiterbildung] eigentlich eine artifizielle Trennung ist und wenn man international vergleicht auch nur beschränkt Sinn macht. Wie bereits erwähnt, in einem Land sind bestimmte Bildungsbestandteile in der Erstausbildung drin, in anderen Ländern wird das erst in der Weiterbildung gemacht, deswegen ist es eine künstliche Trennung, die man eigentlich aufgeben sollte [D IP4, BS: 141].*

Die Operationalisierung des Konzepts Lebenslanges Lernen stelle aufgrund seiner Breite ein schwieriges Unterfangen dar und erfordere viel konzeptionelle Arbeit, so auch die Meinung der Vertreterin des finnischen Statistischen Amtes. Lebenslanges Lernen sei ein politisches Konzept und kein statistisches, so die finnische Expertin. Man versuche, durch die Kombination verschiedener Indikatoren, das zu erfassen, was in der Politik als Lebenslanges Lernen verstanden wird. Das größte Problem bei diesem Konzept sei die Messung informellen Lernens:

*If I think statistically, lifelong learning is very difficult to measure. [...] Especially the informal part, that's very difficult because we don't have a very good approach how to ask people about informal learning and it's only possible to get results regarding informal learning by asking people. [...] And also because we don't have a long tradition of this, so it's very new and we have to develop final approaches for this concept [FIN IP1, BS: 89; 91].*

Der Vertreter aus dem griechischen Statistischen Amt hingegen bewertet die Heranziehung des Kriteriums der Intention für die Abgrenzung der Lernaktivitäten von anderen Aktivitäten als nicht befriedigend: Oft erfolge das Lernen auch im Erwachsenenalter nicht freiwillig und absichtsvoll, sondern als Zwang, z.B. im beruflichen Kontext aus Angst vor einem Arbeitsplatzverlust. Für viele Menschen seien wiederum bestimmte Aktivitäten in der Freizeit oder im Berufsleben eine natürliche Erscheinung des Lebens und würden daher nicht als Lernaktivitäten wahrgenommen werden. Bei der Erweiterung des Lernbegriffs bestünde zudem die Gefahr, dass irgendwann jede Aktivität als Bildung bzw. Lernen deklariert werde.

*There is a very big problem especially with informal learning, because I think that two different persons, even if they have done exactly the same*

*things during last year, they could answer the same question very differently. [...] Because someone who is reading about a certain subject and he is very interested in this, he doesn't necessarily consider it as education. He or she sees that as a natural process in his or her life. [...] People have very often to learn something new for their job, and they usually don't consider that as educational activity. It is something that is imposed by the necessity of the nature of their job. If we extend the definition, everything is going to be included [GR IP2, BS: 85; 95].*

Die empirische Erfassung „weicherer“ Lernformen betrachtet ein griechischer Bildungsforscher, der aus der universitären Forschung kommt, nicht nur als viel schwieriger, sondern auch als fehleranfälliger als die Erfassung von beispielsweise schulischem Lernen. Den Ausschluss nicht-intendierten Lernens aus der Erfassung bewertet er als problematisch, denn Kompetenzen könnten schließlich auch bei nicht-intentionalen Aktivitäten entstehen.

*Ich halte das Kriterium der Intention für problematisch. Man lernt doch auch vieles, ohne dass man das intendiert hat. Ich würde etwas zögern [...] das ganz auszuschließen, was man nicht intentional lernt. Und wenn also eine gewisse Kompetenz durch nicht-intentionales Lernen entsteht, falls das so ist, ja, soll man das denn ganz ausschließen? Ich weiß es nicht [GR IP1, BF: 58–60].*

### 2.3 Zusammenfassende Betrachtung

Die Implementierung des bildungspolitischen Konzepts Lebenslanges Lernen in die Empirie verlangt nach einem konsistenten, international vergleichbaren und empirisch operationalisierbaren Konzept, das klare Konturen und messbare Dimensionen aufweist. Die größten Schwierigkeiten, die mit dem Begriff des „Lebenslangen Lernens“ einhergehen, sind nach einhelliger Meinung der befragten Expertinnen und Experten aus den nationalen Statistischen Ämtern und aus der Bildungsforschung die Erfassung des informellen Lernens, die Abgrenzung des informellen vom zufälligen Lernen, die Verwischung der Grenze zwischen kulturellen Aktivitäten und Lernaktivitäten, die Aufhebung der Trennlinie zwischen Erstausbildung und Weiterbildung sowie die Trennung der philosophischen Diskus-

sion über die Natur des Lernens von der pragmatischen Diskussion über dessen Messung.

Bei der Frage nach der Operationalisierung des Begriffs „Lebenslanges Lernen“ und seiner Umsetzung in Erhebungs- und Berichterstattungssysteme zeichnet sich unter den Experten und Expertinnen aus den nationalen Statistischen Ämtern eine Kongruenz in den Annahmen ab. So lässt sich festhalten, dass es eine statistisch operationalisierbare Definition zum Lebenslangen Lernen gibt, die von der EU forciert und unter Beteiligung der OECD und der UNESCO in verschiedenen Arbeitsgruppen und Seminaren auf internationaler Ebene diskutiert wird und sich europaweit durchgesetzt hat (vgl. Kap. C 3.1).

Die Befragten aus der amtlichen Bildungsstatistik in den drei untersuchten Ländern lehnen sich ausnahmslos an diese Definition des Lebenslangen Lernens an. Das ist insofern nicht verwunderlich, da all diese Experten an den von der Europäischen Kommission organisierten Arbeitsgruppen und Diskussionsforen teilgenommen haben und somit an der Entstehung und Entwicklung des Diskurses um die Messung Lebenslangen Lernens beteiligt waren. Diese Definition verlagert die Semantik auf das intentionale Lernen und lässt folgerichtig das Lernen als natürliche Begleiterscheinung des Lebens („random learning“, „beiläufiges Lernen“) außer Acht. Die Begründung für die Heranziehung des Kriteriums der „Intention“ als Abgrenzungskriterium des informellen vom zufälligen Lernen liegt einerseits in der bildungspolitischen Zielvorstellung, Lernaktivitäten zu erfassen, die einer politischen Intervention unterliegen können, und andererseits in der bildungsstatistischen Zielvorstellung, Lernaktivitäten zu erfassen, die zuverlässig und valide messbar sind.

Die Beschränkung auf intentionales Lernen und die Gleichsetzung informellen Lernens mit absichtsvollem Selbstlernen wird jedoch von den befragten Experten aus der universitären bzw. außeruniversitären Bildungsforschung kritisch betrachtet. Intention wird als irrelevantes Kriterium für viele Lernprozesse, insbesondere im Arbeitskontext, betrachtet, und diesem Kriterium wird außerdem eine „allzu pädagogisch“ eingefärbte Semantik attestiert. Darüber hinaus ist weniger die Frage entscheidend, ob Lernen absichtsvoll oder nicht absichtsvoll erfolgt, sondern vielmehr die Frage nach den Ergebnissen des Lernens und nach den erworbenen Kompeten-

zen, unabhängig davon, ob sie bewusst akquiriert worden sind oder nicht (vgl. hierzu auch Livingstone 1999, S. 79ff.). Diese Experten verfügen aufgrund des institutionellen Kontextes, in dem sie arbeiten, über eine größere Distanz zu dem in EU- und OECD-Arbeitskreisen dominierenden Diskurs um informelles Lernen als absichtsvolles Lernen. Sie sind daher weniger bereit, die dort vorgeschlagene Auslegung zu akzeptieren als ihre Kollegen in der amtlichen Statistik. Es geht ihnen um das Gesamtkonzept und nicht um seine politische Relevanz oder seine statistische Umsetzbarkeit.

Konsens besteht unter den befragten Expertinnen und Experten aus der Bildungsstatistik und Bildungsforschung durchaus in der Einschätzung der Konsequenzen, die sich aus der empirischen Erfassung Lebenslangen Lernens für die Erhebungssysteme ergeben. Zum einen müssten die neuen Erhebungsansätze bei den Lernenden selbst ansetzen, da sie die besten Informationsquellen über ihr eigenes Lernen darstellten. Die Fokussierung auf die Sicht der Lernenden führt zur Konstruktion und Durchführung von Individualbefragung.<sup>147</sup> Zum anderen entsteht durch die Ausdehnung des Lernbegriffs auf Aktivitäten, die außerhalb formal organisierter Lernformen stattfinden, die Notwendigkeit, neue Instrumente und Messverfahren zu entwickeln, um diese Aktivitäten statistisch zu erfassen. Dass es sich hierbei um eine sehr komplexe Aufgabe handelt, wird an den Diskussionen um die Erfassung des informellen Lernens sichtbar (vgl. Kuwan/Seidel 2008; Brödel 2008).

---

147 Zur Komplementarität von Individual- und Anbieterbefragung am Beispiel des AES und des CVTS vgl. Behringer/Käpplinger/Moraal 2008.

### **3. Implementierung des Konzepts Lebenslanges Lernen in internationale und nationale Erhebungen**

#### **3.1 Konzeptionelle Vorarbeiten und Aktivitäten seitens der EU und der OECD**

Die Bemühungen, Lebenslanges Lernen empirisch zu erfassen, weisen, wie im Kapitel C 2.1 aufgezeigt, zwei wesentliche Merkmale auf: Zum einen fokussieren sie auf die Lernenden selbst, weil sie die geeignete Informationsquelle darstellen, um Lernprozesse im Lebenslauf zu erfassen. Zum anderen zielen sie auf die Erfassung von Lernprozessen, die nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb von Bildungseinrichtungen stattfinden. Aufgrund dieser neuen Schwerpunktsetzung haben sich die bisherigen Klassifikationen und Erhebungssysteme zur Beobachtung und Erfassung von Bildungsbeteiligung als teilweise nicht adäquat erwiesen.

Zur Erfassung Lebenslangen Lernens wurden in Analogie zu traditionellen Bildungsstatistiken Indikatoren zu folgenden Bereichen vorgeschlagen: Zugang zu und Teilnahme an Lernaktivitäten, finanzieller Aufwand für das Lernen und Ergebnisse von Lernanstrengungen.

Die Erforschung des Zugangs zum und der Teilnahme am Lebenslangen Lernen stellt die erste Voraussetzung in Richtung der empirischen Erfassung Lebenslangen Lernens dar und ist von elementarer Bedeutung, da sie mit dem bildungspolitischen Erkenntnisinteresse verbunden ist, in welchem Umfang Lernen in unterschiedlichen Kontexten und über die gesamte Lebensspanne tatsächlich stattfindet und wie es forciert werden kann (vgl. European Commission/Eurostat 2001a, S. 7; Wingerter 2004, S. 1159). Im Beschluss des Europäischen Rates vom 5. Mai 2003 „Über europäische Durchschnittsbezugswerte für die allgemeine und berufliche Bildung (Benchmarks)“ wird zum Themenbereich Lebenslangen Lernens Folgendes formuliert:

In einer Wissensgesellschaft müssen die Menschen ihre Kenntnisse, Kompetenzen und Fertigkeiten während des gesamten Lebens auf dem neuesten

Stand halten und vervollständigen, um so ihre persönliche Entwicklung zu optimieren und ihre Stellung auf dem Arbeitsmarkt zu sichern und zu verbessern. Daher sollte bis 2010 der EU-Durchschnitt der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter (Altersgruppe 25–65 Jahre), die sich am Lebenslangen Lernen beteiligen, mindestens 12,5 Prozent beitragen (Europäischer Rat 2003, S. 3).

Um den politischen Bedarf an verlässlichen und international vergleichbaren Daten zu decken, wurde von der Europäischen Kommission eine Task Force Measuring Lifelong Learning (TFMLL) eingerichtet, zu der auch Vertreter von UNESCO, OECD, der International Labour Organisation (ILO) sowie Experten aus einzelnen Ländern (u.a. Großbritannien, Deutschland, Finnland) einberufen wurden.<sup>148</sup> Im Endbericht der TFMLL finden sowohl die lebenslange als auch die lebensumfassende Dimension Lebenslangen Lernens Berücksichtigung:

The notion of learning encompasses the entire population independent of age and independent of their labour market status. It includes in principle all kind of activities ranging from early childhood education to leisure education for retired persons. The terms „knowledge, skills, competence“ are not limited to work related outcomes of education and learning but also to societal and personal outcomes (European Commission/Eurostat 2001a, S. 9).

Die Vorschläge der TFMLL reichen von der besseren Nutzung und Vernetzung bereits existierender Daten bis zur Entwicklung einer Klassifikation von Lernaktivitäten und dem Design eines europäischen Adult Education Surveys „with a view to developing a comprehensive European lifelong learning survey“ (ebd., S. 4). Die Entwicklung einer Liste von Lernaktivi-

---

148 Interessanterweise fand das erste Treffen der Task Force Measuring Lifelong Learning einen Tag vor dem Gipfeltreffen in Lissabon statt. Dies wird von einem der befragten Experten als Indiz für die Antizipation der Entwicklungen auf politischer Ebene seitens der europäischen Administrationselite bewertet. Zu diesem Zweck fand am 24.–25. Juni 2001 im italienischen Parma ein Seminar des European Advisory Committee on Statistical Information in the Economic and Social Spheres (CEIES) zum Thema „Measuring Lifelong Learning“ statt. Produzenten und Nutzer von Bildungsstatistiken hatten dort die Möglichkeit, sich über Definitionen und Klassifikationen auszutauschen, Fragestellungen und methodische Probleme, die mit der Messung Lebenslangen Lernens einhergehen, zu diskutieren und den künftigen Bedarf an Indikatoren und Messinstrumenten zu formulieren (vgl. European Commission/Eurostat 2002a).

täten, die die Ausdehnung der Lernphasen über die gesamte Lebensspanne und die Bedeutungserweiterung des Begriffs „Lernen“ auf alle Formen des arbeitsintegrierten, funktionalen und alltagsbegleitenden Lernens außerhalb von Institutionen adäquat beschreibt, wurde von der TFMLL als Voraussetzung für die Messung Lebenslangen Lernens gesehen.<sup>149</sup>

Für die Planung einer europäischen Erhebung über das Lernen Erwachsener (Adult Education Survey, AES) wurde von Eurostat eine Task Force Adult Education Survey (TFAES) eingerichtet, in der Experten aus der Europäischen Kommission, der OECD, des UNESCO-Instituts für Statistik und aus einzelnen europäischen und außereuropäischen Ländern (u.a. Deutschland, Finnland, Kanada) vertreten waren. Im Endbericht der TFAES wird als Hauptziel des AES die Erfassung der Beteiligung Erwachsener an Bildung und Lernen angegeben (vgl. European Commission/Eurostat 2005, S. 16). Da Lernaktivitäten nicht nur in Bildungseinrichtungen stattfinden, werden die Lernkontexte beschrieben, entlang derer die Systematisierung der Lernformen erfolgt<sup>150</sup> (vgl. ebd., S. 22f.):

- Formale Bildung (formal education): „education provided in the system of schools, colleges, universities and other formal educational institutions that normally constitutes a continuous ‚ladder‘ of full-time education for children and young people, generally beginning at age of five to seven and continuing up to 20 or 25 years old. In some countries, the upper parts of this ‚ladder‘ are organised programmes of joint part-time employment and part-time participation in the regular school and university system: such programmes have come to be known as the ‚dual system‘ or equivalent terms in these countries.“
- Non-formale Bildung (non-formal education): „any organised and sustained educational activities that do not correspond exactly to the above definition of formal education. Non-formal education may therefore take place both within and outside educational institutions, and cater to persons of all ages. Depending on country contexts, it

---

149 Vgl. hierzu die „Harmonised List of Learning Activities“ (HaLLA) (Gnahn u.a. 2002) und die „Classification of Learning Activities“ (CLA) (European Commission/Eurostat 2006).

150 Nicht-intentionales, inzidentelles Lernen wird bei der Beschreibung der Lernaktivitäten und ihrer statistischen Erfassung nicht berücksichtigt (vgl. European Commission/Eurostat 2005, S. 22).

may cover educational programmes to impart adult literacy, basic education for out of school children, life-skills, work-skills, and general culture. Non-formal education programmes do not necessarily follow the ‚ladder‘ system, and may have a differing duration.“

- Informelles Lernen (informal learning): „is intentional, but it is less organised and less structured and may include for example learning events (activities) that occur in the family, in the work place, and in the daily life of every person, on a self-directed, family-directed or socially directed basis.“<sup>151</sup>

Für die Entwicklung eines europäischen Ansatzes für die empirische Erfassung des Lebenslangen Lernens wurden in den bereits erwähnten europäischen Arbeitsgruppen zwei Möglichkeiten diskutiert: zum einen die Integration eines Zusatzmoduls über das Lebenslange Lernen in bereits existierende Mehrthemenuntersuchungen; zum zweiten die Entwicklung einer neuen Einthemenuntersuchung, die sich der Erfassung des Lernens in all seinen vielfältigen Formen im Lebenslauf widmet.

Die erste, kostensparendere und weniger aufwendige Variante wurde in der europäischen Arbeitskräftestichprobenerhebung (Labour Force Survey)<sup>152</sup> erprobt. Diese Haushaltsuntersuchung über Beschäftigung und Arbeitsmarkt in der Europäischen Union wurde im Jahr 2003 durch ein Ad-hoc-Modul zum Lebenslangen Lernen ergänzt (vgl. Kap. C 3.2.1).<sup>153</sup>

151 Die Definitionen, die im Endbericht der Task Force Adult Education Survey enthalten sind (vgl. European Commission/Eurostat 2005, S. 22f.), wurden auf der Basis des UNESCO-ISCED-97-Dokuments (UNESCO 1997), des UNESCO-Manuals for Non Formal Education (UNESCO 1996) und des Final Reports der Task Force Measuring Lifelong Learning (European Commission/Eurostat 2001a) vorgenommen. Die OECD hat früh mit der konzeptionellen Arbeit in diesem Feld begonnen und bereits 1997 das Handbuch „Manual for Better Training Statistics“ herausgebracht. Darin wird beispielsweise zwischen „formal“ und „informal training“ unterschieden (vgl. OECD 1997b, S. 246f.).

152 Der Labour Force Survey wird in Deutschland zusammen mit dem Mikrozensus und in der Verantwortung des Deutschen Statistischen Bundesamtes (DESTATIS) durchgeführt.

153 Die Möglichkeit, ein Modul zu entwickeln, das international vergleichbare Indikatoren zur allgemeinen und beruflichen Weiterbildung vorschlägt und in nationale Haushalts- oder Arbeitskräfteerhebungen integriert werden kann, wurde auch in einem OECD-Projekt mit dem Namen „Development of an International Modul on Continuing Education and Training (CET)“ untersucht (vgl. Giddings/Kuwan 2002). Der Schwerpunkt des CET-Moduls lag allerdings auf organisierten Lernprozessen. Eine ähnliche Zielsetzung verfolgt das OECD-Modul zum Erwachsenenlernen (OECD AL Module) (vgl. Kuwan/Larsson 2008).

Die zweite Variante zur Erfassung des Lebenslangen Lernens favorisierte die Entwicklung einer neuen, dafür eigens geschaffenen Untersuchung und wurde bereits auf europäischer Ebene mit dem AES realisiert (vgl. Kap. C 3.2.2). Die Vorteile der zweiten Variante sind offensichtlich: Eine Einthemenuntersuchung kann sowohl die nötige thematische Breite als auch die notwendige Tiefe bei der Deckung des Feldes aufweisen und ist nicht mit den methodischen Problemen, die bei der erstgenannten Variante, der Integration in eine Mehrthemenuntersuchung auftreten, belastet.<sup>154</sup> Zu den Nachteilen gehört der mit der Planung und Durchführung einer komplett neuen Untersuchung einhergehende zeitliche, finanzielle und organisatorische Aufwand.

Im europäischen Statistischen Amt wird seit dem Gipfeltreffen in Lissabon die Vision eines harmonisierten Statistiksystems zum Lebenslangen Lernen verfolgt. Der Leitgedanke dabei ist, ein integratives Statistiksystem zum Lebenslangen Lernen aufzubauen, das sich aus verschiedenen Quellen speist. Dieses System baut auf bereits existierenden Datenquellen auf, die die wichtigsten Felder im Bildungsbereich abdecken (formale Bildung, Erwachsenenbildung und betriebliche Weiterbildung) und mit Erhebungen aus anderen Bereichen, z.B. zu Informations- und Kommunikationstechnologien (Survey on the Use of Information and Communication Technologies, ICT-Survey) oder zu Einkommen und Lebensbedingungen (Survey on Income and Living Conditions, SILC) verlinkt werden. Dadurch wird beabsichtigt, Informationen aus möglichst vielen Quellen zu integrieren, um das breite Feld des Lebenslangen Lernens besser auszuleuchten. Zudem wird angestrebt, Erhebungen zu Bildung/Weiterbildung und Lebenslangem Lernen durch EU-Verordnungen gesetzlich zu verankern und sie dadurch für die Mitgliedsstaaten obligatorisch zu machen (vgl. European Commission/Eurostat 2002b; 2005).

Über die oben erwähnten Bemühungen von Eurostat hinaus, ein integriertes statistisches System zu etablieren, das den Bereich Bildung und Lebenslanges Lernen vollständig abdeckt, wird seitens der Kommission die Forschung in diesem Bereich strukturell gefördert, u.a. mit der Gründung

---

154 So würden z.B. Proxy-Interviews, die bei Mehrthemenuntersuchungen üblich sind, weniger valide Daten im Hinblick auf das Lernverhalten von Individuen liefern.

von CRELL (Centre for Research on Lifelong Learning), das indikatorenbasierte Forschung und Evaluation in diesem Feld betreibt (vgl. exemplarisch Hoskins/Frederiksson 2008).

Gleichzeitig bemüht sich Eurostat um die Dissemination von Untersuchungsergebnissen und um eine bessere Nutzung bereits vorhandener Daten für Forschungszwecke. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1000/2007 der Kommission vom 29. August 2007 wird der Zugang zu vertraulichen Daten für wissenschaftliche Zwecke im Rahmen der Gemeinschaftsstatistiken geregelt. Zu diesen Statistiken gehören u.a. die Arbeitskräfteerhebung (LFS), die Unternehmensbefragung über die berufliche Weiterbildung (CVTS) sowie die Erhebung über Erwachsenenlernen (AES) (vgl. Europäische Kommission 2007a). Um die Akzeptanz für seine Arbeit zu erhöhen und mehr Transparenz zu bewirken, werden nun alle Daten aus den europäischen, amtlichen Erhebungen auf der Eurostat-Datenbank „New Cronos“ öffentlich zugänglich gemacht. Zudem gibt es eine Reihe von Meta-Daten, die ebenfalls für Forschung und Öffentlichkeit erreichbar sind, wie z.B. Listen mit Klassifikationen und Definitionen, methodische Handbücher und Zusammenfassungen. Die Veröffentlichung dieser Meta-Daten fördert darüber hinaus Harmonisierungstendenzen hinsichtlich gemeinsamer Begriffe, Definitionen und Klassifikationen (vgl. exemplarisch European Commission/Eurostat 2000a, 2005, 2006). Ähnlich verfährt das Bildungsdirektorat der OECD mit seinen Studienergebnissen, Daten und Meta-Daten, die ebenfalls öffentlich zugänglich sind (vgl. exemplarisch OECD 1997b, 2004c).

### **3.2 Lebenslanges Lernen bzw. Erwachsenenbildung als Schwerpunkt internationaler Erhebungen**

Die Auswirkungen aus den konzeptionellen Vorarbeiten und Initiativen seitens der EU und der OECD hinsichtlich der Erfassung Lebenslangen Lernens machen sich sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene bemerkbar. Auf internationaler Ebene sind Erhebungen und Studien lanciert worden, mit dem Anspruch, das Lebenslange Lernen bzw. das Lernen Erwachsener in seiner ganzen Breite empirisch zu erfassen (z.B. das Ad-hoc-

Modul über Lebenslanges Lernen im europäischen Labour Force Survey, der europäischen Adult Education Survey oder die OECD-Studie Thematic Review on Adult Learning). Auf nationaler Ebene wurden bereits existierende Repräsentativerhebungen zur Weiterbildung um erste Ansätze zur Erfassung bestimmter Dimensionen Lebenslangen Lernens ergänzt (z.B. das Berichtssystem Weiterbildung in Deutschland und der finnische Adult Education Survey).

Im Folgenden geht es um eine knappe Darstellung ausgewählter Erhebungen und Studien zu Weiterbildung bzw. Lebenslangem Lernen, die die verschiedenen Ansätze der Erfassung des Lebenslangen Lernens aufzeigt.

### **3.2.1 Das Ad-hoc-Modul über das Lebenslange Lernen im europäischen Labour Force Survey (EU-LFS-LLL-2003)**

Die Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union (EU-Labour Force Survey) ist eine Haushaltserhebung, die quartalsmäßig in allen Mitgliedsstaaten durchgeführt wird mit dem Ziel, Informationen über Beschäftigung und Arbeitsmarkt in der EU zu erhalten.<sup>155</sup> Um Kosten zu sparen, wird sie in manchen Ländern zusammen mit anderen Nationalerhebungen durchgeführt.<sup>156</sup> Der Labour Force Survey (LFS) weist ein Kernfragenprogramm auf, das auf einer für alle Mitgliedsstaaten verbindlichen EU-Verordnung basiert, und wird durch länderspezifische Fragenprogramme ergänzt.

Im Jahr 2003 fand mit dem Ad-hoc-Modul über das Lebenslange Lernen eine Ergänzung des Fragenprogramms statt, mit dem Ziel, Weiterbildung und Lebenslanges Lernen besser zu erfassen. In den sieben Fragen (mit Teilfragen) des Ad-hoc-Moduls wurde die Teilnahme an bis zu drei Lehrveranstaltungen im letzten Jahr, und darüber hinaus in den letzten vier Wochen vor der Erhebung erfasst. Außerdem wurden Fragen nach dem Zweck und der Dauer der Lehrveranstaltungen sowie nach der Nutzung informeller Lernformen gestellt.

---

155 In manchen Ländern (darunter Griechenland) stellt der Labour Force Survey aufgrund fehlender Weiterbildungserhebungen die einzige Informationsquelle zum Weiterbildungsverhalten der erwerbsfähigen Bevölkerung dar.

156 In Deutschland wird sie zusammen mit dem Mikrozensus durchgeführt.

Der Entwicklung des Ad-hoc-Moduls für den LFS gingen konzeptionelle Arbeiten voraus, die auf die definitorischen Probleme und Schwierigkeiten, die mit diesem Vorhaben einhergehen, hinweisen.<sup>157</sup> Das Modul richtete sich an die Zielgruppe der Erwerbbspersonen im Alter von über 15 Jahren und folgte der Zuordnung von Lernaktivitäten zu formalem, non-formalem und informellem Lernen. Die Ergebnisse der europaweiten Auswertung zeigten große Unterschiede bei der Teilnahme der EU-Bevölkerung an den verschiedenen Lernformen und erhebliche Unterschiede zwischen den beteiligten Ländern.<sup>158</sup> Insbesondere die Fragen nach der Beteiligung an informellen Lernformen zeigten enorme Unterschiede zwischen den Ländern,<sup>159</sup> die teilweise auf kulturelle Unterschiede und differente Auslegungen des Begriffs „Lernen“ zurückzuführen sind (vgl. hierzu die empirischen Befunde in Kap. C 3.4).

Die Ergebnisse des Ad-hoc-Moduls über das Lebenslange Lernen wurden kritisch bewertet. Die Kritik betraf den methodischen Ansatz, der dem LFS zugrunde liegt, sowie die verwendeten Begriffe und Definitionen. Die Durchführung von Proxy-Interviews in mehreren Ländern führte zu Informationsverlusten und vermutlich zu einer Untererfassung der Beteiligung, da jeweils eine Person über das Lernverhalten auch aller anderen Personen im Haushalt Auskunft geben sollte. Darüber hinaus weist die Operationalisierung der Begriffe Weiterbildungsbeteiligung bzw. Teilnahme an non-formaler Bildung in den Erhebungsprogrammen der einzelnen Länder eine große Bandbreite auf (vgl. v. Rosenblatt/Seidel 2008, S. 203ff.).

### 3.2.2 Der Adult Education Survey der Europäischen Union (EU-AES)

Der Adult Education Survey der Europäischen Union wurde mit dem Ziel entwickelt, vergleichbare Daten zur Beteiligung Erwachsener am Lebens-

157 Vgl. hierzu European Commission/Eurostat 2000b, 2001a, 2001b, 2001c, 2001d, 2001e.

158 So nahmen 42 Prozent der Bevölkerung in der EU im Alter zwischen 25 und 64 Jahren in den letzten zwölf Monaten an Lernaktivitäten teil; 4,4 Prozent der Befragten nahmen an Aktivitäten im Bereich der formalen Bildung teil; 16,5 Prozent nahmen an Maßnahmen im Bereich der non-formalen Bildung teil und fast jeder dritte Europäer gab an, an Aktivitäten im Bereich des informellen Lernens teilgenommen zu haben (vgl. Eurostat 2005). Vgl. hierzu auch die detaillierten Ergebnisse einzelner Länder, etwa von Österreich (Hammer/Moser/Klapfer 2004).

159 Die Teilnahmequote hier variiert zwischen sechs Prozent (Ungarn) und 81 Prozent (Luxemburg) (vgl. Eurostat 2005, S. 6).

langen Lernen bereitzustellen, und ist Teil des europäischen Statistiksystems (vgl. Kap. C 3.1). Der AES wurde als eine Personenbefragung konzipiert und in einer ersten Pilotphase auf freiwilliger Basis unter der Koordination des europäischen Statistischen Amtes in 29 Ländern im Zeitraum von 2006 bis 2009 durchgeführt.<sup>160</sup> Der AES-Fragebogen weist ein Kernmodul auf, das von allen Mitgliedsstaaten bedient werden soll, und erlaubt darüber hinaus, länderspezifische Module anzufügen.<sup>161</sup> Erfragt werden unter anderem die Teilnahme an verschiedenen Lernaktivitäten in den letzten zwölf Monaten, die Themen, Motive und Hindernisse der Beteiligung, Ausgaben sowie Zertifizierung und Beratung. Vergleichende Ergebnisse für 24 Länder wurden bereits von Eurostat veröffentlicht (vgl. Boateng 2009).<sup>162</sup>

Der AES zielt auf die Erfassung der Beteiligung Erwachsener an Bildung und Lernen in der ganzen Breite, die Erhebung beschränkt sich also nicht auf organisierte Weiterbildung, sondern berücksichtigt den „lebensweiten“ Charakter des Lernens („formal education“, „non-formal education“, „informal learning“). Die grundlegenden Einheiten zur Erfassung des Lernverhaltens von Individuen bilden im Kontext des AES die Lernaktivitäten, die als „any activities of an individual organised with the intention to improve his/her knowledge, skills and competence“ definiert sind (European Commission/Eurostat 2005, S. 20). Die Einschränkung, die hier gemacht wird, ist, dass die Lernaktivitäten zum einen absichtsvoll und zum anderen (fremd- oder selbst-)organisiert sein müssen (vgl. ebd.). Folglich wird das unbeabsichtigte, inzidentelle Lernen („random learning“), das in quantitativen Erhebungen bisher nur schwer empirisch erfasst werden kann und für die Politik keine gestalterische Bedeutung hat, nicht berücksichtigt. Die Lernaktivitäten im AES wurden auf der Grundlage der Classification of Learning Activities (CLA) definiert und klassifiziert (vgl. Kap. C 3.1).

---

160 Die erste aufgrund einer EU-Verordnung verpflichtende AES-Erhebung ist für 2011–2012 geplant.

161 Zur Integration des europäischen AES in das deutsche BSW vgl. v. Rosenblatt/Bilger/Post 2005/06; v. Rosenblatt/Bilger 2008, S. 25ff.

162 Für Ergebnisse aus der ersten Erhebung in Deutschland vgl. v. Rosenblatt/Bilger 2008, S. 48ff. Für erste internationale Vergleichszahlen zur Weiterbildungsbeteiligung auf der Grundlage der Ergebnisse des EU-AES vgl. v. Rosenblatt/Seidel 2008; Ioannidou/Seidel 2008.

Der AES wurde mit der Zielvorgabe entwickelt, eine Erhebung über das Lebenslange Lernen zu werden, allerdings fokussiert er auf Erwachsene im Erwerbsalter zwischen 25 und 64 Jahren.<sup>163</sup> Durch diese Einschränkung erfährt die lebenslange Dimension deutliche Einschnitte, indem Lebenslanges Lernen mit Erwachsenenlernen gleichgestellt wird. In diesem Fall bestimmen bildungspolitische Vorgaben und Interessen das Untersuchungsdesign: „This has clearly been based on practical considerations as this is the age group common for most potential policy users of the AES information“ (European Commission/Eurostat 2005, S. 30).

Freilich steht die Fokussierung auf die Erwachsenenbevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Gegensatz zu dem politisch deklarierten Ziel, dass Lebenslanges Lernen nicht auf lebenslange berufliche Qualifizierung reduziert werden dürfe, sondern auch der gesellschaftlichen und persönlichen Entwicklung diene und damit auch über das erwerbsfähige Alter hinaus relevant und anzustreben sei.<sup>164</sup> Hierzu erklärt der befragte Experte von Eurostat, dass das Interesse der Politik der Zielgruppe der aktiven Erwachsenen zwischen 25 und 64 Jahren gelte und aus diesem Grund der AES mit Fokus auf diese Gruppe entworfen wurde. Die Gruppe der unter 25-Jährigen befände sich mit großer Wahrscheinlichkeit noch in formaler Bildung, über die bereits Daten vorhanden seien, während die Bildungsaktivitäten der Gruppe der über 65-Jährigen vermutlich der persönlichen Entwicklung dieser Menschen diene. Darüber hinaus sei die Begrifflichkeit, die dem AES zugrunde liegt („formal education“, „non-formal education“, „informal learning“) nicht immer kompatibel mit nationalen und kulturellen Begriffstraditionen; aus diesem Grund bereite die Operationalisierung dieser Begriffe in den Erhebungsprogrammen der einzelnen Ländern große Schwierigkeiten (vgl. hierzu die Expertenaussagen in Kap. C 3.4; vgl. auch Gnahs 2008b; Kuper 2008a; v. Rosenbladt/Bilger 2008, S. 25ff.).

---

163 Im Endbericht der Task Force AES wird festgehalten: „the term ‚Adult Education Survey‘ is used as a convention for the work of the TF AES. It is used to denote a ‚lifelong learning survey‘, as was the proposal of the Eurostat Task Force on Measuring Lifelong Learning. Even if it is limited to a certain definition of ‚adults‘, it will still be a survey on the ‚participation of adults in learning‘“ (European Commission/Eurostat 2005, S. 19).

164 Einige Länder (z.B. Finnland, Deutschland) erheben auch Daten jenseits dieser Altersgrenzen (vgl. Tippelt/Schmidt-Hertha/Kuwan 2008).

### 3.2.3 Die Thematic Review on Adult Learning der OECD (TRAL)

Die Thematische Studie zum Erwachsenenlernen („Thematic Review on Adult Learning“, TRAL) zielte auf die Erforschung des Feldes und die Bereitstellung vergleichbarer Daten innerhalb der OECD-Länder. Im Unterschied zu den Länderstudien („Country Studies“), die die OECD bereits seit den 1960er Jahren durchführt und die sich auf ein bestimmtes Land konzentrieren, behandeln die Thematischen Studien ein bestimmtes Thema in mehreren Ländern (im hiesigen Fall das Lernen Erwachsener). Die Thematische Studie zum Erwachsenenlernen wurde in zwei Wellen zwischen 1999 und 2004 in 17 OECD-Ländern durchgeführt.<sup>165</sup> Die Intention der Studie bestand darin, den Zugang und die Teilnahme Erwachsener an Lernaktivitäten zu untersuchen sowie Erkenntnisse über Erwachsenenbildungspolitik und -praktiken in verschiedenen Ländern zu dokumentieren (vgl. OECD 2003a, 2005c, 2005d). Die Studie konzentrierte sich auf die Altersgruppe der 25- bis 64-Jährigen, mit besonderem Fokus auf die Gruppe der Erwachsenen mit niedrigem Bildungsniveau.

Die Thematische Studie verfolgt im Gegensatz zu den anderen hier vorgestellten Erhebungen zu Erwachsenenbildung bzw. Lebenslangem Lernen einen qualitativen Ansatz; gleichzeitig enthält sie aber auch quantitative Elemente, indem sie sich beispielsweise auf Daten von Beteiligungsquoten an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen aus dem International Adult Literacy Survey (IALS) bezieht (vgl. OECD 2000). Die Methode der Thematischen Studie entspricht dem im OECD-Rahmen üblichen Verfahren des Peer-Review,<sup>166</sup> das als Instrument zur Beurteilung von policy-making international breite Anwendung findet (vgl. Kap. D 1). Sie beruht auf nationalen Beurteilungen („Background Report“) (vgl. exemplarisch OECD 2001d, 2003b),

---

165 In der ersten Runde zwischen 1999 und 2002 nahmen folgende neun Länder teil: Kanada, Dänemark, Finnland, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, die Schweiz und das Vereinigte Königreich. An der zweiten Runde (zwischen 2003 und 2004) beteiligten sich ebenfalls neun Länder: Deutschland, Österreich, Korea, Ungarn, Mexiko, die Niederlande, Polen, die Vereinigten Staaten und zum zweiten Mal das Vereinigte Königreich.

166 Das Verfahren ist eng mit der Arbeit der OECD assoziiert, obwohl es innerhalb anderer Organisationen ebenfalls Anwendung findet (UN, Welthandelsorganisation u.a.) (vgl. Schemmann 2007; Ioannidou 2007). Innerhalb der OECD wird das Verfahren als „the systematic examination and assessment of the performance of a State by other States, with the ultimate goal of helping the reviewed State improve its policy making, adopt best practices, and comply with established standards and principles“ definiert (Pagani 2002, S. 4).

Berichten des OECD-Rezensententeams („Country Note“) (vgl. exemplarisch OECD 2001c) sowie auf vergleichenden Berichten („Comparative Report“). Bisher wurden zwei vergleichende Berichte über das Lernen Erwachsener veröffentlicht: „Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices“ (OECD 2003a) und „Promoting Adult Learning“ (OECD 2005d).

Das Problem der Vergleichbarkeit der Daten in den vergleichenden Berichten stellt sich für die Thematischen Studien mindestens so drastisch dar wie bei quantitativen, indikatorenbasierten Berichten der Art „Bildung auf einen Blick“. Der hier verwendete qualitative Zugang und das Bottom-up-Prinzip bei der Definition der zentralen Begriffe offenbaren eine große Variation hinsichtlich der Begriffe und deren transportierter Inhalte. Der Tatsache, dass die Definition von Erwachsenenlernen („adult learning“) von Land zu Land variiert, wird in der Thematischen Studie dadurch Rechnung getragen, dass im ersten vergleichenden Bericht („Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices“) ein weiter Begriff von Erwachsenenlernen vorangestellt wird:

The concept of adult learning adopted in this publication encompasses all education and training activities undertaken by adults for professional or personal reasons. It includes general, vocational and enterprise based training within a lifelong learning perspective (OECD 2003a, S. 8).

Unter dieser sehr weit gefassten Definition werden alle Lernaktivitäten subsumiert, die von Erwachsenen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren unternommen werden, nämlich von der Grundausbildung über die allgemeine und berufliche Weiterbildung bis hin zum informellen Lernen Erwachsener.<sup>167</sup> Der Begriff „informelles Lernen“ wird nicht explizit definiert, sondern es wird angestrebt, über die Anerkennungspraktiken des informellen Lernens in den beteiligten Ländern Rückschlüsse auf die Verbreitung dieser Form des Lernens zu ziehen. Dieser explorative Zugang nach dem Bottom-up-Prinzip ermöglicht zwar eine erste Erforschung dieses neuen Bereichs sowie die Identifizierung guter Praktiken, liefert jedoch keine fundierten und vergleichbaren Zahlen über Beteiligung am Lernen insgesamt.

---

167 Trotzdem wird der Begriff „adult learning“ in der deutschen Zusammenfassung (vgl. OECD 2003b, 2005d) als „Erwachsenenbildung“ übersetzt, was freilich eine semantische Verengung des Begriffs impliziert.

### 3.3 Lebenslanges Lernen bzw. Weiterbildung als Schwerpunkt nationaler Erhebungen

#### 3.3.1 Das Berichtssystem Weiterbildung (BSW) in Deutschland

Das Berichtssystem Weiterbildung (BSW) stellt die einzige repräsentative Einthemenbefragung zum Weiterbildungsverhalten in Deutschland dar, die seit 1979 kontinuierlich Daten erfasst (vgl. Kuwan/Thebis 2005, Kuwan u.a. 2006). Die Grundgesamtheit bilden alle in Privathaushalten lebenden deutschsprachigen Personen im Alter von 19 bis 64 Jahren. Die Stichprobe umfasst ca. 7.000 Personen, die computergestützt persönlich befragt werden (CAPI-Methode).<sup>168</sup> Gefragt wird u.a. nach der Teilnahme an verschiedenen Weiterbildungsformen, nach dem Weiterbildungsvolumen, nach Motivation, Nutzen und Hindernissen bei der Beteiligung sowie nach dem zeitlichen und finanziellen Aufwand für Weiterbildungsaktivitäten.

Obwohl der zugrunde gelegte Weiterbildungsbegriff sich im BSW an die Definition des Deutschen Bildungsrates aus dem Jahre 1970 anlehnt und damit die „klassische“ Weiterbildung in Form organisierten Lernens gemeint ist, werden in den letzten Jahren Versuche unternommen, durch sukzessive Erweiterung des Fragenkatalogs auch „weichere“ und weniger formalisierte Weiterbildungsformen zu erfassen (vgl. Kuwan/Thebis 2005, S. 7f.). So wird z.B. im BSW IX die Beteiligung an „informellem beruflichem Lernen“ und an „Selbstlernen außerhalb der Arbeitszeit“<sup>169</sup> erfragt. Dabei wird unter Zuhilfenahme einer Liste mit Lernaktivitäten die Teilnahme an verschiedenen Lernaktivitäten erfasst.

Das BSW liefert seit knapp drei Jahrzehnten ein Gesamtbild des Weiterbildungsverhaltens der deutschen Bevölkerung und ermöglicht Trendanalysen aufgrund von Zeitreihen. Trotz dieser Kontinuität bereitet die Beharrlichkeit, in der Ära Lebenslangen Lernens und internationaler Vergleiche an

---

168 Die Stichprobe ist relativ klein in Relation zu der Grundgesamtheit und erlaubt wenige Differenzierungsmöglichkeiten. Zum Vergleich: Bei einer viel kleineren Grundgesamtheit umfasst die Stichprobe des finnischen AES ca. 5.000 Personen.

169 Das Thema „Selbstgesteuertes Lernen“ bildete schon im BSW VIII ein Schwerpunktthema und wurde aufgrund seiner großen bildungspolitischen Bedeutung im BSW IX erneut erfasst, allerdings in der eingeschränkten Form des „Selbstlernens außerhalb der Arbeitszeit“, da es sonst zu Überschneidungen mit der „informellen beruflichen Weiterbildung“ gekommen wäre (Kuwan/Thebis 2005, S. 58).

traditionellen Unterscheidungslinien bei der Erfassung von Weiterbildung (allgemeine und berufliche Weiterbildung, Erstausbildung und Weiterbildung) festzuhalten, Schwierigkeiten. Diese Begrifflichkeit entstand in einem fundamental anderen bildungspolitischen Diskussionszusammenhang und in einem grundlegend anderen sozioökonomischen Kontext Ende der 1970er Jahre. Die Einführung des europäischen AES offenbarte die starke kulturelle Einbettung der im BSW verwendeten Konzepte und Begriffe und deren Insuffizienz bei internationalen Vergleichen (vgl. Gnahs 2008b). Aus diesem Grund wurde in einer Konzeptstudie und in einer Piloterhebung der Übergang vom BSW zum AES vorbereitet (vgl. v. Rosenblatt/Bilger/Post 2005/06). Dabei stellte die konzeptionelle Klärung der mit dem AES neu eingeführten Begriffe (formale Bildung, non-formale Bildung, informelles Lernen) und deren adäquate Übersetzung bzw. Anpassung an die deutsche Realität die größte Herausforderung dar (vgl. von Rosenblatt/Bilger 2008, S. 32ff.; Gnahs u.a. 2008).

### 3.3.2 Der Adult Education Survey (FIN-AES) in Finnland

Der finnische Adult Education Survey ist eine Repräsentativbefragung, die vom Bildungsministerium finanziert und seit 1980 in einem fünfjährigen Turnus durchgeführt wird.<sup>170</sup> Anfang der 1980er Jahre wurde in Finnland mit der Formulierung einer kohärenten Weiterbildungspolitik begonnen (vgl. Kap. B 3), gleichzeitig aber fehlten Zahlen über Weiterbildungsbeteiligung. Wenig später kam mit der Finanzierung von Weiterbildungsprogrammen die Frage nach der empirischen Absicherung über die Effizienz dieser Maßnahmen auf.

Grundgesamtheit der finnischen Erhebung ist die Wohnbevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahren;<sup>171</sup> die Stichprobe umfasst etwa 5.000 Personen, die computergestützt telefonisch befragt wurden (CATI-Methode). Der Fragenkatalog umfasst mehr als 100 Fragen; die Erhebungsdaten stehen für Forschungszwecke frei zur Verfügung.<sup>172</sup>

170 In den 1980er Jahren gab es nur eine Erhebung (1980, 1990, 1995 und 2000).

171 In der Stichprobe von 2000 wurden Personen bis zum 79. Lebensjahr befragt.

172 Aus diesem Grund werden die Daten des finnischen AES von Wissenschaftlern intensiv genutzt. Antikainen (2005) geht beispielsweise auf der Grundlage des finnischen AES der Frage nach, ob Lebenslanges Lernen in Finnland bereits Realität geworden ist.

Zentrale Themen des finnischen AES sind die Weiterbildungsbeteiligung der Erwachsenenbevölkerung, das Weiterbildungsvolumen, Nutzen, Interessen und Motivation der Teilnehmenden sowie selbstgesteuertes informelles Lernen. Die Personen werden nach ihren Lernaktivitäten im letzten Monat, im letzten Jahr und (ab 2006) in den letzten drei Jahren gefragt.

In der finnischen Erhebung wird Erwachsenenbildung wie folgt definiert: „Adult education refers to provision of instructed learning events for adults who usually act or have acted in working life after earlier terminated or interrupted education within the regular education system“ (Statistics Finland 2008, S. 3).

Für Lebenslanges Lernen wird die EU-Definition übernommen: „Life-long Learning (LLL) is defined as encompassing all learning activity undertaken throughout life, with the aim of improving knowledge, skills and competencies, within a personal, civic, social and/or employment-related perspective“ (ebd., S. 4).

Im Jahr 2006 wurde die finnische Weiterbildungserhebung ähnlich wie in Deutschland pilotartig zusammen mit dem europäischen AES durchgeführt, dabei ist für 2011 eine Integration der beiden Erhebungen vorgesehen (vgl. Statistics Finnland 2009).

### **3.4 Empirische Befunde zur Implementierung Lebenslangen Lernens in Erhebungen**

Die befragten Expertinnen und Experten aus Bildungsstatistik und Bildungsforschung haben sich übereinstimmend für die Entwicklung einer europäischen Erhebung zum Lernen Erwachsener ausgesprochen und die kostengünstige Alternative eines Zusatzmoduls in bereits existierenden Erhebungen als nicht ausreichend bewertet. Eine europäische Querschnitterhebung wie der AES, die einen Vergleich zwischen Ländern zulässt, wird als genauso erforderlich betrachtet wie nationale Verlaufsstudien, die mit vergleichbaren Zielsetzungen in den verschiedenen Ländern durchgeführt werden.

Auch im Hinblick auf das Design der Erhebungen zum Zweck der Erfassung des Lebenslangen Lernens sind die Befragten einer Meinung.

Um das Feld zu durchleuchten, bedarf es einer Kombination quantitativer Untersuchungen, qualitativer Analysen und explorativer Studien. Nach Aussage des bildungsstatistischen Experten der OECD existiert jedoch ein starker Druck seitens der Politik, aber auch der Medien im Hinblick auf Rankings und Performanzzahlen.

*Not all aspects of life can be expressed by indicators. [...] Another kind of analysis is needed, more sophisticated, more borderline, qualitative analysis, which can not be easily summarised by one figure of an indicator. But there is a strong pressure from the public and also from the press to say, which indicator, what ranking, what is the position of the country [OECD IP1, BS: 86].*

Dabei sollte die Entwicklung geeigneter Instrumente zur Erfassung der verschiedenen Lernformen, insbesondere des informellen Lernens im Fokus der methodischen Anstrengungen stehen. Die befragten Expertinnen und Experten halten es durchaus für möglich, relativ viele Aspekte des Lernens empirisch abzubilden – unter der Voraussetzung, dass entsprechend durchdachte und multiperspektivische Ansätze zugrunde gelegt werden.

Als ein vielversprechender Ansatz, das Lernen im Lebenslauf zu erfassen, wird die Einführung einer Panel-Untersuchung betrachtet. Gleichzeitig wird auf die Reaktivität dieser Methode verwiesen, da nicht auszuschließen ist, dass die Teilnahme an einer Panel-Untersuchung zum lebenslangen Lernen das Weiterbildungsverhalten der Teilnehmenden mitbeeinflusst. Durch die Beobachtung und Erfassung individueller Lernprozesse über die Lebensspanne im Rahmen eines Panels könnte man nicht nur empirische Absicherung über das quantitative Ausmaß der Realisierung lebenslangen Lernens, sondern darüber hinaus einen tieferen Einblick in das „biographische“ bzw. „lebensgeschichtliche“ (Alheit/Dausien) Lernen gewinnen.<sup>173</sup> Die in skandinavischen Ländern praktizierte Anwendung eines Bildungsregisters, das die Identifizierung individueller Lernpfade und Bildungsbiogra-

173 Alheit/Dausien differenzieren zwischen einer „bildungspolitisch motivierten“ und einer „pädagogisch interessierten“ Beschäftigung mit lebenslangem Lernen. Aus einer biographietheoretischen Perspektive argumentierend, fokussieren sie auf die „Biographizität“ des Lernens und definieren es als „(Trans-)Formation von Erfahrungen, Wissen und Handlungsstrukturen im lebensgeschichtlichen und lebensweltlichen („lifewide“) Zusammenhang“ (Alheit/Dausien 2002, S. 574).

phien ermöglicht, wird von den befragten Experten sehr positiv bewertet, gleichwohl dürfte sich die Übernahme eines solchen Modells von anderen Ländern aufgrund verwaltungstechnischer (Griechenland) und datenschutzrechtlicher (Deutschland) Probleme als schwierig erweisen.

Die befragten Expertinnen und Experten sehen in der fehlenden Vergleichbarkeit das grundlegende Problem internationaler Daten für den Bildungsbereich. Die mangelnde Vergleichbarkeit bezieht sich zum einen auf die konzeptionelle Ebene (d.h. die zugrunde liegenden Konzepte zu und Definitionen von Weiterbildung bzw. Lebenslangem Lernen) und zum anderen auf die Operationalisierungsebene (d.h. die Untersuchungsmethode, Indikatoren, Merkmale der Stichprobe, Referenzperiode). Der Experte von Eurostat bringt die Hauptschwierigkeit auf den Punkt:

*I think that the main problem has always been to understand the same things when we use the same terms. At the national level most countries feel that they understand perfectly well what is initial education, initial vocational training etc. The problem is at the international level, because the countries understand them within the boarder in a clear way, but then if you compare this clear way with another clear way it's not clear at all, so that's the problem [EC IP1, BS: 259].*

Um diesem Missstand entgegenzuwirken, wurde in den letzten Jahren in Arbeitsgruppen der OECD und der EU intensiv an gemeinsamen Konzepten gearbeitet, um eine Harmonisierung zumindest auf der konzeptionellen Ebene herbeizuführen. Der Experte aus dem Bildungsdirektorat der OECD fasst die Situation so zusammen:

*In the past years all our efforts focused in developing, promoting a comparable concept of what kind of thing we want to measure, what kind of activity, what kind of population and what kind of reference period, in order to have comparable data. Because if you don't measure the same thing for the same group of people during the same duration, of course you will have a result that will be difficult to compare [OECD IP1, BS: 32].*

Die europäische Task Force Adult Education Survey, die sich auf gemeinsame Konzepte für den europäischen Raum geeinigt hatte, war ein wichtiger Schritt in Richtung Harmonisierung und hatte Auswirkungen über

den europäischen Raum hinaus. So wird die europäische Erhebung AES als Referenzpunkt innerhalb der OECD benutzt, um Vergleichbarkeit sogar jenseits des europäischen Rahmens in den restlichen OECD-Ländern herzustellen. Harmonisierungsbemühungen wurden jedoch nach Ansicht des OECD-Experten von der politischen Seite in den einzelnen Ländern nicht unterstützt.

*The problem is that these changes are not really politically supported. The only pressure is coming from the European Union. Actually, the Adult Education Survey is linked with policy goals on adult education but except this, there is no national interest in comparing. [...] Because there's no national institution or authority, in charge of Adult Education, it is partly under the control of the Education Ministry, partly of the Labour Ministry or in social agencies, and it is not strongly supported at a central level [OECD IP1, BS: 36].*

Das Problem der mangelnden Vergleichbarkeit von Daten aus unterschiedlichen Quellen stellt sich für internationale, europäische und nationale Erhebungen gleichermaßen. Weder die Ergebnisse zwischen europäischen und nationalen Erhebungen noch diejenigen innerhalb eines Landes lassen sich vergleichen. So bemängeln die deutschen Expertinnen und Experten aus der Bildungsforschung und Bildungsstatistik das uneinheitliche Bild bezüglich Weiterbildungsbeteiligung, das unterschiedliche Untersuchungen zur Weiterbildung liefern (vgl. Bellmann 2003; Seidel 2006; Feller 2006).<sup>174</sup> Freilich verschärft sich das Problem beim Vergleich national ermittelter Daten mit Daten aus internationalen Quellen.<sup>175</sup> Ebenso kritisch bewertet die Expertin aus dem finnischen Statistischen Amt die Vergleichbarkeit zwischen den unterschiedlichen Erhebungen auf europäischer und nationaler Ebene. Die Ergebnisse aus den EU-Erhebungen (CVTS, LFS Ad-hoc-Modul

174 So ermittelt beispielsweise das Berichtssystem Weiterbildung IX (2003) eine Beteiligungsquote von 34 Prozent der Erwerbstätigen an beruflicher Weiterbildung, während der Mikrozensus eine Teilnahmequote von 15 Prozent ausweist (vgl. Seidel 2006, S. 48). Diese Differenzen in der Beteiligungsquote lassen sich zum größten Teil aufgrund methodischer Unterschiede bei der Erfassung gut erklären.

175 Die Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland nach dem Ad-hoc-Modul des LFS der EU (2003) liegt beispielsweise bei neun Prozent, während dem Berichtssystem Weiterbildung IX zufolge die Beteiligungsquote 41 Prozent erreicht (vgl. Seidel 2006, S. 35).

über Lebenslanges Lernen) sind nach ihrer Auffassung mit den Ergebnissen aus dem finnischen AES nicht vergleichbar und aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsmethoden, Indikatoren und Formulierungen nur begrenzt miteinander kompatibel.

Die verantwortlichen Stellen für internationale Bildungsstatistiken, nämlich das Bildungsdirektorat der OECD und Eurostat, versuchen dem Problem zu begegnen, indem sie neben der tabellarischen Darstellung „vergleichbarer“ Daten ausführliche Anhänge mit Erläuterungen mitliefern, aus denen hervorgeht, was nicht vergleichbar ist. Aber auch Ergebnisse aus ein und derselben europäischen Erhebung sind aufgrund der unterschiedlichen Operationalisierungsweisen in den einzelnen Ländern nicht unmittelbar vergleichbar, wie das Beispiel des LFS zeigte (vgl. Kap. C 3.2.1).

In Griechenland scheint das Problem mit den unterschiedlichen und nicht miteinander kompatiblen Erhebungen über Weiterbildungsbeteiligung insofern nicht zu existieren, da Erhebungen in diesem Bereich kaum vorhanden sind. Der LFS der EU ist die einzige Informationsquelle zur Weiterbildungsbeteiligung in Griechenland. Der Experte aus dem nationalen Statistischen Amt Griechenlands (ESYEA) hält diese Situation aufgrund der eingeschränkten Informationen, die man über den LFS erhebt, für äußerst problematisch, da Letzterer eine Arbeitskräftestichprobenerhebung und keine Weiterbildungserhebung sei. Aus diesem Grund wird die Einführung des europäischen AES in Griechenland ausdrücklich begrüßt.

### **3.5 Zusammenfassende Betrachtung und Ausblick**

Die Analyse der konzeptionellen Arbeiten und Aktivitäten zur Erfassung Lebenslangen Lernens seitens der EU und der OECD lässt erkennen, dass die Hauptschwierigkeiten, die mit diesem Konzept einhergehen, theoretischer und methodischer Art sind.

Aus theoretischer Perspektive stellt die begriffliche Unschärfe des Konzepts des Lebenslangen Lernens das größte Problem dar, denn ohne eine kohärente und präzise Definition kann Lebenslanges Lernen empirisch nicht erfasst werden. Die Ausdehnung von Lernphasen über den gesamten Lebenslauf eines Individuums stellt dabei ein vergleichsweise

kleines Problem dar. Die größten Schwierigkeiten liegen in der Bedeutungserweiterung des Begriffs „Lernen“ auf alle möglichen Lernformen und -kontexte: Eine klare Abgrenzung des informellen Lernens von anderen Lebensbereichen (Freizeit, Familie, Arbeit) und anderen Tätigkeiten (Arbeit, Freizeitaktivitäten, zivilgesellschaftliches Engagement) erscheint sehr schwierig. Auch eine trennscharfe Abgrenzung des informellen Lernens vom non-formalen Lernen erscheint in verschiedenen Kontexten nicht möglich; soziokulturelle und bildungskulturelle Unterschiede zwischen einzelnen Ländern verschärfen das Problem.

Auch aus methodischer Perspektive stellt das Konzept des Lebenslangen Lernens neue Herausforderungen: Die Hindernisse bei der Operationalisierung des Begriffs hängen erwartungsgemäß eng mit den definitorischen Schwierigkeiten zusammen. Gleichzeitig erfordert die mit dem Konzept des Lebenslangen Lernens einhergehende Schwerpunktverlagerung von Institutionen und Bildungsprogrammen auf das Individuum und seine Lernanstrengungen neue Erfassungssysteme. In diesem veränderten Kontext erscheinen nicht Anbieterbefragungen, sondern Individualbefragungen primär geeignet, das Lernen im Lebenslauf zu erfassen. Die Erforschung des teilweise unbekanntes Feldes bedarf explorativer Studien, qualitativer, vertiefender Analysen und multiperspektivischer Ansätze, die das Feld aus vielen Seiten beleuchten und letztlich auch weitere Möglichkeiten hinsichtlich der Erfassung des Lebenslangen Lernens aufzeigen.

Um den konzeptionellen und methodischen Herausforderungen adäquat zu begegnen, arbeiten bildungsstatistische Experten aus der Europäischen Kommission und dem Bildungsdirektorat der OECD eng zusammen in eigens dafür geschaffenen Arbeitsgruppen und Netzwerken und unter Einbeziehung nationaler und internationaler Experten und Expertinnen,<sup>176</sup> wie die in Kapitel C 3.1 dargestellten Aktivitäten belegen. Ziel dieser Ko-

---

176 Es ist interessant, die Listen mit den Mitgliedsnamen dieser Arbeitsgruppen zu studieren, da sie große personelle Überschneidungen offenbaren. Zu den Mitgliedern der Task Force Measuring Lifelong Learning gehörten beispielsweise Vertreter der General Direktion Bildung und Kultur, des Eurostat, der OECD, des Unesco Institute for Statistics, des CEDEFOP sowie Experten u.a. aus Großbritannien, Deutschland und Finnland (vgl. European Commission/Eurostat 2001a). Mit einer ähnlichen Zusammenstellung und großen personellen Überschneidungen arbeitete auch die Task Force AES (vgl. European Commission/Eurostat 2005).

operation ist zum einen die gemeinsame Bewältigung der konzeptionellen und methodischen Schwierigkeiten, mit denen die Implementierung eines bildungspolitischen Konzepts in die Empirie einhergeht. Wenn es gilt, den Grad der Realisierung einer bildungspolitischen Norm in der empirischen Realität zu untersuchen, dann kann dies am besten in Kreisen gelingen, die eine bestimmte Affinität zu der bildungspolitischen Programmatik und gleichzeitig eine Expertise in der Sache aufweisen. Zum anderen wird auf die internationale Vergleichbarkeit der Daten abgezielt, die nur durch harmonisierte Konzepte, Begriffe und Erfassungssysteme gewährleistet werden kann. International besetzte Arbeitsgruppen mit nationalen und internationalen Experten bemühen sich um die Harmonisierung von Konzepten und Definitionen sowie um die Kohärenz der Erhebungen untereinander. Dabei erfolgt das Ergebnis oft als Konsensfindung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Der Prozess der Entstehung und Durchführung des Ad-hoc-Moduls über das Lebenslange Lernen im EU-LFS bezeugt, wie aus einem gut durchdachten Konzept in internationalen Abstimmungsprozessen sukzessive Verschlechterungen durchgesetzt werden, bis sich alle Beteiligten auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner wiederfinden.<sup>177</sup>

Zudem zeigt sich, dass die Anstrengungen seitens der Europäischen Kommission und des Bildungsdirektorats der OECD, ihre Konzepte, Begriffe, Definitionen und Klassifikationen durch eine öffentlich zugängliche Datenbasis zu verbreiten und somit eine Harmonisierung auf der konzeptionellen Ebene herbeizuführen, Erfolge aufweisen. Ohne Ausnahme greifen die Vertreterinnen und Vertreter aus den nationalen Statistischen Ämtern auf diese Konzepte zurück und implementieren sie in nationale Erhebungen. Die empirischen Befunde zeigen allerdings, dass die Harmonisierungsbemühungen hinsichtlich der Konzepte und Erfassungssysteme nur auf den ersten Blick erfolgreich sind. Zum einen erfolgt die Übersetzung der Begriffe in die jeweilige Sprache nicht als lexikalische Übertragung von Wörtern, sondern passt sich den national und kulturell geprägten Begriffswelten an. Nur so kann nämlich eine adäquate Abbildung bzw. Reproduktion der jeweiligen „Wirklichkeit“ sowie ihre Kontinuität gesichert werden.

---

177 Vgl. hierzu die konzeptionelle Vorarbeit zur Entwicklung des Ad-hoc-Moduls über Lebenslanges Lernen (European Commission/Eurostat 2000b, 2001b, 2001c, 2001d, 2001e) mit seiner Umsetzung im Jahr 2003.

Zum anderen zerfällt auf der operativen Ebene die Illusion der ex ante so mühselig harmonisierten Konzepte: Bei der direkten Befragung von Personen werden die nationalen Begriffs- und Bildungstraditionen dominant und bestimmen das Antwortverhalten der Befragten und höhlen so die mühsam erzielte „Vergleichbarkeit“ aus.

*Sometimes it's not very easy to adopt common definitions. And I think that this problem has already been shown up in previous surveys, like the ad-hoc-module, where you see [...] a very high percentage of people attending some kind of education in some countries and in other countries this percentage is very low. Sometimes the difference maybe in what people mean by education. I think that a lot of people in Greece when they talk about education, they mean the education within the official system, going to school, university and not having a driving lesson or learning sports. [...] The Statistical Office may have a very good definition of what is adult education, but when it comes to ask people outside in a household survey, it's not very easy to convey the right definition in order to make people understand, what you mean by education and answer in the right way [GR IP2, BS: 77].*

Bei der Implementierung des Konzepts Lebenslanges Lernen in internationale und nationale Erhebungen werden sowohl die Verwirrung über die Begriffe und die Inhalte, die sie transportieren, als auch die Operationalisierungsschwierigkeiten evident. Den im Kapitel C 3.2 und C 3.3 dargestellten Erhebungen sind unterschiedliche Konzepte und Definitionen sowie differente Referenzperioden und Erfassungsmethoden zugrunde gelegt, die einen Vergleich der Ergebnisse untereinander schwierig, wenn nicht sogar unmöglich machen. In allen vorgestellten Erhebungen handelt es sich faktisch um Erhebungen über das Lernen Erwachsener.<sup>178</sup>

Der EU-AES beispielsweise, der versucht, das Lebenslange Lernen Erwachsener („adults in lifelong learning“) zu erfassen, beschränkt sich auf die Gruppe der erwerbsfähigen Bevölkerung, für die sich die politischen Entscheidungsträger interessiert und ignoriert Lernkontexte und Bevölkerungsgruppen, deren politische Relevanz nicht evident ist.

---

178 Mit Ausnahme des Ad-hoc-Moduls über das Lebenslange Lernen, im Rahmen dessen aufgrund seiner Integration im LFS Personen ab dem 15. Lebensjahr befragt wurden.

Die Einführung des EU-AES konfrontiert die Länder mit etablierten Weiterbildungserhebungen und Monitoringsystemen (wie beispielsweise Finnland, Deutschland) mit methodischen Problemen (adäquate Übersetzung und Anpassung der verwendeten Begriffe, Sicherung der Kontinuität bei Zeitreihen etc.)<sup>179</sup> und hohen Transaktionskosten (vgl. Teil E). Für die Länder, die bisher keine Erhebungen haben (wie beispielsweise Griechenland), bedeutet dies eine relativ unkomplizierte Bereicherung, da sie von den Erfahrungen und der Expertise anderer profitieren können, ohne gleichzeitig mit Transaktionskosten bei der Einführung der Innovation rechnen zu müssen.<sup>180</sup>

Es lässt sich festhalten, dass die Entwicklung eines integrativen Statistiksystems zu Weiterbildung und Lebenslangem Lernen, das dazu dienen soll, ein möglichst kohärentes Bild zu erhalten, weiterhin eine wichtige Zielsetzung auf europäischer Ebene bleiben wird. Im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen wird von den Befragten die Erfassung von Kompetenzen Erwachsener und die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Bildungsbeteiligung und Kompetenzentwicklung prognostiziert (vgl. OECD 2004d, 2005f; Gnahs 2008a).

---

179 Vgl. Dollhausen 2008; Gnahs 2008b; Dobischat/Gnahs 2008; Baethge/Wieck 2008.

180 So hat Griechenland den kompletten Fragenkatalog, den Eurostat für den AES vorgeschlagen hat, übernommen.



## **Teil D**

# **Steuerung im Bildungsbereich über Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung – Empirische Befunde**



# **1. Der Bildungsbereich als Handlungsarena supra- und internationaler Akteure – Der Einfluss der Europäischen Union und der OECD**

Im Folgenden geht es um den Einfluss supra- und internationaler Organisationen auf nationale Bildungspolitik und folgerichtig um Fragen der Steuerungskapazität und der Steuerungsinstrumente bei der Implementierung ihrer (bildungs-)politischen Ansätze.

Wie bereits im Kapitel A 2.2 skizziert, wird die Entstehung eines post-nationalen Bildungsraums durch die Emergenz neuer Akteure begleitet, die auf verschiedenen Ebenen mit Steuerungsabsichten in diesen Bildungsraum eingreifen. Somit wird der transnationale Bildungsbereich als eine Mehrebenen-Handlungsarena begriffen, auf die unterschiedliche Akteure mit je eigenen Steuerungsabsichten einwirken.

Auf Grundlage der Expertenaussagen wird im Folgenden der Einfluss zweier wichtiger Akteure, der EU und der OECD, auf die nationale Bildungspolitik, insbesondere im Bereich des Lebenslangen Lernens, untersucht. Darüber hinaus werden die Formen und Instrumente ihrer Einflussnahme identifiziert. Schließlich wird ein Vergleich zwischen den Einflussformen und den Einflussinstrumenten der beiden Organisationen vorgenommen. Dabei geht es um die Beantwortung folgender Fragen: Inwieweit nehmen die EU und die OECD Einfluss auf nationale Bildungspolitik? Welche Instrumente werden zu diesem Zweck von den zwei Organisationen eingesetzt? Gibt es Unterschiede zwischen den Formen der Einflussnahme seitens der EU auf der einen und der OECD auf der anderen Seite? Die Darstellung der Expertenaussagen erfolgt zunächst systematisch ausdifferenziert nach der Handlungsebene (international versus national), auf der sie agieren; danach werden die Befunde zusammengefasst und diskutiert.

## 1.1 Der Einfluss der Europäischen Union

### Einschätzungen aus der internationalen Handlungsebene

Die befragte Expertin aus der Generaldirektion Bildung und Kultur der Europäischen Kommission hat die Frage danach, ob die EU nationale Bildungspolitik beeinflusse, nur zögerlich bejaht. Für sie sei es keine direkte Beeinflussung, sondern ein Zusammenspiel auf verschiedenen Ebenen, in dem die Mitgliedsstaaten die wichtigste Rolle spielten.

*Ye-eaah, yes, I think that the EU influences. I would say [...] they influence, but at the same time, we do not work alone, that's what I wanted to say. So, of course, there is an influence, but the national level influences as well the European level, it's two-directional. It's not something that we impose on countries, ok? For example we make use of the experience of countries in order to develop the international surveys, we never work without the countries, never, ok? In the political DG's we give the political priorities and things like that, but the countries give all their knowledge and their know-how and also their policy requests from the national level. We all work together [EC IP2, BP: 249–251].*

Gleichzeitig beteuert die Befragte, dass der Bildungsbereich ein politisches Feld sei, das relativ spät von der EU entdeckt wurde, da erst seit dem Gipfeltreffen in Lissabon Bildung zu einem wichtigen europäischen Politikbereich avancierte.

*In the area of education and training we are at the beginning of the policy development. Don't forget that a few years before, there was no real political development in this area, this is quite new for us. Before that, there were only the programmes, so we could influence, we could support developmental projects, theories, methods, things like that, but there was no real policy development in this area. Only since Lisbon, since 2000, we've started to have some real important policy development in the area of education and training. And before Maastricht, there was not even a DG on this, there was only a task force. So it's getting more and more important [EC IP2, BP: 289–291].*

Trotzdem seien die Kompetenzen der Europäischen Kommission in diesem Bereich begrenzt und beschränkten sich nach Ansicht dieser Expertin auf Harmonisierungsbemühungen und Erfahrungsaustausch.

*We cannot change the national system saying this is the good way to do things, but we give a framework in order to harmonise a little bit, to better understand what we're doing, what every country is doing in several areas. Because we cannot change the systems, the systems exist as they are, and we have not the right or the competence to change the national systems, it's not an area where we have the competence to change [EC IP2, BP: 281].*

Der Experte aus dem europäischen Statistischen Amt hingegen vertritt die Auffassung, dass eine supranationale Vereinigung wie die EU sehr wohl in der Lage sei, nationale Bildungspolitik zu beeinflussen. Als Beispiele nennt er den Bolognaprozess, den Europäischen Qualifikationsrahmen und den Europass.

*In areas where the EU has the competence like agriculture, of course it influences, clearly. [...] In other areas, when there is an agreement to consider something as an area to work like adult education, I think the EU is the key power. Not the key, the machine that makes things move at the national level in many cases. Not always, but in many cases [EC IP1, BS: 348].*

Durch die Methode der Offenen Koordinierung seien allerdings die Mitgliedsstaaten in den Entscheidungsfindungsprozess einbezogen und könnten so eine gemeinsame Position beeinflussen, so der Experte von Eurostat.

Auch die Befragten aus der OECD vertreten die Meinung, dass die EU aufgrund ihrer supranationalen Natur sehr wohl in der Lage sei, nationale Bildungspolitik zu beeinflussen.

*For the European Union, it's totally different. Even if there is no constitution, there are a lot of treaties. There are constraints of power when governments agree to do something. There is a regulation, a European decision, commitment procedures, so I think it's really, really different from the OECD [OECD IP1, BS: 137].*

### **Einschätzungen aus der nationalen Handlungsebene**

Die Expertinnen und Experten aus der nationalen Ebene schätzen den Einfluss der EU auf ähnliche Weise ein, auch wenn sie sich über die Form der Einflussnahme (direkt versus indirekt) nicht einig sind.

Die Befragten aus dem finnischen Bildungsministerium sehen eher einen direkten Einfluss der EU aufgrund ihrer politischen Entscheidungsmacht und des rechtlichen Rahmens.

*Yes, they influence. The EU is a political organisation that takes political decisions that are binding for the member states or almost binding, because we talk about the educational system, which is formally not binding but in fact it's often thought as binding [FIN IP2, BP: 156].*

Die Expertin aus dem griechischen Bildungsministerium teilt diese Meinung, allerdings betrachtet sie diese Form der Einflussnahme auf die nationale Bildungspolitik als eine indirekte Form.

*Yes, yes, I think they do. In an indirect way. [...] For example, strategies are not compulsory but you have to present something, at least a little bit. [...] Also the political framework [zu Lebenslangem Lernen] is very much influenced by the European Union [GR IP3, BP: 26; 80; 82].*

Die griechischen Experten aus der Bildungsforschung bzw. Bildungsstatistik sind in ihrer Einschätzung radikaler. Der befragte Experte aus der universitären Bildungsforschung behauptet sogar, dass ohne die Einwirkung internationaler Organisationen in Griechenland nichts geschehen würde.

*In Griechenland ist bisher ja wenig geschehen und es wäre [...] fast nichts geschehen ohne die Einwirkung internationaler Organisationen. Zu Beginn waren es die OECD und die UNESCO und dann kam zunehmend die Europäische Union hinzu. [...] Der EU-Einfluss ist jetzt viel stärker und ganz eindeutig werden Dinge von der EU bewegt und zwar [...] sagen wir mal so, durch Zuckerbrot und Peitsche, also mit viel Geld und mit einigem (lacht) Druck, wenn das, was geschehen sollte, nicht geschieht. Also ganz eindeutig hat die EU sicherlich Einfluss und vermutlich einen dringlichen Einfluss auf ihre Mitglieder [GR IP1, BF: 62; 66].*

Der Befragte aus dem griechischen Statistischen Amt bekräftigt diese Aussage und führt als Beispiel die nationalen Entwicklungen im Bereich des Bildungsmonitoring an.

*For sure, yes, it influences. For example, in the case of Greece, monitoring adult education is determined by the European Union. [...] Almost all monitoring is determined by the European Union and not independently [GR IP2, BS: 126; 133].*

Die Expertenaussagen aus Deutschland zeigen ein differenzierteres Bild: Während die Befragten aus der deutschen Bildungsforschung bzw. Bildungsstatistik den Einfluss der EU auf nationaler Ebene bestätigen, relativieren die Befragten aus der Bildungsadministration in ihren Einschätzungen das Einflusspotenzial der EU.

Eindeutig bejaht ein deutscher Bildungsforscher die Frage nach der Einflussnahme der EU auf die nationale Bildungspolitik und nennt als Beispiel dafür das Setzen von Standards durch den Europäischen Qualifikationsrahmen [D IP2, BF]. Nach Ansicht eines anderen Bildungsforschers könne die EU nationalstaatliche Bildungspolitik nur begrenzt beeinflussen, da Bildungspolitik immer national gesteuert und geplant wird. Er räumt jedoch gleichzeitig ein, dass bestimmte internationale Entwicklungen einen starken Einfluss offenbaren, wie momentan die Umstellung im Hochschulbereich auf BA und MA oder die Diskussion um die Anerkennung von Abschlüssen und Zertifikaten zeige.

*In Grenzen. Ich denke, Bildungspolitik ist schon immer auch etwas, was national gesteuert und geplant wird. Aber es gibt bestimmte internationale Entwicklungen, die einen starken Einfluss haben, den man [...] auch gar nicht entziehen kann oder sollte. [...] Aber es ist nicht so, dass nationale Bildungspolitik jetzt weitgehend durch internationale Sachen schon bestimmt oder vorgegeben wäre. Aber ich denk schon, dass es eine Reihe von wichtigen Einflüssen gibt, und das wird auch sicher immer intensiver [D IP1, BF: 193].*

Ein eindeutiger Einfluss der EU wird auch von den Befragten aus der Bildungsstatistik bescheinigt. Die Lissabon-Strategie beispielsweise, mit der Festlegung von Indikatoren und Benchmarks, habe direkte Auswirkungen auf die nationale Bildungspolitik, da die einzelnen Staaten sich an diesen Benchmarks messen lassen müssten [D IP3, BS].

Anderer Meinung sind dennoch die Vertreterinnen und Vertreter aus der deutschen Bildungsadministration. Aus ihrer Sicht kann die EU natio-

nale Bildungspolitik nicht beeinflussen, da sie sehr wenige Zuständigkeiten im Bildungsbereich habe.

*Tja, schwer zu sagen. Ich glaube nicht, dass sie nationale Bildungspolitik beeinflussen. Erstens hat die EU sehr wenige Zuständigkeiten im Bildungsbereich. Was sie macht, ist im Grunde genommen ergänzend. Die größte Durchschlagswirkung hat sie wahrscheinlich mit den Mobilitätsprogrammen. Ansonsten macht sie [...] so ein bisschen Projektförderung, um eben eine Vernetzung herbeizuführen. [...] Die Umstellung auf BA und MA hat nichts mit der EU zu tun, die Bolognakonferenz war unabhängig davon. Es ist weiterhin eigentlich eine freiwillige Vereinbarung und [...] sagen wir mal so: In Deutschland wird das sehr ernst genommen, weil es auch den nationalen Zielsetzungen dient. Es ist quasi Mittel zum Zweck [D IP5, BP: 130; 132].*

Darüber hinaus machen die befragten Vertreterinnen und Vertreter der Bildungspolitik sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene auf die föderale Struktur Deutschlands aufmerksam, die keine direkten Einwirkungen aus der EU-Ebene erlaube.

*Da sind schon bei uns spätestens die Länder davor, die sich keinerlei Aktivitäten von der EU vorschreiben lassen würden [D IP6, BP: 133].*

Und eine Befragte aus der Kulturministerkonferenz unterstreicht die politische Brisanz eines möglichen Kompetenzverlustes für die Bundesländer:

*Man muss ja auch mal sehen, dass die Bildungspolitik einer der wenigen Gründe der Länder ist, der die Berechtigung der Länder wirklich darstellt. [...] Was sind denn die Länder, wenn man ihnen die Bildungspolitik nimmt? Sie sind bessere Regierungspräsidenten. So hart würde ich das sicherlich nicht formulieren, aber die Bildungspolitik ist natürlich das Filetstück der länderpolitischen Kompetenzen [D IP7, BP: 157].*

### **Instrumente der Einflussnahme**

Bei der Identifizierung der Instrumente der Einflussnahme im Bildungsbe-  
reich zeigen sich keine großen Divergenzen bei den Expertenmeinungen, da-  
her werden die Befunde nicht ausdifferenziert nach Handlungsebenen darge-  
stellt. Grundsätzlich werden von allen Interviewten die gleichen Instrumente

benannt, Abweichungen lassen sich höchstens in der Einschätzung der aus diesen Instrumenten hervorgehenden Wirkung feststellen (vgl. Kap. D 3).

Die interviewten Expertinnen und Experten sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene nennen Konsultationen, Formulierungen von Zielvereinbarungen und die Verbreitung von Good Practice als wichtige Instrumente der EU für die Durchsetzung ihrer Ziele. Allerdings handle es sich dabei um Instrumente der gegenseitigen Einflussnahme, wie die Befragte aus der Europäischen Kommission beteuert:

*It's always a matter of consultation, of discussions, of working together. Also the good practices can influence in some ways. But what the Commission, what we're trying to do is to give some directions, some framework, a common framework [EC IP2, BP: 281].*

Nach Ansicht aller Expertinnen und Experten ist die Vorgabe der Thematik durch die EU ebenfalls eine Möglichkeit, Einfluss auf nationale Politik zu nehmen. So sei es nach Ansicht eines deutschen Experten zweifelhaft, ob Lebenslanges Lernen in Deutschland so ein zentrales Thema wäre, wenn es auf europäischer Ebene nicht so forciert worden wäre [D IP4, BS: 221].

Aber auch vergleichende Berichte, wie sie im Zuge der Methode der Offenen Koordinierung von der Kommission verfasst und veröffentlicht werden, gehören zu den Instrumenten der Einflussnahme, so eine finnische Befragte:

*They document and make reports that describe the level of education and training and the level of the skills of the population in different countries. It somehow has an impact to different countries because everyone wants to be on a high level [FIN IP1, BS: 189].*

Darüber hinaus sehen die Expertinnen und Experten in der Möglichkeit der EU, gesetzliche Regelungen zu schaffen, eine unmittelbare Form der Steuerung:

*Of course we must do some things that the EU wants to have because there is a legal basis for research and surveys like CVTS for example, we just have to make it [FIN IP1, BS: 195].*

Neben gesetzlichen Regelungen stellt die finanzielle Förderung durch die EU ebenfalls ein einflussreiches Steuerungsinstrument dar, insbesondere für bestimmte Länder. So konstatiert ein griechischer Bildungsforscher:

*Ganz eindeutig werden Dinge von der EU bewegt und zwar [...] sagen wir mal so, durch Zuckerbrot und Peitsche, also mit viel Geld und mit einigem (lacht) Druck, wenn das, was geschehen sollte, nicht geschieht. Also durchs Geld und durch das EU-Recht für Mitglieder [GR IP1, BF: 66].*

## 1.2 Der Einfluss der OECD

Die Expertinnen und Experten sind sich darin einig, dass eine internationale Organisation wie die OECD ebenfalls in der Lage sei, nationale Bildungspolitik zu beeinflussen. Gleichwohl sind sie in der Einschätzung des Ausmaßes, in dem dieser Einfluss ausgeübt wird, unterschiedlicher Meinung. Die Darstellung der Expertenaussagen erfolgt wieder ausdifferenziert nach der Handlungsebene, aus der sie agieren (international versus national).

### Einschätzungen aus der internationalen Handlungsebene (EU, OECD)

Für die Befragten aus der Europäischen Kommission haben internationale Organisationen wie die OECD, bei denen die Stakeholder die Mitgliedsstaaten sind, keine eigene Politik im Sinne einer gemeinsam vereinbarten Agenda.

*OECD is an international organisation, so the difference is that the stakeholders are the countries. So in reality there is no OECD policy, but there is an EU common agreed policy. [...] If there is an activity that is developed by supranational organisations, this means that there is a consensus there which is expressed by somebody else than the countries, the Commission. In an international organisation it's the countries expressing the concerns and then it's an addition of the concerns of the countries that is presented as a common position instead of a new thing, of a synthesis [EC IP1, BS: 350].*

Für die Vertreterin der Generaldirektion Bildung und Kultur übt die OECD insbesondere mittels der Veröffentlichung und medialen Darstellung ihrer Studien Einfluss aus und führt als Beispiel die Auswirkungen der PISA-Studie in Deutschland an:

*I think, OECD can influence in a certain way. Because one main way to get some more or less strong policy reaction is the visibility of the surveys. I think, they can shape in some way, they can influence policy, for example in Germany, where they introduced more standards than before. I think that's very important, because this is following the PISA results [EC IP2, BP: 283].*

Für die Befragten aus der OECD ist es eindeutig, dass die OECD Einfluss auf nationale Bildungspolitik ausübt, allerdings sei das Ausmaß dieses Einflusses nicht ausreichend untersucht worden, so die Expertin aus der Policy Division:

*This is one of the problems that we have, we don't know how much impact we have at national policy. But there is an impact and it's [...] very difficult to measure [OECD IP2, BP: 121].*

Der Experte aus der Statistics and Indicators Division der OECD äußert sich skeptisch gegenüber dem Einflusspotenzial seiner Organisation. Für ihn hängt der Einfluss der OECD von den Ländern selbst ab, da die OECD weder über regulative Macht über ihre Mitgliedsstaaten verfüge, noch finanziellen Druck ausüben könne.

*No, the OECD just publishes evaluation results, analysis reviews. If a country says, we don't care about the OECD [...] nothing happens. There are no constraints there, no regulation, there is no money behind, it's not like a recommendation of the World Bank or the IMF. It does not embezzle your money, what we do in OECD is just assessment. [...]. But you can say „I'm not very influenced by OECD judgement, I can do it on my own way“ [OECD IP1, BS: 124].*

### **Einschätzungen aus der nationalen Handlungsebene**

Die interviewten Expertinnen und Experten aus der Bildungsforschung und Bildungsstatistik in Deutschland hingegen schreiben der OECD ein starkes Einflusspotenzial auf nationale Bildungspolitik zu und belegen es ausnahmslos mit Verweis auf die Auswirkungen der PISA-Studie. So beteuert ein deutscher Bildungsforscher beispielsweise:

*Man braucht sich nur mal PISA anzuschauen, das hat mehr Bewegung in die deutsche Schullandschaft gebracht als irgendwas in den letzten 30*

*Jahren, das alles war die OECD. [...] Und wenn sie versucht hätten, eine Studie wie PISA auf nationaler Ebene hochzukriegen, da würde ich sagen, das hätten wir in 50 Jahren noch nicht bei dem deutschen Föderalismus [D IP1, BF: 199; 205]*

Und ein Befragter aus der universitären Bildungsforschung stellt fest:

*Aber ja, das sehen wir an PISA! Einfluss nicht im Sinne von imperativer Reglementierung, aber im Sinne von Transparentmachen von Unterschieden [D IP2, BF: 174].*

Für die befragten Expertinnen und Experten aus der deutschen Bildungsadministration des Bundes und der Länder ist die OECD nur mittelbar in der Lage, nationale Bildungspolitik zu beeinflussen.

*Ja, mittelbar, mittelbar, mittelbar. Also dadurch, dass auf hohem methodischen Niveau, das unterscheidet also teilweise OECD-Erhebungen oder OECD-Indikatoren von dem, was auf der EU-Ebene an Indikatoren definiert wird, internationale Vergleiche ermöglicht werden, kommt nationale Politik in Zugzwang. Ich sprach ganz am Anfang von der Selbsttäuschung in Deutschland über die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems [D IP6, BP: 138].*

Die Befragten aus der Bildungsadministration auf Länderebene bejahen zwar das Einflusspotenzial der OECD, sie machen jedoch gleichzeitig auf die besonderen Bedingungen aufmerksam, die diesen Einfluss ermöglichen:

*Also sicherlich hat stärker als die EU die OECD die nationale Bildungspolitik beeinflusst, weil eben durch die Teilnahme an internationalen Leistungsvergleichen ein sehr umfangreicher Umstrukturierungsprozess in der Bildungspolitik in Deutschland in Gang gesetzt worden ist. Wo man allerdings sagen muss, dass es eigentlich eine Frage des günstigen Moments ist. Als die Kultusministerkonferenz 1997 bereits beschlossen hatte, dass sie sich künftig eben verstärkt dem Output des Bildungssystems zuwenden wird, kam das Angebot von der OECD bezüglich der Teilnahme an der PISA-Untersuchung, und daraus hat sich dann eben so ein [...] Prozess ergeben. Also es kam auch gerade zu einem günstigen Zeitpunkt. Wobei es immer sehr schwierig zu sagen ist, ob das eine grundsätzliche Angelegenheit ist oder ob es einfach nur Koinzidenz ist. [...] Einflussnahme würde*

*ich eigentlich jetzt [...] ungern als Begriff haben, sondern das ist ja eher die Frage, wie sich nationale und internationale Bildungspolitiken verschränken [D IP7, BP: 98; 100].*

Die finnischen Befragten bestätigen den Einfluss der OECD auf die finnische Bildungspolitik und begründen dies zum einen mit Verweis auf die wissenschaftliche Arbeitsweise der Organisation und zum anderen auf die im Vergleich zur EU längere Mitgliedschaft Finnlands in der OECD.

*Yes, they both influence. OECD is more a think tank, that produces more scientific work I could say. Reviews and comparative reports and so on. Its role is more advisory [FIN IP2, BP: 152–153].*

*Well, we have a longer history by the OECD, of course. And the impact for our statistics is from very far, so the history is not that the EU [FIN IP1, BS: 195].*

Auch die griechischen Expertinnen und Experten sind der Meinung, dass die OECD durch ihre vergleichenden Berichte und die Verbreitung ihrer Forschungsergebnisse Einfluss auf die nationale Bildungspolitik nimmt. So konstatiert eine Expertin aus dem griechischen Bildungsministerium:

*I think that the OECD plays a major role. It helps a lot with its research and its reports, there is a massive production, especially in adult learning. And I can see, that the European Union is very much influenced by OECD [GR IP3, BP: 87].*

Der Experte aus der griechischen universitären Bildungsforschung stellt allerdings fest, dass der Einfluss der OECD im Laufe der Zeit nachgelassen hat, während der der EU gestiegen ist:

*Ich glaube, früher war der Einfluss der OECD stärker, weil die Regierungen unter Druck standen, nachzuweisen, dass sie praktisch nach den international anerkannten Richtlinien und Konzepten der OECD sich richten. Natürlich ist jetzt der EU-Einfluss viel, viel stärker geworden und ganz eindeutig werden Dinge von der EU bewegt. [...] Die OECD fungiert in mancher Hinsicht noch als think tank, mehr noch als die EU, und bereitet Dinge vor und publiziert sehr viel und das ist auch gut [GR IP1, BF: 66; 72].*

### Instrumente der Einflussnahme

Bei der Identifizierung der Instrumente der Einflussnahme seitens der OECD herrscht unter den befragten Expertinnen und Experten Einmütigkeit, daher werden auch hier die Befunde nicht nach Handlungsebenen ausdifferenziert. Als Einflussinstrumente wurden internationale Studien wie PISA, vergleichende Berichte (wie „Bildung auf einen Blick“), politische Analysen (wie „Education Policy Analysis“) und thematische Studien (wie „Thematic Review on Adult Learning“) benannt. Auch durch ihren thematischen Fokus nehmen die OECD Einfluss, wie das Beispiel der Finanzierung Lebenslangen Lernens zeige. Insbesondere Empfehlungen und die Verbreitung von Good Practice unter den Mitgliedsstaaten gehören zu den OECD-Instrumenten, so eine OECD-Expertin [OECD IP2, BP].

Darüber hinaus wurden Expertise, Wissen und Überzeugungskraft als wichtige Einflussinstrumente der OECD erkannt. Finanzielle Förderung und regulative Macht hingegen gehörten den Expertenaussagen zufolge eindeutig nicht zum OECD-Repertoire. Ein OECD-Experte fasst die wichtigsten Instrumente zusammen:

*Conviction, power of excellence, expertise [OECD IP1, BS: 120].*

Hinsichtlich der Wirksamkeit dieser Instrumente sind die Expertenmeinungen allerdings geteilt (vgl. auch Kap. D 3). Für den OECD-Experten sind die Auswirkungen von Peer-Pressure beispielsweise eher schwach:

*Peer pressure! Money pressure or military pressure is much more efficient than just peer pressure. It's just an indirect pressure [OECD IP1, BS: 120; 126].*

Eine finnische Expertin empfindet diesen Druck dagegen eher als stark:

*In a way it's voluntary but of course our policy makers, ministers and advisors at a higher level, they don't want to see that there is no information concerning Finland in some papers, so it's almost binding, we must also bring data to OECD when they ask [FIN IP1, BS: 195].*

### 1.3 Vergleich der Instrumente der Einflussnahme von EU und OECD

Beim Vergleich der Instrumente der Einflussnahme und der Arbeitsformen der OECD und EU zeigen sich sowohl konvergente als auch divergente Einschätzungen unter den Befragten.

#### Einschätzungen aus der internationalen Handlungsebene

Die interviewten Expertinnen und Experten aus der OECD sehen bzw. wollen keine Ähnlichkeiten in der Form der Einflussnahme zwischen den beiden Organisationen sehen.

*No. We don't want to see any similarities (lacht). Because these are two really different organisations. Firstly in the coverage of the world. That's important, because when you have Japan, Korea, Mexico, New Zealand, Australia, the US and Canada, that's a different balance, a different coverage, you are not the main actor. You have different frameworks, different experiences. [...] And secondly, there is a very big difference in the organisation. OECD is just an organisation of cooperation on voluntary basis. The countries reasonably accept this agreement of „ok, I pay, I accept to be reviewed, I accept to be judged. And I accept to see the results of my country published in a book.“ There are no other, no other constraints, it's an international cooperation organisation, and there is no supranational power. For the European Union, even if there is no constitution, there are a lot of treaties, so it's totally different. There are constraints of power when governments agree to do something, there is a regulation, a European decision, commitment procedures, so I think it's really, really different [OECD IP1, BS: 133; 137].*

Die Expertin aus der Policy Division der OECD hebt die beratende Rolle der Organisation hervor und betont, dass die OECD-Studien darauf abzielen, das politische Handlungsspektrum für die einzelnen Länder zu erweitern und mögliche Lösungen für politische Entscheidungsträger anzubieten.

*So our role is very much consultative and the way we work is like an international consulting agency. We try to understand what the needs are and*

*to provide information for the countries to make the right policy choices. So we don't aim to have direct influence, but to give the tools for countries, considering that the group of countries that we have are an opportunity. So we give solutions to all of them in one way and we can provide the brackets of different policy options that countries can choose. Very strong options [OECD IP2, BP: 138].*

Gleichzeitig attestiert sie der OECD eine stärkere Forschungsorientierung als der EU, bei der sie im Vergleich eine stärkere politische Orientierung vermutet:

*The OECD is very regularly going on research and its policy advice is not political, but it's very research and policy oriented. It has a strong impact. When countries want to change their policies they use our documents to see what's going on in different countries, to see what we said about that [OECD IP2, BP: 121].*

Die interviewten Expertinnen und Experten aus der Europäischen Kommission können ebenfalls keine großen Ähnlichkeiten in den Arbeitsformen der beiden Organisationen feststellen.

*OECD is an international organisation, so the difference is that the stakeholders are the countries. [...] Another key difference is that the EU, the Commission, has the right of initiative. For example, there was no country asking for the Adult Education Survey, the DG Employment was the mostly interested. DG Education was not aware; it was not interested in the domain when we started. But as Commission we have the right of initiative, so we can start something. [...] And you have to have the mandate by the countries. Of course you can never have the mandate of one country or two countries and start work. It's not like that [EC IP1, BS: 350].*

Die Expertin aus der Generaldirektion Bildung und Kultur der Europäischen Kommission vertritt sogar die Meinung, dass es der OECD aufgrund ihrer konstitutiven Bestimmung nicht erlaubt sei, politischen Einfluss auszuüben:

*Of course we can influence through the funding, through the programmes, through the actions. OECD's influence is mainly through the visibility of the*

*surveys. They don't have this policy influence, they cannot directly influence as we can. The Commission is a political organisation, OECD doesn't have to play this role, they cannot, they're not allowed to play such a role. So I think, normally we should influence much more than OECD, but we are at the beginning in the area of education and training, we are at the beginning of the policy development [EC IP2, BP: 289].*

Internationale Organisationen wie die UNESCO oder die OECD haben nach Aussage des bildungsstatistischen Experten der Europäischen Kommission zudem die Möglichkeit, mit Indikatoren zu experimentieren und können Berichte veröffentlichen, die nur dem Anschein nach international vergleichbar sind. Im Kontext der EU sei dies nicht möglich, da Bildungsberichte, die auf konkreten Daten und Indikatoren beruhen, als Grundlage für die Bewertung der Bildungssysteme der Mitgliedsstaaten benutzt würden.

*In some domains like in the publications „Education at a Glance“ or „Education Indicators“ of the UNECSO, you can also publish indicators, that are experimental and that are not given such an importance. While if you take a report that is submitted to the Council of the Heads of the States and Governments, it has to be correct, because it evaluates the performance of the education systems. We have to pay attention to the indicator, to the data used, to the footnotes, everything. For example, we never have been able to do what the OECD does with „Education at a Glance“ where all the footnotes are in internet. So you take the publication and you think that everything is comparable, but if you go to the internet you'll find all the footnotes saying what is not comparable [EC IP1, BS: 375].*

Trotz der Differenzen gibt es nach Ansicht desselben Experten bestimmte Arbeitsformen, die sowohl innerhalb der EU als auch innerhalb der OECD anzutreffen sind. Als Beispiel führt er die Einberufung und Organisation von Konferenzen, von Arbeitsgruppen und Treffen, in denen sich Peers treffen, aber auch die gezielte mediale Verbreitung von Studienergebnissen und Berichten durch die Presse auf. Hinsichtlich der Außenwahrnehmung dieser Organisationen, wie sie durch die Medien und die Öffentlichkeit rezipiert wird, vertritt er die Meinung, dass nur „fortgeschrittene“ Beobachter zwischen Berichten der EU, der OECD oder des Internationalen Währungsfonds unterscheiden und sinnvoll interpretieren könnten [EC IP1, BS: 356].

### **Einschätzungen aus der nationalen Handlungsebene**

Für den griechischen Befragten aus der universitären Bildungsforschung sind EU und OECD in ihren Arbeitsformen klar unterscheidbar. Die EU arbeite mit „Zuckerbrot und Peitsche“, während die OECD als „think tank“ mit der Verbreitung von Ideen und Wissensergebnissen hantiere. Obwohl die Arbeitsformen und Instrumente der Einflussnahme der beiden Organisationen divergierten, gebe es dennoch viele inhaltliche Gemeinsamkeiten in ihrer politischen Agenda [GR IP1, BF].

Es sind vor allem die Verbreitung von Forschungsergebnissen und die zahlreichen Veröffentlichungen der OECD-Berichte, die nach Ansicht der Expertin des griechischen Bildungsministeriums die Arbeit der Organisation kennzeichneten. Die EU sei in ihrer Arbeitsweise im Bildungsbereich erheblich von der Arbeit der OECD beeinflusst worden; darüber hinaus kooperierten beide Organisationen eng im Bereich der Sammlung statistischer Daten sowie der Entwicklung von Indikatoren. Gleichzeitig wird eine Differenz hervorgehoben, die eher die Inhalte und weniger die Arbeitsweise der beiden Organisationen betrifft und im gleichen Moment wieder relativiert:

*The analysis of the OECD is much more economically driven. Well, the EU pretends that it's socially and citizen driven but in the end I think that they have a lot of common approach [GR IP3, BP: 94].*

Für den Experten aus dem griechischen Statistischen Amt ist die regulative Kompetenz der EU ausschlaggebend:

*It's not just influence, it's a law. A regulation is a law, you have to follow it. Anyway, I think that OECD doesn't have the ability of forcing methods and definitions in such a way as the European Union does. But of course, OECD is always involved in all these processes [...]. And most of the OECD countries are countries of the European Union; so it's not very easily to separate them [GR IP2, BS: 159].*

Die Expertin aus dem finnischen Statistischen Amt konstatiert ebenfalls einen direkten Einfluss der Europäischen Kommission in ihrem Arbeitsfeld. Er äußert sich beispielsweise durch die europäischen Pflichterhebungen und

die Berichtspflicht gegenüber der Kommission im Rahmen der Methode der Offenen Koordinierung. Der Einfluss der OECD mache sich durch die Wirkung ihrer vergleichenden Erhebungen und Studien bemerkbar. Obwohl die Teilnahme an den OECD-Studien freiwillig sei, existiere eine Art politischer Druck, an ihnen teilzunehmen. Beim Vergleich der Arbeitsweisen von OECD und EU bescheinigt die finnische Expertin der OECD eine stärkere Forschungsorientierung:

*But if we think about OECD work, it is more research-based there than in the work of the EU [FIN IP1, BS: 195].*

Für die Vertreter aus der finnischen Bildungsadministration beeinflussen OECD und EU nationale Bildungspolitik auf unterschiedliche Art:

*OECD is more a think tank that produces more scientific work. Reviews and comparative reports and so on. It's more advisory. [...] The EU is different, it doesn't have that kind of secretariat to produce scientific publications, it's a political organisation that takes political decisions that are binding for the member states or almost binding, because we talk about the educational system, which is formally not binding but in fact it's often thought as binding. So that in short: OECD brings new material for international discussion and the EU looks at the results and draws conclusions and then puts them as benchmarks or Council resolutions. So this material leads to better educational systems in the member states. I think, they both influence but they influence differently [FIN IP2, BP: 152–153; 156].*

Nach Ansicht der Expertinnen und Experten aus der deutschen Bildungsadministration besitzt die EU stärkere Durchsetzungsmechanismen als die OECD, die keine verpflichtende Teilnahme an ihren Studien herbeiführen kann. Zudem bestätigen sie die Feststellung der Experten aus den anderen Ländern, wonach die EU OECD-Initiativen sehr häufig nachlaufe und selbst keine starke Forschungsorientierung nachweise. So fasst beispielsweise eine Expertin aus der Bildungsadministration die Hauptunterschiede zwischen dem Wirken der EU und der OECD folgendermaßen zusammen:

*Die Hauptdifferenz liegt meines Erachtens allenfalls in den unterschiedlichen Mitgliedsstaaten und von daher natürlich auch in den unterschiedlichen Interessen. Andererseits hat die EU wiederum auch sehr viel stärkere Mechanismen, um bestimmte Dinge durchzusetzen. Und bei der OECD ist die Teilnahme ja längst nicht so leicht verpflichtend herbeizuführen wie bei der EU. Also das sind sicherlich die wesentlichen Unterschiede. Aber von den Bereichen her ist es ja so, dass man immer wieder feststellen kann, dass die EU OECD-Initiativen nachläuft, also von den inhaltlichen Bereichen her. Also die OECD reißt eine Geschichte an und die EU springt auf diesen Zug auf. (Lacht) Das kann man feststellen [...] [D IP7, BP: 112].*

Gleichzeitig macht die Befragte auf die Tatsache aufmerksam, dass die EU im Gegensatz zur OECD keine lange Tradition der Durchführung von Erhebungen hat:

*Entscheidend ist es eben, dass bei der EU erst jetzt eine neue Tendenz festzustellen ist, dass man tatsächlich Untersuchungen durchführt. Das andere sind ja mehr oder weniger Literaturstudien, explorative Studien oder Machbarkeitsstudien oder wie auch immer. Das sind ja keine konkreten Untersuchungen. Und das ist ja eigentlich dasjenige, was die OECD sehr viel verstärkter versucht. Also ich glaube, auf den Untersuchungszug springt jetzt im Moment die EU auf, indem sie eine Untersuchung, die bei der OECD nicht mehrheitsfähig gewesen ist, in die EU hineinträgt [D IP7, BP: 114].*

Der Befragte aus der Bundesebene unterstützt die Einschätzung, dass es in der EU Verbesserungsmöglichkeiten gebe, sowohl im Hinblick auf Indikatorenbildung als auch im Hinblick auf die Dokumentation von Best-Practice-Beispielen und konstatiert:

*PISA konnte deswegen die Wirkung in Deutschland entfalten, weil es methodisch sehr anspruchsvoll angelegt ist und sehr differenzierte Ergebnisse liefert, die Grundlage für bildungspolitisches Handeln sein können. Wenn wir solche Informationen in dieser Qualität bekommen, dann kann es Einfluss haben. Ohne, dass ich mich jetzt übermäßig gut in dem Bereich auskenne, glaube ich, dass gerade im Hinblick auf Indikatorisierung es durchaus noch Verbesserungsmöglichkeiten im EU-Bereich gibt. Es gibt die sehr stark verbreitete Tendenz, Best Practice zu dokumentieren. Wenn wir nicht gleichzeitig analysieren, was die Bedingungen dafür sind, nützt es nichts. Wir müssen es verste-*

*ben. Also nur das Beispiel „andere machen es besser“, ohne zu wissen, was es eigentlich ist, was dazu führt, dass sie es besser machen können, nützt nichts [D IP6, BP: 156].*

Beim Vergleich der Form der Einflussnahme seitens der EU und der OECD stellen die Interviewten aus dem deutschen Statistischen Amt zudem fest, dass diese Organisationen Agenda-Setting betreiben würden, auf das die Länder reagieren müssten.

*EU und OECD setzen die Themen auf die Agenda, zu denen Deutschland irgendwie reagieren muss. Aber das passiert durchaus unterschiedlich, die OECD könnte ja nicht irgendwelche Benchmarks setzen, wie die EU das kann. Aber sie erzeugen eine Art Druck durch die Veröffentlichung der Ergebnisse und die große Öffentlichkeitswirksamkeit, die sie erzielen [D IP4, BS: 234].*

## 1.4 Zusammenfassende Betrachtung und Diskussion

Die vergleichende Betrachtung der Expertenaussagen verdeutlicht sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede in der Wahrnehmung der Expertinnen und Experten hinsichtlich des Einflusses der EU und der OECD auf nationale Bildungspolitik (vgl. Tab. 11). Fast übereinstimmend messen die befragten Expertinnen und Experten aus der nationalen und internationalen Handlungsebene den beiden Organisationen Einflusspotenzial bei. Allerdings liegen sie in ihren Einschätzungen über den Grad des Einflusses weit auseinander. Zunächst lassen sich länderspezifische Differenzen feststellen: Während die Befragten aus Griechenland eine große Einflussnahme seitens der EU konstatieren und ihr aufgrund ihrer supranationalen Macht und Finanzierungsmöglichkeiten eine eindeutige Steuerungsfunktion für die nationale Bildungspolitik zuschreiben (vgl. auch Gouvias 2007), äußern sich die Befragten aus Deutschland diesbezüglich skeptisch. Insbesondere die Interviewten aus der deutschen Bildungsadministration auf Bundes- und Länderebene drücken sich sehr zurückhaltend hinsichtlich der Einflussnahme der EU auf die nationale Bildungspolitik aus. Die Vertreterinnen der Landesebene negieren sogar einen solchen Einfluss mit Verweis auf die föderale Struktur Deutschlands. Die finnischen Befragten wiederum

sehen ein hohes Einflusspotenzial der EU auf die nationale Bildungspolitik und weisen der Kommission mit Verweis auf ihre supranationale Natur Steuerungsfunktionen zu. Würde man die Ergebnisse der Expertenaussagen auf ein Kontinuum mit zwei Polen übertragen (sehr großen Einfluss versus kaum Einfluss), würden Griechenland und Deutschland die zwei Pole besetzen, während Finnland eine Position dazwischen, jedoch näher im positiven Bereich einnehmen würde.<sup>181</sup>

Dieses Bild ändert sich jedoch, wenn man die Handlungsperspektive der Bildungsadministration verlässt und diejenige der Bildungsforschung bzw. Bildungsstatistik einnimmt. Aus dieser Perspektive erweist sich nämlich der Einfluss der EU als unumstritten: Über alle drei untersuchten Länder hinweg schätzen die befragten Expertinnen und Experten der nationalen Statistischen Ämter und der universitären und außeruniversitären Forschung den Einfluss der EU als weitreichend ein und belegen ihre Aussagen mit dem Verweis auf europäische Erhebungen und Monitoringsysteme im Zuge der Methode der Offenen Koordinierung sowie auf die Durchsetzung bestimmter Themen (etwa Lebenslanges Lernen) oder Verfahren (etwa Anerkennung von Qualifikationen und Kompetenzen).

Bezogen auf den Einfluss der OECD gehen die Meinungen der Experten ebenfalls auseinander. Auch hier machen sich länderspezifische Unterschiede bemerkbar. Die größte Anerkennung genießt die OECD in Finnland. Die finnischen Expertinnen und Experten sowohl aus der Bildungsadministration als auch aus der Bildungsforschung bzw. Bildungsstatistik stellen eine weitreichende Einflussnahme der Organisation auf die finnische Bildungspolitik fest und weisen ihr eine nicht zu unterschätzende Steuerungsfunktion zu, welche der der EU nicht nachstehe (vgl. auch Rinne/Kallo/Hokka 2004; Rautalin/Alasuutari 2007).

Für die Befragten aus Griechenland wiederum spielt die OECD zwar weiterhin eine wichtige Rolle, ihr Einfluss wird jedoch im Vergleich zu dem Einfluss der EU als bescheiden gewertet. Während OECD und UNESCO den Expertenaussagen zufolge früher eine viel wichtigere Rolle in der griechischen Bildungspolitik spielten, ist es seit den 1980er Jahren die EU, die

---

181 Diese Befunde bestätigen Erkenntnisse aus anderen Untersuchungen wie beispielsweise aus dem europäischen Projekt EGSIE zu European Governance and Social Inclusion and Exclusion (vgl. Lawn/Lingard 2002, S. 301).

mit ihrer Programmförderung die Entwicklungen – insbesondere in der Erwachsenenbildung – maßgeblich beeinflusst.

Die deutschen Befragten erscheinen hinsichtlich ihrer Einschätzung des OECD-Einflusses gespalten. Während die Vertreterinnen und Vertreter der Bildungsadministration auf Bundes- und Länderebene die Frage nach der Einflussnahme der OECD auf die nationale Bildungspolitik zögerlich bejahen und gleichzeitig diesen Einfluss mit Verweis auf den „günstigen Moment“ und die „Koinzidenz“ nationaler Prioritätensetzung und internationaler Empfehlungen relativieren, ist für die Expertinnen und Experten aus der deutschen Bildungsforschung und Bildungsstatistik die Einflussnahme der Organisation seit der Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse unumstritten. Sie belegen ihre Aussagen mit Hinweis auf die durch die PISA-Ergebnisse hervorgerufene breit angelegte öffentliche Debatte über Bildung sowie die dadurch angestoßenen Reformbemühungen (z.B. Bildungsstandards und outputorientierte Steuerung) (vgl. auch Tillmann u.a. 2008a).

Wie aber schätzen die befragten Experten und Expertinnen aus der EU und der OECD den Einfluss ihrer Organisationen selbst ein? Für die Befragten aus der Europäischen Kommission besteht kein Zweifel daran, dass die EU, auch wenn sie in diesem Feld ihre supranationale Macht nicht entfalten darf, Einfluss auf die nationalen Entwicklungen im Bildungsbereich ausübt. Allerdings wurde in den Interviews mehrmals betont, dass dieser Einfluss nicht einseitig sei, sondern dass auch die Mitgliedsstaaten Einfluss auf die gemeinsame europäische Bildungspolitik ausübten. Insbesondere die Vertreterin der Generaldirektion hat unermüdlich darauf hingewiesen, dass die Entscheidungen in der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten getroffen würden und sprach aus diesem Grund nicht von „Einflussnahme“, sondern von einem reziproken Prozess der „gegenseitigen Beeinflussung“. Die Einflussnahme der OECD auf die nationale Bildungspolitik schätzen die EU-Experten geringer ein. Um ihre Einschätzung zu untermauern, verweisen sie auf die intergouvernementale Natur der Organisation und die mangelnde regulative Macht, die hieraus resultiert. In ihrer Argumentation wird eine latente Konkurrenz zur OECD erkennbar, indem sie versuchen, den OECD-Erhebungen ein geringeres Gewicht beizumessen als EU-Erhebungen oder indem sie EU-Projekte mit OECD-

Projekten vergleichen und dabei die Initiative oder die führende Rolle für sich beanspruchen.

Die Befragten aus der OECD bescheinigen ihrer Organisation ein bestimmtes Maß an Einfluss auf die nationale Bildungspolitik; gleichwohl weisen sie darauf hin, dass es an empirischen Belegen für das Ausmaß dieses Einflusses mangelt. Sie unterstreichen zudem, dass die OECD als internationale Organisation, anders als die EU, über keine regulative Macht gegenüber ihren Mitgliedsstaaten verfügt und anders als die Weltbank keine finanziellen Anreize anbieten kann. Die EU hingegen kann nach Ansicht der befragten OECD-Experten aufgrund ihrer supranationalen Macht einen viel größeren Einfluss auf die nationale Bildungspolitik ausüben. In den Aussagen der OECD-Experten macht sich ebenfalls eine latente Konkurrenz zur EU bemerkbar, jedoch nicht im gleichen Ausmaß wie in den Aussagen der Befragten aus der Europäischen Kommission.

Handlungsperspektive Administration			Handlungsperspektive Forschung		
Experten aus:	Einfluss der EU	Einfluss der OECD	Einfluss der EU	Einfluss der OECD	Experten aus:
EU	++	+	++	+	EU
OECD	+++	+	+++	+	OECD
D	-	++	++	+++	D
FIN	+++	+++	+++	++	FIN
GR	+++	++	+++	+	GR

Legende: kein Einfluss (-), niedriger Einfluss (+), mittlerer Einfluss (++), hoher Einfluss (+++)

Tabelle 11: Vergleichende Betrachtung des Einflusses der EU und der OECD nach Einschätzung der Experten aus der Bildungsadministration und der Bildungsforschung

Es ist evident, dass die Expertinnen und Experten ihre Einschätzungen vor dem Hintergrund der Ebene (international versus national), auf der sie handeln, und des institutionellen Kontextes, in dem sie agieren, treffen (vgl. Teil E). Die Befragten aus der Bildungsadministration äußern sich zurückhaltender und schätzen den Einfluss beider Organisationen über alle drei untersuchten Länder hinweg geringer ein als die Befragten aus

der Bildungsforschung bzw. Bildungsstatistik. Länderspezifische Unterschiede machen sich vor allem in Deutschland bemerkbar und können auf die föderale Struktur des Landes zurückgeführt werden. Die Befragten aus der Bildungsforschung bzw. Bildungsstatistik wiederum bestätigen den Einfluss beider Organisationen vor dem Hintergrund ihres eigenen institutionellen Kontextes. Sowohl die universitäre als auch die außeruniversitäre Forschung erhielt zahlreiche Impulse durch die OECD-Studien, und die Programmförderung der EU führte direkt zur Erschließung neuer Arbeits- und Forschungsfelder. Für die nationalen Statistischen Ämter ist der Einfluss noch unmittelbarer: Sie fungieren als Datenlieferanten für beide Organisationen, so dass jede Initiative seitens der EU oder der OECD im Bereich des Bildungsmonitoring direkte Auswirkungen auf ihr Arbeitsfeld zeigt (z.B. Durchführung von europäischen Erhebungen, Zuordnung von Bildungsprogrammen, Harmonisierung von Begriffen und Erhebungsinstrumenten).

Beim Vergleich der Instrumente der Einflussnahme der beiden Organisationen erkennen die interviewten Expertinnen und Experten sowohl Gemeinsamkeiten als auch deutliche Differenzen (vgl. Tab. 12). Als wichtigstes Unterscheidungsmerkmal gilt unter den Experten die unterschiedliche Organisationsstruktur der beiden Organisationen. Die EU als supranationale Macht gründet auf völkerrechtlichen Verträgen, deren Entscheidungen und Regelungen für die einzelnen Mitglieder übergeordnet und verbindlich sind. Diese Organisationsstruktur erlaubt es, bestimmte Entscheidungen mithilfe des EU-Rechts bindend voranzutreiben und durchzusetzen. Die OECD hingegen basiert als internationale Organisation zwar ebenfalls auf völkerrechtlichen Verträgen, die ihr erlauben, politische, wirtschaftliche oder soziale Aufgaben zu erfüllen, allerdings kann sie die Souveränität der Mitgliedsstaaten nicht beeinträchtigen. Unterschiede werden darüber hinaus in der Mitgliederkonstellation und damit auch in der Balance innerhalb der Organisationen festgestellt. Bezüglich der Instrumente der Einflussnahme sind sich die Experten einig: Die EU arbeitet überwiegend mit Programmförderung und da, wo es möglich ist, mit gesetzlichen Regelungen, also mit „harten“ Instrumenten (Geld, Macht). Seit der Einführung der Methode der Offenen Koordinierung im Bildungsbereich im Jahr 2000 arbeitet sie außerdem zunehmend

mit Verfahren wie Peer-Review oder Monitoring und Evaluation. Die OECD wiederum arbeitet überwiegend mit Empfehlungen, Evaluationen, großangelegten Studien und Peer-Reviews, mit anderen Worten, mit Instrumenten, die als „weich“ bezeichnet werden und die eher auf Wissen und Expertise basieren (vgl. Teil E).

<b>Steuerungs-Medien</b>	<b>Geld</b>	<b>Macht</b>	<b>Wissen</b>
<b>Organisation</b>			
<b>EU</b>	Programmförderung, ESF	gesetzliche Regelung, z.B. Verordnung über die Durchführung von Erhebungen	Bildungsmonitoring und Evaluation im Rahmen der Methode der Offenen Koordinierung, Bildungsberichte
<b>OECD</b>			Empfehlungen, Evaluationen, groß angelegte Studien, Bildungsberichte

Tabelle 12: Vergleichende Betrachtung der eingesetzten Steuerungsinstrumente seitens der EU und der OECD

## **2. Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung über Lebenslanges Lernen als Steuerungsinstrumente kollektiver und individueller Schlüsselakteure**

In der Einleitung wurde der bildungspolitische Hintergrund für die Fokussierung auf Monitoringprozesse im Bildungsbereich erläutert. Wie bereits in Kapitel A 2.3.2 skizziert, wurden seit Mitte der 1990er Jahre die Bemühungen verstärkt, Entwicklungen im Bildungsbereich regelmäßig zu beobachten, systematisch zu erfassen und auf dieser Grundlage Bildungssysteme zu evaluieren. Systematisches Monitoring von Bildungsvoraussetzungen, -prozessen und -ergebnissen sowie regelmäßige Berichterstattung fungieren seit einigen Jahren als Instrumente, die zunehmend von bildungspolitischen Akteuren, wie nationalen Regierungen und internationalen Organisationen, eingesetzt werden. Dahinter steht das Ziel, Entwicklungen im Bildungsbereich zu beobachten und zu evaluieren und auf dieser Grundlage bildungspolitische Entscheidungen zu treffen und Reformbemühungen zu unterstützen.

### **2.1 Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung über Lebenslanges Lernen als Steuerungsinstrumente**

Im Folgenden geht es darum, die Befunde hinsichtlich Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung als Steuerungsinstrumente, die aus den Experteninterviews und der Dokumenten- und Aktenanalyse gewonnen wurden, zu systematisieren und vergleichend zu analysieren. Im Besonderen geht es um die Beantwortung nachfolgender Fragen: Was wird unter Monitoring und Berichterstattung über Bildung im Allgemeinen und über Weiterbildung bzw. Lebenslanges Lernen insbesondere auf europäischer/internationaler bzw. nationaler Ebene verstanden? Welche Funktion wird dem Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung zugeschrieben? Welche Erwartungen werden an sie gestellt? Gibt es dabei länderspezifische Unterschiede? Über diese deskriptiven Fragestellungen hinaus

wurden die befragten Experten in den Interviews um Bewertungen und um präskriptive Aussagen gebeten: Welche Eigenschaften zeichnen ein gutes Bildungsmonitoringsystem aus? Welche Länder haben ein gutes Monitoring- und Berichterstattungs-system? Wie soll das System organisiert sein und was soll es leisten?

Bei der Darstellung der Befunde wird zunächst eine Bestandsaufnahme im Hinblick auf Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung innerhalb der zwei Organisationen und der drei ausgewählten Länder vorgenommen, und aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen in diesem Feld werden dargestellt. Im Anschluss daran werden die Befunde über die Funktion und Organisationsform von Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung präsentiert und Best-Practice-Modelle in diesem Feld identifiziert. Abschließend werden die Befunde zusammenfassend betrachtet und vergleichend interpretiert.

### **2.1.1 Bestandsaufnahme und aktuelle Entwicklungen In der OECD**

Bei der Analyse der Experteninterviews sowie der bildungspolitischen Dokumente stellt sich heraus, dass das Projekt „Indicators on Educational Systems“ (INES) als Meilenstein bei der Entwicklung des Monitoring- und Bildungsberichterstattungsmodells der OECD gelten darf. Das INES-Projekt wurde 1988 von CERl als explorative Studie ins Leben gerufen, mit dem Ziel, international-vergleichende Bildungsindikatoren aus bereits existierenden Datenquellen zu konstruieren. Aufgrund der großen Resonanz, die das Projekt auf politischer Ebene genoss, begann 1991 die zweite Projektphase mit einem ersten Set von 30 Bildungsindikatoren, die in Form eines Bildungsberichts präsentiert wurden. Seitdem stellt der OECD-Bildungsbericht „Education at a Glance“ eine der wichtigsten Veröffentlichungen der OECD dar. Der OECD-Bildungsbericht basiert auf einem Referenzsystem, das zwischen Akteuren im Bildungssystem unterscheidet, Indikatoren in Gruppen zusammenfasst und politische Fragen identifiziert, auf die sich die Indikatoren beziehen (vgl. OECD 2007, S. 17).

Nach Ansicht des befragten bildungsstatistischen Experten der OECD ist die aktuelle Situation im Bereich des Monitoring und der Berichterstattung über Erwachsenenbildung und Lebenslanges Lernen auf internationaler Ebene nicht befriedigend. Die Matrix, die für den Bericht

„Bildung auf einen Blick“ angewendet wird (vgl. Kap. A 2.3.2), ist demnach zwar für die Erstausbildung innerhalb des formalen Bildungssystems vollständig, weist jedoch für die Zeit danach und den Bereich non-formaler und informeller Bildung große Lücken auf. Die Bemühungen seitens der OECD im Bereich der Weiterbildung konzentrieren sich in den letzten Jahren insbesondere auf die Sammlung vergleichbarer Daten zur Weiterbildungsbeteiligung. Dafür werden nationale Quellen, wie z.B. das deutsche Berichtssystem Weiterbildung oder der finnische Adult Education Survey genutzt und durch Daten aus internationalen Erhebungen wie dem International Adult Literacy Survey (IALS) ergänzt,<sup>182</sup> der auch Ergebnisse erfasst. Was Kosten und Finanzierung betrifft, existieren für den Bereich der Weiterbildung keine differenzierten Daten.

Um die unbefriedigende Situation im Bereich des internationalen Monitoring und der Berichterstattung über Erwachsenenbildung bzw. Lebenslanges Lernen zu verbessern, verfolgt die OECD verschiedene Strategien: Zum einen wird versucht, durch die Mitwirkung an europäischen Erhebungen vergleichende Daten über Beteiligung zu bekommen. Zum anderen wird längerfristig angestrebt, nationale Berichte zu diesem Bereich aus den OECD-Mitgliedsstaaten zu erhalten. Mit einem dritten, mittelfristigen Projekt, dem „Programme for International Assessment of Adult Competencies“ (PIAAC), wird auf die Entwicklung einer Erhebung zu den Wirkungen von Weiterbildung und zur Kompetenzmessung Erwachsener hingearbeitet (vgl. OECD 2004d, 2005f).

Die jährliche Publikation „Bildung auf einen Blick“ wird von den OECD-Experten als ein sehr erfolgreiches Modell von Bildungsberichterstattung gepriesen, das jährlich international-vergleichende Indikatoren für verschiedene Bildungsbereiche zur Verfügung stellt. Die Indikatoren

---

182 Sowohl der IALS als auch seine Nachfolgeerhebungen ALL (Adult Literacy and Life Skills Survey) haben Daten zur Weiterbildungsbeteiligung und zu den Outcomes (Literalität Erwachsener) geliefert. Die Ergebnisse waren jedoch auf eine begrenzte Anzahl von Ländern beschränkt und nicht vollständig. Der IALS wurde 1994 in neun Ländern (u.a. auch Deutschland) durchgeführt; 1996 nahmen fünf weitere Länder bzw. Regionen an der Studie teil, während zwei Jahre später, 1998, neun weitere Länder (u.a. auch Finnland) sich in einer dritten Welle beteiligten (vgl. OECD 2000). Der ALL wurde in sieben Ländern bzw. Regionen 2003 durchgeführt (vgl. OECD 2005e). Obwohl Deutschland bereits 1994 an der Erhebung teilgenommen hat, wurden die Ergebnisse nicht in einem nationalen Bericht veröffentlicht.

werden in einer Art „dialektischem Prozess“ zwischen Angebot (welche Daten sind verfügbar) und Nachfrage (welche Daten braucht die Politik) entwickelt und innerhalb der OECD in Kommissionen und Expertengruppen diskutiert und ausgewählt. Nach Auffassung des OECD-Experten sind die Thematischen Studien zur Erwachsenenbildung jedoch weniger gut für internationales Monitoring geeignet. Aufgrund des offenen qualitativen Zugangs und der unterschiedlich gewählten Schwerpunktsetzung in den einzelnen Ländern seien die Studien weniger präzise und untereinander kaum vergleichbar.<sup>183</sup>

### **In der Europäischen Union**

Als Meilenstein für die Entwicklung eines Monitoringsystems für den Bildungsbereich in der EU stellte sich nach Analyse der Expertenaussagen und der relevanten Dokumente die Methode der Offenen Koordinierung heraus. Damit wurden die Voraussetzungen für die Festlegung gemeinsamer Ziele für den europäischen Bildungsraum und deren Überwachung im Hinblick auf ihre Zielerreichung geschaffen. Durch die Einführung der Methode der Offenen Koordinierung im Bildungsbereich im Jahr 2000 hat sich die aus dem OECD-Kontext bekannte Praxis des indikatorenbasierten Monitoring und Benchmarking sowie des Peer-Review auch auf europäischer Ebene durchgesetzt (vgl. Kap. A 2 und Kap. A 3).

Bereits im gleichen Jahr legte die Kommission einen Bericht über die Qualität der schulischen Bildung in Europa auf der Grundlage von 16 Qualitätsindikatoren vor. Im Jahr 2002 folgte ein Bericht über Qualitätsindikatoren für das Lebenslange Lernen (vgl. European Commission 2002). Im gleichen Jahr beschloss der Rat ein „Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung“, in dem 13 Hauptziele, 29 Indikatoren und fünf Benchmarks (darunter einer für das Lebenslange Lernen) benannt werden, die einen Vergleich der Leistungsfähigkeit der europäischen Bildungssysteme ermöglichen sollen (vgl. Europäischer Rat 2002b; Europäische Kommission 2003).

---

183 Die Thematische Studie für Finnland hatte beispielsweise als Schwerpunkt „Participation in Adult Education“ (vgl. OECD 2001c, 2001d), während die Thematische Studie für Deutschland „Adult Learning of Low-educated and Low-skilled Persons in Germany“ als Thema hatte (vgl. OECD 2003b).

Das höhere Gewicht, das Bildungsmonitoring beigemessen wird, wird nicht nur in programmatischen Dokumenten aus dieser Zeit deutlich, sondern spiegelt sich auch auf struktureller Ebene wider: In den Jahren 2004 und 2005 wurde in Eurostat eine eigene Einheit für „Bildung und Kultur“ nach dem Vorbild der UNESCO gegründet mit dem Ziel, den politischen Bedarf an verlässlichen Daten für diese Felder zu ermitteln und Erhebungsinstrumente zu konzipieren, die diesen Bedarf abdecken.

Die Europäische Kommission hat eine Reihe von Erhebungen über Weiterbildung bzw. über das Lebenslange Lernen initiiert (vgl. Kap. C 3), um Entwicklungen in diesen Feldern, für die bis zu diesem Zeitpunkt kaum Daten vorhanden waren, systematisch zu beobachten. Gleichzeitig veröffentlicht sie durch ihre Agenturen (Cedefop) und Informationsnetzwerke (Eurydice) regelmäßig standardisierte Berichte über die Bildungssysteme oder Teilbereiche des Bildungssystems.<sup>184</sup>

Allerdings wird der Praxis der Festlegung von EU-Indikatoren und Benchmarks eine gewisse Willkür zugeschrieben, sogar innerhalb der Kommission. So ist zum Beispiel der Benchmark zum Lebenslangen Lernen,<sup>185</sup> der auf 12,5 Prozent festgelegt wurde (vgl. Kap. A 2.3), das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen den Vorstellungen der Kommission und des Rates. Während die Kommission einen Benchmark zum Lebenslangen Lernen in Höhe von 15 Prozent favorisierte, wurde dieser Wert im Beschluss des Ministerrats auf 12,5 Prozent reduziert (vgl. Europäischer Rat

---

184 Dazu gehören beispielsweise vergleichende Berichte von Cedefop über das Lebenslange Lernen in einzelnen Mitgliedsstaaten (vgl. exemplarisch Cedefop 2003, 2004a) oder über die Validierung non-formalen und informellen Lernens in Europa (vgl. Bjornavold 2001; Cedefop 2002b). Dazu gehören auch die Eurydice-Veröffentlichungen zu den Strukturen der allgemeinen und beruflichen Bildung und Weiterbildung in Europa oder zur nicht-beruflichen Weiterbildung in Europa.

185 Der Benchmark zum Lebenslangen Lernen wird im Ratsbeschluss von 5. Mai 2003 wie folgt definiert: „In einer Wissensgesellschaft müssen die Menschen ihre Kenntnisse, Kompetenzen und Fertigkeiten während des gesamten Lebens auf dem neusten Stand halten und vervollständigen, um so ihre persönliche Entwicklung zu optimieren und ihre Stellung auf dem Arbeitsmarkt zu sichern und zu verbessern. Daher sollte bis 2010 der EU-Durchschnitt der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter (Altersgruppe 25 bis 65 Jahre), die sich am Lebenslangen Lernen beteiligen, mindestens 12,5 Prozent betragen“ (Europäischer Rat 2003, S. 2). Mittlerweile wurde der europäische Benchmark zum Lebenslangen Lernen entsprechend den Ratsbeschlüssen von Mai 2009 auf 15 Prozent modifiziert (vgl. Europäischer Rat 2009).

2003, S. 2). Nach Ansicht des interviewten bildungsstatistischen Experten ist diese Art von Präzision für solche vagen Indikatoren inadäquat.

*The benchmark was not the result of analysis of data and policies. It was just a bargaining between the Commission and the Council. I mean, for us in Eurostat, we considered it inappropriate to have one digit precision for such very vague indicators. What if it's 12 percent and the benchmark is not achieved [...] [EU IP1, BS: 386].*

### In Deutschland

Bemühungen um regelmäßiges Bildungsmonitoring werden nicht nur auf internationaler bzw. europäischer Ebene registriert, sondern zunehmend auch auf nationaler Ebene, insbesondere in einem der untersuchten Fallländer, in Deutschland. Die Dokumentenanalyse und die Aussagen der Expertinnen und Experten deuten darauf hin, dass die Diskussionen über Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung in Deutschland spätestens seit 2002 intensiver geführt wurden und mittlerweile Früchte tragen.

Bis vor einigen Jahren (2003) existierte in Deutschland im Gegensatz zu anderen Industrieländern kein regelmäßiges Bildungsmonitoring; ebenso wenig gab es eine systematische Berichterstattung über den gesamten Bildungsbereich.<sup>186</sup> Aufgrund der föderalen Struktur des Staates und der daraus resultierenden zersplitterten Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen gab es für den Bildungsbereich noch nicht einmal eine einheitliche Bildungsstatistik, sondern lediglich eine Vielzahl unterschiedlicher Statistiken und Erhebungen. Es ist offensichtlich, dass auf dieser Grundlage weder eine systematische Gesamtschau über den Bildungsbereich möglich ist, noch umfassende und kontinuierliche Informationen über die Funktionsfähigkeit des deutschen Bildungssystems zu erhalten sind. Um diese Defizite zu beheben, hat der Deutsche Bundestag mit seinem Beschluss vom 4. Juli 2002 die Bundesregierung aufgefordert, eine Verständigung mit

---

186 Eine Übersicht der wichtigsten Längsschnittstudien für die Bildungsberichterstattung in Europa und Nordamerika findet man im Gutachten „Längsschnittstudien für die Bildungsberichterstattung – Beispiele aus Europa und Nordamerika“ (vgl. Kristen u.a. 2005), das im Auftrag des BMBF erstellt wurde.

den Ländern darüber herbeizuführen, wie ein gemeinsamer nationaler Bildungsbericht erstellt werden könnte. Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat Ende 2002 ein Konsortium unter Federführung des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) beauftragt, einen solchen Bericht zu erstellen. Dieser zum Teil narrative Bericht beschränkte sich auf den Schulbereich (vgl. Avenarius u.a. 2003).

Um auch diejenigen Bereiche abzudecken, für die der Bund entweder eine originäre Zuständigkeit hat, nämlich berufliche Bildung, oder in denen es keine klaren Zuständigkeiten gibt, wie im Bereich der außerschulischen Bildung und der Weiterbildung, hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) eigene Studien in Auftrag gegeben, u.a. zu der Indikatorisierung der Empfehlungen des Forums Bildung (vgl. v. Ackeren/Hovestadt 2003). Schließlich wurde am 22. April 2004 in einem Spitzengespräch von Bund und Ländern beschlossen, einen gemeinsamen Bildungsbericht auf der Basis einer internationalen Ausschreibung herauszugeben. Ein Konsortium unter Federführung des DIPF hat schließlich den Auftrag bekommen, den ersten nationalen Bildungsbericht zu erstellen. Dieser Bildungsbericht sollte im Wesentlichen indikatorengestützt sein, sukzessive Zeitreihen erlauben, sowohl eine individuelle als auch eine institutionelle Perspektive ermöglichen und auch die Übergänge zwischen den Bildungsbereichen abbilden. Das Konsortium sollte darüber hinaus eine Datengewinnungsstrategie vorlegen, um vorhandene Datenlücken zu schließen.

Dieser erste nationale Bildungsbericht sollte „Bildungsprozesse im Lebenslauf“ transparent und somit auch Lernprozesse außerhalb des formalorganisierten Bildungssystems als non-formale und informelle Lernprozesse sichtbar machen. Zu diesem Zweck wurden im Auftrag des BMBF Expertisen und Gutachten zu den konzeptionellen Grundlagen für einen nationalen Bildungsbericht verfasst (vgl. Baethge/Buss/Lanfer 2003, 2004). Parallel dazu laufen Bemühungen, ein nationales Bildungspanel aufzulegen, um Längsschnittdaten nicht nur über Bildung, sondern auch über Kompetenzentwicklung im Lebenslauf zu erhalten.

Unter den deutschen Expertinnen und Experten aus der Bildungsforschung und aus der Bildungsadministration sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene besteht Konsens darüber, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Veröffentlichung der Ergebnisse der PISA-Studie im

Dezember 2001 und dem Bundestagsbeschluss zur Etablierung einer nationalen Bildungsberichterstattung im Juli 2002 existiert.

*Im Dezember 2001 sind PISA-Ergebnisse veröffentlicht worden und das ist zumindest für den Schulbereich offensichtlich geworden, dass die Selbsttäuschung über die Leistungsfähigkeit des nationalen Bildungssystems durch nichts gerechtfertigt ist. Man hat sozusagen einen Spiegel vorgehalten bekommen über die Leistungsfähigkeit des Schulsystems, und es ist relativ schnell diskutiert worden darüber, dass man nicht immer warten kann, bis es zufällig irgendwann ein internationales Assessment gibt, bis man also um die Leistungsfähigkeit eines Systems weiß, sondern dass man selber national sich vergewissern muss, wo wir eigentlich stehen. Also ein unmittelbarer Zusammenhang, nicht [D IP6, BP: 59]?*

Hinzu kam die Feststellung, dass aufgrund der mangelhaften Datenlage Entwicklungen nicht vorhergesagt werden können; der Druck der Öffentlichkeit, die eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern in diesem Bereich erwartete, wuchs [D IP8, BP].

Der erste nationale Bildungsbericht mit dem Schwerpunktthema „Migration“ wurde 2006 veröffentlicht und orientiert sich an dem internationalen Modell „Input – Prozess – Outcomes“ (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006). Auch wenn in diesem ersten Bericht von den bereits vorhandenen Daten ausgegangen wurde, wird sich die zukünftige Bildungsberichterstattung auf Indikatoren fokussieren müssen, die periodisch erhoben werden können, in Zeitreihen verfügbar sind und somit ein kontinuierliches Monitoring und die Generierung steuerungsrelevanter Informationen erlauben. Künftige Bildungsberichte werden darüber hinaus jeweils ein Schwerpunktthema haben, welches bis dato nicht indikatoren-gestützt abgebildet werden konnte.<sup>187</sup>

Die nationale Bildungsberichterstattung sollte nach Auffassung der befragten Expertinnen und Experten der Leitidee „Bildung im Lebenslauf“ folgen und Umfang, Qualität und Erträge von Bildungsprozessen erfassen. Diese Leitidee beruht auf der Erkenntnis, dass sich auch die Leistungen

---

187 Der zweite Bildungsbericht thematisiert als Schwerpunkt Übergänge im Anschluss an den Sekundarbereich I (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008).

des institutionalisierten Bildungssystems nur anhand individueller Bildungsverläufe, Kompetenzfortschritte und Bildungserträge dokumentieren und bewerten lassen. Somit könnten die einzelnen Bildungsteilsysteme in systemischer Perspektive im Hinblick auf ihre Zusammenhänge betrachtet werden. Insbesondere die Weiterbildung stellt einen äußerst schwierigen Bereich innerhalb der deutschen Bildungsberichterstattung dar, da die existierenden relevanten Datenquellen Mosaikteilen gleichen, die mal besser, mal schlechter zusammenpassten und kein stringentes Gesamtbild der Weiterbildungslandschaft erlaubten [D IP1, BF]. Für die Abbildung dieses Bereichs wurden in dem ersten nationalen Bildungsbericht Indikatoren zur Teilnahme an allgemeiner und beruflicher Weiterbildung, zur Teilnahme an informellen Lernaktivitäten, zur Finanzierung und schließlich zu den Arbeitsmarkterträgen ausgewählt (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, S. 123ff.).

Als spezielle Herausforderungen für die Bildungsberichterstattung in Deutschland werden von den interviewten Expertinnen und Experten aus der Bildungsadministration zum einen die Erarbeitung einer Gesamtstrategie für die Datengewinnung und die Weiterentwicklung des Indikatorenmodells, das der Bildungsberichterstattung zugrunde gelegt wird, und zum anderen deren Institutionalisierung betrachtet [D IP8, BP]. Darüber hinaus werden von den Befragten die Harmonisierung der bereits existierenden Datenquellen, die unzureichende Erfassung informeller Lernprozesse sowie die ungenügende Abbildung des sozioökonomischen Hintergrunds der Bildungsteilnehmenden als weitere Herausforderungen für die Bildungsberichterstattung benannt [D IP2, BF]. Auch die Anforderungen, die von internationaler Seite, seitens der EU und der OECD gestellt werden, stellen eine aktuelle Herausforderung dar [D IP1, BF].

### **In Griechenland**

Betrachtet man die Situation in Griechenland im Vergleich zu Deutschland, kann man sehr schnell feststellen, dass sowohl die Ausgangsbedingungen als auch die Dynamik in diesem Bereich different sind. Die Bildungsabteilung des Statistischen Amtes Griechenlands (ESYE) sammelt die Informationen, die in der statistischen Abteilung des Bildungsministeriums zusammengestellt werden und veröffentlicht eine ausführliche Statistik über

den formalen Bildungssektor (Schul- und Hochschulbereich), die allerdings streng genommen keine aktuellen Daten liefert, da zwischen Erhebung und Veröffentlichung etwa fünf Jahre liegen. Daten über Weiterbildung hingegen werden in der Abteilung „Beschäftigung und Arbeitsmarkt“ gesammelt, da der Labour Force Survey (LFS) der EU, der viermal jährlich Daten zu Bildungshintergrund und Weiterbildungsbeteiligung der Erwerbspersonen erhebt, in dieser Abteilung durchgeführt wird. Da eine regelmäßige und systematische Berichterstattung über die Weiterbildung, die auf der Basis einer repräsentativen Stichprobe zuverlässige und gültige Ergebnisse liefern könnte, wie etwa das Berichtssystem Weiterbildung in Deutschland oder der Adult Education Survey in Finnland, nicht existiert, stellt der EU-LFS die einzige Informationsquelle zur Weiterbildungsbeteiligung in Griechenland dar.<sup>188</sup> Der Grund dafür liegt nicht nur in der marginalen Bedeutung, welche die Erwachsenenbildung/Weiterbildung sowohl quantitativ (in Teilnahmezahlen) als auch qualitativ (im öffentlichen Bewusstsein) aufweist (vgl. Kap. B 3), sondern auch in der fehlenden Evaluationskultur des Landes.

Durch die Konzentration auf die Sammlung von Daten über das formale Bildungssystem bleiben sehr viele Informationen über Bildung und Lernen außerhalb des formalen Systems verborgen. Im Zuge der europäischen und internationalen Entwicklungen wird nun verstärkt eine Reihe von Daten über den Bildungsbereich auf der Grundlage von EU- und OECD-Indikatoren erhoben, um Griechenlands Berichtspflicht gegenüber der EU und OECD nachzukommen [GR IP3, BP]. Anders jedoch als in Deutschland wird keine öffentliche Debatte über die Notwendigkeit einer regelmäßigen Beobachtung und Berichterstattung über den Bildungsbe- reich geführt, nicht in bildungspolitischen Kreisen und noch nicht einmal innerhalb der epistemischen Gemeinschaft. Die Ergebnisse der PISA-Studie, die für Griechenland noch alarmierender ausgefallen sind als für Deutschland, haben keine Debatte über die Qualität des Bildungssystems und die Dringlichkeit von Reformen ausgelöst.<sup>189</sup>

---

188 Die Einführung der europäischen Erhebung zum Erwachsenenlernen (EU-AES) hat die Situation geändert.

189 Über die Auswirkungen international-vergleichender Studien auf nationaler Ebene vgl. Kapitel D 3.

Die Herausforderung für Griechenland besteht nach Ansicht der griechischen Expertinnen und Experten in der Errichtung eines nationalen Monitoringsystems für Weiterbildung bzw. Lebenslanges Lernen, da zurzeit nichts derartiges existiert. Eine weitere Schwierigkeit stellt die Streuung der bereits vorhandenen Informationen für diesen Bereich auf verschiedene Ministerien (Bildungsministerium, Arbeitsministerium) und amtliche Stellen dar. Um das Bildungssystem als Gesamtheit zu evaluieren, wäre nach Ansicht der bildungspolitischen Expertin [GR IP3, BP] ein Monitoringsystem zu favorisieren, in dem europäische und nationale Indikatoren miteinander kombiniert werden. Darüber hinaus seien jedoch auch qualitative Daten erforderlich, um bestimmte Phänomene auszuleuchten und Zusammenhänge erkennen zu können. Zudem sollte eine zentrale Stelle errichtet werden, die alle Informationen für den Bildungsbereich koordinieren, bündeln und auf einer einheitlichen Grundlage veröffentlichen könnte. Allerdings sind mit der Gründung neuer Institutionen in Griechenland keine großen Erwartungen verbunden, wie ein befragter Bildungsforscher nüchtern feststellt:

*In Griechenland hört man sehr viel über das, was angeblich geschieht und wenn man nachbohrt, dann findet man nicht viel. Das hat ja der amerikanische Politologe Keith Legg, der über das griechische politische System geschrieben hat, ganz treffend formuliert: „In Griechenland gibt es alle modernen politischen Institutionen [...] im Telefonbuch!“ [GR IP1, BF: 40].*

### **In Finnland**

In Finnland ist nach Ansicht der finnischen bildungsstatistischen Expertin [FIN IP1, BS] die Messung der Beteiligung der erwachsenen Bevölkerung an Weiterbildung das zentrale Thema in den letzten Jahren gewesen: Im Jahr 2001 wurde von der Kommission Statistische und Monitoring-Systeme zur Erwachsenenbildung/Weiterbildung (Committee on Adult Education and Training Statistical and Monitoring Systems) ein Bericht im Auftrag des Bildungsministeriums verfasst, in dem die wichtigsten Statistiken und Monitoringsysteme zur Erwachsenenbildung/Weiterbildung in Finnland dargestellt werden. Der Bericht stellt zudem die bedeutendsten internationalen Monitoringsysteme in diesem Bereich vor, zieht Schlussfolgerungen

und gibt Empfehlungen. Die Kommission setzte sich aus Repräsentanten des finnischen Statistischen Amtes, des Bildungsministeriums und des nationalen Bildungsrats (National Board of Education) zusammen. Es wurden 30 verschiedene Monitoring- und statistische Systeme identifiziert, die unterschiedliche Informationen liefern, aber keinen Gesamtblick erlauben. Daher wurde von der Kommission die Zusammenstellung der wichtigsten Informationen in einem integrierten Gesamtbericht empfohlen.

### **2.1.2 Funktion und Organisationsformen von Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung**

Nach der Bestandsaufnahme und der Aufzeichnung aktueller Entwicklungen im Feld des Bildungsmonitoring innerhalb der EU und der OECD sowie in den Fallländern geht es im Folgenden darum, auf der Grundlage der Experteninterviews die Funktion, die Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung zugeschrieben wird, zu umreißen, mögliche Organisationsformen von Berichterstattungssystemen zu skizzieren und schließlich Best-Practice-Modelle in diesem Feld zu identifizieren.

#### **Zur Funktion von Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung**

Die wichtigste Funktion, die dem Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung von den Experten zugeschrieben wird, ist ihre Steuerungsfunktion. Die Rolle internationaler Monitoring- und Berichterstattungssysteme über Bildung besteht nach Aussage der Befragten in der Bereitstellung empirisch belastbarer Daten für politische Debatten. Unumstritten ist ferner die Feststellung, dass für internationale Vergleiche valide und aussagekräftige Indikatoren erforderlich sind, die einerseits eine Allgemeingültigkeit für den Einsatz in unterschiedlichen kulturellen Kontexten und andererseits eine hohe Präzision bei der Erfassung der ausgewählten Dimensionen aufweisen sollen. Außerdem mangle es im Bereich der Erwachsenenbildung an konsistenten Informationssystemen auf nationaler Ebene, die die internationale Ebene mit regelmäßig erhobenen, aktuellen und zuverlässigen Daten beliefern könnten.

Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattungssysteme seien nach Ansicht der bildungspolitischen Expertin der OECD mit der Form der Steuerung im Bildungsbereich gekoppelt [OECD IP2, BP]. Länder mit ei-

nem hohen Dezentralisierungsgrad im Bildungsbereich bemühen sich demnach verstärkt um eine Konzentration der Daten aus den verschiedenen Ebenen an einer zentralen Stelle.

Aus Sicht der nationalen Expertinnen und Experten aus der Bildungsadministration verfolgen internationale Bildungsberichte wie der OECD-Bericht „Bildung auf einen Blick“ andere Zielsetzungen als nationale Bildungsberichte. Obwohl sie zu einem großen Teil aus nationalen Berichten bestehen, die systematisch, gebündelt und in einer vergleichenden Weise dargestellt werden, können sie jedoch bestimmte Aspekte, die aus dem nationalen Blick von besonderem Interesse seien könnten, nicht genau ausleuchten.

*Because it's true that the more you gain in international comparability, the more you loose in national relevance [OECD IP1, BS: 141].*

Für politische Interventionen auf regionaler oder lokaler Ebene seien jedoch andere Daten vonnöten. Genau auf diese Aspekte konzentrieren sich die Bemühungen um eine nationale Bildungsberichterstattung in Deutschland: auf die Entwicklung eines nationalen Bildungsberichts, der die nationalen Verhältnisse „richtig“ abbilden kann und aus dem Handlungsempfehlungen für die nationale Ebene abgeleitet werden können. Gleichzeitig wird angestrebt, die Indikatoren, die im nationalen Bildungsbericht verwendet werden, international anschlussfähig zu machen, da internationale Benchmarks und Standards eine immer wichtigere Orientierungsgröße für die bildungspolitische Ebene darstellen. Allerdings wird die internationale Anschlussfähigkeit der deutschen Bildungsberichterstattung nach Ansicht der deutschen Befragten durch zwei Besonderheiten des deutschen Bildungssystems erschwert: zum einen durch die starke institutionelle Trennung der beruflichen von der allgemeinen Bildung aufgrund des dualen Berufsbildungssystems und zum anderen durch die deutliche Abgrenzung der Erstausbildung von der Weiterbildung.

Die bedeutende Rolle, die der nationalen Bildungsberichterstattung zukommt, resultiert nach einhelliger Meinung der befragten Expertinnen und Experten aus dem Bedarf der Politik nach steuerungsrelevantem Wissen.

*Wir wollen wissenschaftsbasiert das System steuern. Also wir brauchen zunächst Steuerungswissen. Das liefert uns die Wissenschaft und dann ist die Politik gefragt, Schlüsse daraus zu ziehen und zu handeln. Und im Sinne einer Evaluation der politischen Entscheidungen wird einer der nächsten Bildungsberichte zeigen, ob das Handeln erfolgreich war oder nicht. So ist das System [D IP6, BP: 178].*

Die deutschen Befragten registrieren eine Trendwende in der Sichtweise, anhand derer die Leistungsfähigkeit von Bildungssystemen beurteilt wird. Die Rede ist von einer „empirischen Wende“ im Bildungsbereich, die durch die internationalen Leistungsvergleichsstudien der OECD und ihre vergleichenden Bildungsberichte stark unterstützt wird und eine indikatorenbasierte Bildungsforschung vorantreibt. Diese „empirische Wende“ forciert den Bedarf, steuerungsrelevantes Wissen über das Bildungssystem zu generieren. Gleichzeitig wird die Steuerungsrelevanz vieler vorhandener Statistiken von den Experten und Expertinnen als fragwürdig erachtet, da sie primär inputorientiert sind und keine Outputmessungen beinhalten [D IP6, BP]. Im Gegensatz zu dem über lange Zeit in Deutschland dominierenden Modell der Inputsteuerung, dessen Erfolge sich als mäßig erwiesen, favorisiert nun die Bildungspolitik eine „outputorientierte Steuerung“, von der sie sich eine größere Wirksamkeit erhofft (vgl. Kap. A 3 und D 3).

Die Ansicht, dass die Bildungsberichterstattung die Grundlage einer wissenschaftlichen Systemsteuerung darstellen sollte, ist in Deutschland über alle parteipolitischen Lager hinweg konsensfähig und wird als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern begriffen.

Während politische Entscheidungsträger von der Bildungsberichterstattung Steuerungswissen erwarten, versprechen sich Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen nach Auffassung eines Bildungsforschers dadurch die Akquirierung von Forschungsmitteln [D IP2, BF]. Die Aufgabe der Wissenschaft bei der Bildungsberichterstattung besteht in der Identifizierung von Problemfeldern und in der Zusammenstellung einer kritischen Problemanalyse. Die Veränderung der Verhältnisse im Sinne von politischen Reformen verlangt nach der einstimmigen Meinung der Befragten allerdings politische Abstimmungsprozesse, die jenseits wissenschaftlicher Expertisen und Rationalität liegen.

Nicht nur die deutschen, sondern auch die griechischen Expertinnen und Experten betrachten Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung als Instrumente, auf deren Grundlage rationale politische Entscheidungen getroffen werden können. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass Politiker, zumindest in Griechenland, selten Gebrauch von empirischen Daten zum Zwecke einer Entscheidungsfindung machten; vielmehr würden sie Entscheidungen auf der Grundlage von Wahlversprechungen sowie „Nepotismus und der levantinischen Vetternwirtschaft“ treffen, die freilich keine objektive Entscheidungsgrundlagen darstellen [GR IP1, BF]. So wird das Interesse an Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung vor allem durch die politischen Entscheidungsträger auf der EU-Ebene demonstriert, während auf nationaler Ebene keine nennenswerten aktiven Bemühungen in diese Richtung unternommen werden, sondern lediglich auf internationale Anforderungen reagiert wird.

Für die finnischen Experten besteht die Hauptfunktion nationaler Monitoring- und Berichterstattungssysteme darin, einen realistischen Einblick in die Verhältnisse des Bildungsbereichs zu erhalten und Veränderungen auf der Zeitachse aufzudecken. Internationale Bildungsberichte haben hier die gleiche Funktion; darüber hinaus erlauben sie Vergleiche zwischen Ländern und Systemen und ermöglichen somit die Bestimmung der eigenen Position. Ihr Erklärungspotenzial sei jedoch begrenzt, so der Experte aus dem finnischen Bildungsministerium. Gleichwohl werden vergleichende Berichte, insbesondere die von der OECD, in Finnland sehr aufmerksam studiert und als Grundlage für die Formulierung von politischen Zielen genutzt [FIN IP2, BP].

### **Zur Organisation von Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung**

Während bei der Frage nach der Funktion von Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung Einstimmigkeit bei den Expertenaussagen festzustellen ist, zeigen sich bei der Frage nach der adäquaten Organisationsform abweichende Meinungen.

Bei der Organisation der Bildungsberichterstattung auf nationaler Ebene gibt es nach Ansicht der OECD-Experten keinen Königsweg – die Organisationsform hänge von nationalen Traditionen und Steuerungsformen im Bildungsbereich ab [OECD IP1, BS].

Für den Experten von Eurostat jedoch sollte die Verantwortung für amtliche Erhebungen und Berichte bei den Statistischen Ämtern und nicht bei privaten Forschungsinstituten liegen. Er begründet dies mit der Unabhängigkeit Statistischer Ämter gegenüber privaten Instituten, die (finanzielle) Abhängigkeitsverhältnisse mit dem Auftraggeber entwickeln und deswegen Ergebnisse womöglich zugunsten des Auftragsgebers manipulieren könnten. Außerdem seien Statistische Ämter aufgrund der Gesetzgebung verpflichtet, vertraulich mit den Daten umzugehen [EC IP1, BS]. Die Befragten in Finnland und Griechenland teilen die oben dargestellte Meinung des bildungsstatistischen Experten der EU uneingeschränkt.

Für Deutschland gibt die Einschätzung der Expertinnen und Experten hinsichtlich der Organisationsform der nationalen Bildungsberichterstattung allerdings ein weniger harmonisches Bild ab. Die Erkenntnis, dass eine systematische Dauerbeobachtung von Bildungsverläufen auf einer breit angelegten Bildungsforschung in Universitäten und Instituten gründet, scheint konsensfähig zu sein. Auch die Einsicht, dass für eine gute Organisation der Bildungsberichterstattung das Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure (Bund und Länder, Universitäten, Statistische Ämter und private Forschungsinstitute) erforderlich ist, um das gesamte Know-how optimal zu nutzen, ist unumstritten. Strittig ist allerdings die Identifizierung derjenigen Akteure, die sich aufgrund ihrer Expertise an der nationalen Bildungsberichterstattung für den Bereich Weiterbildung beteiligen könnten oder sollten. So nähmen anerkannte Akteure im Feld oder auch universitäre Lehrstuhlinhaber ihre Rolle dabei nicht richtig wahr und hätten zu wenige Kompetenzen in diesem Bereich aufgebaut [D IP2, BF].

Dass die Frage nach der geeigneten Organisationsform der deutschen Bildungsberichterstattung nicht einfach zu beantworten ist, wird in der deutschen „Konzeption für eine nationale Bildungsberichterstattung“ noch einmal deutlich:

Wer den Bildungsbericht erstellen und ihn Politik und Öffentlichkeit präsentieren soll, dafür gibt es an und für sich kein „bestes“ Organisationsmodell. Die Organisationsform ist von der Zielsetzung und dem Charakter, den man einem Bildungsbericht geben will, abhängig (Baethge/Buss/Lanfer 2003, S. 174).

### Best-Practice-Modelle

Best-Practice-Modelle von Monitoring und Berichterstattung über (Weiter-)Bildung wurden von den Befragten in Ländern identifiziert, die über eine lange Tradition und Erfahrung in diesem Bereich verfügen, qualitative und konsistente Daten über einen längeren Zeitraum liefern und somit ein nachhaltiges System aufbauen konnten. Finnland, Schweden, die Schweiz, Großbritannien, Deutschland oder Kanada sind Länder, die relativ früh mit der Entwicklung eines dauerhaften Beobachtungs- und Erfassungssystems für den Weiterbildungsbereich begonnen hatten, lange bevor Handlungsbedarf seitens der EU-Politik artikuliert wurde.

*When they started, they analysed without the pressure of policy needs that are emerging now. I mean the rest of the countries are following practically something that is coming as an EU request. Of course, it is meant to be reflecting also the national policy needs, but the time lag between the time that EU-Surveys were announced and the time that they were implemented does not allow them to really explore these needs. A country like Finland has started this for reasons related to unemployment etc. They have made several errors, of course, and they have corrected them, and this is good [EC IP1, BS: 336–338].*

Zudem haben Länder mit einem guten Monitoringsystem den Stellenwert einer regelmäßigen Outputmessung erkannt und in ihrem Monitoring bereits eingebaut. Außerdem wirken sich strukturelle Bedingungen begünstigend oder erschwerend auf die Entwicklung eines guten Bildungsmonitoringsystems aus. So verfügen beispielsweise die skandinavischen Länder über Bildungsregister, die ihnen erlauben, wertvolle Informationen über Bildung und Lebenslauf zu kombinieren und Bildungsverläufe über die gesamte Lebensspanne zu beobachten; eine Tatsache, die sie diesbezüglich in eine privilegierte Position versetzte, wie die Experten unterstreichen. Überdies genießen die hiesigen Statistischen Ämter aufgrund ihres professionell ausgebildeten und erfahrenen Personals und der sehr guten Organisation international eine gute Reputation. Darüber hinaus werden ihnen Handlungsspielraum und finanzielle Möglichkeiten eingeräumt, um auch methodische Grundlagenforschung zu betreiben, wie ein deutscher Bildungsforscher feststellt:

*Das ist was ganz anderes als eine [...] Verwaltungsmentalität, wo man wartet, was einem angewiesen wird. Das unterstelle ich jetzt niemandem, dass Kollegen so arbeiten, aber wo die ganzen Strukturen vielleicht auch so sind. Man wird aktiv, wenn das BMBF auf einen zukommt und sagt, „mach doch mal“, weil man sonst möglicherweise komplett ausgelastet ist und gar nicht den Spielraum hat. [...] Man muss auch das Verständnis haben, dass ein Statistisches Amt zum Teil diese Aufgaben auch hat, so was wie methodische Grundlagenforschung zu machen. Das ist ja tatsächlich ein Vakuum, methodische Grundlagenforschung, wo ist das hier in Deutschland? Bei den Statistischen Ämtern? Bestimmt nicht. An den Unis? So gut wie auch nicht. Die Leute, die in diese Richtung aktiv sind, kann man fast an drei Fingern abzählen [D IP1, BF: 179].*

### 2.1.3 Zusammenfassende Betrachtung und Diskussion

Die vergleichende Analyse der Expertenaussagen macht deutlich, dass die systematische Beobachtung und Erfassung von Bildungsprozessen im Lebenslauf, das, was als Bildungsmonitoring bezeichnet wird, hauptsächlich einen bildungspolitischen Hintergrund hat. Die Expertinnen und Experten betrachten als Ursachen für die zunehmende Bedeutung von Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung die sich abzeichnende Entwicklung zu einer Wissensgesellschaft, die Notwendigkeit der Investitionen in die Humanressourcen und deren Effizienzüberprüfung, die zunehmenden internationalen Verflechtungen im Bildungsbereich und schließlich das wachsende Interesse an einer evidenzbasierten Systemsteuerung und belegen ihre Argumente mit Rekurs auf alle vier Entwicklungen (vgl. Kap. A 2.3.2). Insbesondere die letzten zwei Entwicklungen (zunehmende Internationalisierung im Bildungsbereich und wachsendes Interesse an evidenzbasierter Steuerung) werden in den Expertenaussagen hervorgehoben.

Die Einsicht, dass sich erst durch den Vergleich mit anderen Ländern die Position eines Landes bestimmen und die Frage nach der Dringlichkeit bestimmter Maßnahmen und Reformen sinnvoll beantworten lässt, stellt ein wiederholtes Argumentationsmuster in den Expertenaussagen dar. Das dem Vergleich zugrunde liegende Erkenntnisinteresse ist praktischer und nicht theoretischer Natur. Hinter den Argumentationsmustern der Befragten lassen sich zwei wichtige Funktionen des Vergleichs erkennen, die beide eine hohe politische Relevanz aufweisen (vgl. Kap. B 2): zum einen die me-

lioristische Funktion, als Suche nach dem besseren Modell und als Bestrebung, gute Praxis zu identifizieren und aus fremden Erfahrungen zu lernen, um das eigene Bildungssystem zu verbessern – zum zweiten die evolutionistische Funktion als Suche nach dem Entwicklungsstand, nach Regeln der Entwicklungsdynamik, mit denen allerdings auch normative Erwartungen verbunden sind. Das hervorgehobene praktische Erkenntnisinteresse, dem international-vergleichende Bildungsberichte dienen, lässt sich durch die Funktionen und Handlungsorientierungen der befragten Expertinnen und Experten gut begründen. Es handelt sich um Personen, die aufgrund ihrer institutionellen Kontexte eine große Nähe zur Bildungspolitik aufweisen und die zum größten Teil deren Rationalitäten und Interessen verinnerlicht haben (vgl. Teil E).

Die empirischen Befunde aus den Experteninterviews und der Dokumenten- und Aktenanalyse bestätigen zudem nachdrücklich, dass Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung primär als Steuerungsinstrumente eingesetzt werden. Alle Befragten sind sich in ihrer Einschätzung über die Rolle von Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung einig: Sie sollen international bzw. national vergleichbare und empirisch gestützte Daten über die Funktion und Leistungsfähigkeit von Bildungssystemen liefern und somit eine evidenzbasierte Systemsteuerung auf der Grundlage informierter Entscheidungen ermöglichen.

Keiner (2005) jedoch suggeriert, „informierte Entscheidungen seien gute Entscheidungen, auch, dass die Qualität von Entscheidungen mit der kumulativ angehäuften Menge von Informationen steige“ (S. 16). Er sieht in dieser Annahme „eine politische Strategie der Entlastung“ und konstatiert, dass Politik nicht instrumentell auf erziehungswissenschaftliches Forschungswissen zurückgreifen kann, um sich Legitimation und Entlastung zu verschaffen (ebd.).

Außerdem wirft nach van Zanten die Anwendung wissenschaftlicher Befunde für die Entwicklung, Implementierung und Legitimierung bildungspolitischer Programme einige Fragen auf, einerseits hinsichtlich der Nützlichkeit selektiv wahrgenommener Forschungsergebnisse und andererseits im Hinblick auf die mangelnde demokratische Legitimation, die evidenzbasierten politischen Entscheidungen zu eigen ist (vgl. Schuller u.a. 2006, S. 67ff.).

Zudem zeigt die Praxis der Festlegung von Indikatoren und Benchmarks mehrere Probleme, die die Validität und den Sinn des Überwachungsverfahrens der Zielerreichung anhand indikatorenbasierter Berichte und Benchmarks infrage stellen (vgl. Sroka 2006a; Scheerens/Hendricks 2004). Diese Probleme hängen zum einen mit dem Prozess der EU-Erweiterung und zum anderen mit den Verflechtungen zwischen den verschiedenen EU-Organen bei der Politikgestaltung zusammen. Als die Indikatoren und Benchmarks vom Europäischen Rat im Jahr 2002 beschlossen wurden, zählte die EU 15 Mitgliedsstaaten. Die Durchschnittsbezugswerte von damals bezogen sich auf das Europa der 15 Staaten, heute beziehen sie sich auf 27 Staaten. Dass die Festlegung von Benchmarks auf den EU-Durchschnitt bezogen wurde und nicht, wie von der Kommission ursprünglich vorgeschlagen, auf die einzelnen Länder der EU, verzerrt die ermittelten Daten und beeinträchtigt die Beobachtung von Zeitreihen. Gleichzeitig wird dadurch das Verfahren für die „Klassenbesten“ in der EU (die skandinavischen Länder) sinnlos, da sie bereits bei der ersten Erhebung im Jahr 2002 den europäischen Benchmark zu Lebenslangem Lernen bei weitem überschritten hatten (vgl. European Commission 2004a, S. 51f.).<sup>190</sup>

Die Befunde zeigen auch, dass der Stand der Diskussionen bezüglich Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung in den drei untersuchten Ländern erheblich variiert. Am intensivsten wird darüber seit der Veröffentlichung der PISA-Studie in Deutschland diskutiert. Seitdem wurden in diesem Land zahlreiche Entwicklungen hinsichtlich einer systematischen Beobachtung von und Berichterstattung über Bildung im Lebenslauf seitens der Bildungspolitik in Gang gesetzt, die mittlerweile auch die Wissenschaft erfasst haben und die Forschungslandschaft im Bildungsbereich mitbestimmen. In Finnland wird zurzeit versucht, die unterschiedlichen Quellen und Berichte über den Weiterbildungsbereich zu systematisieren und in einem Gesamtbericht zusammenzustellen. Die Existenz einer Bildungsidentifikationsnummer ermöglicht die Beobachtung und Erfassung von individuellen

---

190 Alle skandinavischen Länder wiesen bereits 2002 eine Teilnahmequote von über 18 Prozent auf und übertreffen somit den Benchmark von 12,5 Prozent bei weitem. Finnland wies eine Beteiligung von knapp 19 Prozent auf. Zum Vergleich: Deutschland erreichte im selben Jahr (2002) eine Beteiligungsquote von knapp sechs Prozent, während Griechenland nur noch 1,2 Prozent aufweist (vgl. European Commission 2004a, S. 52).

Bildungsverläufen und erleichtert somit Längsschnittuntersuchungen und Aussagen über Bildung im Lebenslauf. In Griechenland stellt die Zusammenführung der wenigen vorhandenen Daten für den Weiterbildungsbereich an einer zentralen Stelle bereits eine Herausforderung dar.

Die These der OECD-Expertin, dass Bildungsmonitoring und Berichterstattungssysteme mit der Form der Steuerung im Bildungsbereich gekoppelt seien, wird nur teilweise bestätigt. Demnach bemühen sich Länder mit einem hohen Dezentalisierungsgrad im Bildungsbereich verstärkt um eine Konzentration der Daten aus den verschiedenen Ebenen an einer zentralen Stelle. Die Befunde zeigen jedoch, dass sich alle drei Länder, unabhängig von ihrer Steuerungsform im Bildungsbereich, um eine Zusammenstellung ihrer Daten an einer zentralen Stelle bemühen.

Für Deutschland offenbaren die Expertenaussagen hinsichtlich der Zuständigkeit und Organisationsform der nationalen Bildungsberichterstattung divergente Einschätzungen. Dies ist zum einen den unterschiedlichen Zuständigkeiten und daraus resultierenden vertikalen Verflechtungen in einem föderalen Staat zuzuschreiben und zum anderen den konkurrierenden Interessen von Wissenschaftlern, amtlichen Stellen und Forschungsinstituten geschuldet.

Schließlich besteht Einigkeit unter den Expertinnen und Experten im Hinblick auf die Frage nach Best Practice im Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung. Die Experten bescheinigen den skandinavischen Ländern, der Schweiz, Großbritannien und Kanada ein gutes Bildungsmonitoringsystem aufgrund langjähriger Erfahrungen, struktureller Bedingungen sowie personeller Ressourcen.

## **2.2 Akteure und Akteurskonstellationen im Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung**

Im Folgenden geht es nun darum, auf der Grundlage der Experteninterviews die relevanten Akteure im Bereich des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung zu identifizieren. Mithilfe des begrifflichen Apparats des akteurzentrierten Institutionalismus erfolgen sodann deren

Verortung in institutionellen Kontexten sowie die Darstellung ihrer Handlungsressourcen und Interaktionsformen. Konkret geht es im Folgenden um die Beantwortung der nachstehenden Fragen: Welche zentralen Akteure lassen sich im Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung identifizieren? Welche Eigenschaften zeichnen sie aus, und auf Grundlage welcher Ressourcen nehmen sie Einfluss auf Entscheidungsprozesse? In welchen Konstellationen kommen sie zusammen und in welcher Form interagieren sie miteinander?

### 2.2.1 Identifizierung von Akteuren und Akteurskonstellationen

In Anlehnung an den Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus wird nach individuellen und kollektiven Akteuren gesucht, die innerhalb eines gegebenen institutionellen Kontextes intentional und strategisch handeln, um ihr Ziel zu erreichen (vgl. Kap. B 1.1). Im europäischen Mehrebenensystem formuliert eine Vielzahl von kollektiven und individuellen Akteuren aus unterschiedlichen Ebenen (internationale, nationale, regionale, lokale) Steuerungs- und Gestaltungsabsichten für den Bildungsbereich (vgl. Kap. A 2).

Bei der Identifizierung zentraler Akteure fällt das Urteil der befragten Expertinnen und Experten erstaunlich einheitlich aus (vgl. Tab. 13). Als kollektive Schlüsselakteure in diesem Bereich wurden von allen interviewten Personen einstimmig die EU mit ihren Institutionen und Agenturen (Europäische Kommission, Eurostat, Cedefop) und die OECD mit dem OECD-Sekretariat genannt. Darüber hinaus, jedoch mit weniger Nennungen, wurden Vertreter der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft (z.B. Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände, Lehrerorganisationen) als weitere kollektive Akteure identifiziert. Institute und Ämter auf nationaler Ebene (wie z.B. Statistische Ämter, Forschungseinrichtungen) wurden ebenfalls zu den kollektiven Akteuren gezählt. Dabei wurde ersichtlich, dass die Interviewten auf dieser Ebene auch einzelne Personen benennen konnten, deren Handlungen innerhalb eines gegebenen institutionellen Kontextes als besonders wirksam wahrgenommen wurden. Als individuelle Akteure wurden ferner Berater, Experten und Forscher benannt, die in verschiedenen Kommissionen und Arbeitsgruppen auf nationaler und internationaler Ebene zusammenarbeiten und mit ihren Entscheidungen auf das Feld ein-

wirken. Als gewichtige individuelle Akteure wurden schließlich politische Funktionäre auf europäischer und nationaler Ebene (im Fall von Deutschland auch auf Länderebene) identifiziert.

<b>Identifizierte Akteure im Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung</b>	
<b>kollektive Akteure</b>	<b>individuelle Akteure</b>
EU	Experten, Berater, Wissenschaftler
OECD	Mitglieder von Task-Force-Gruppen
Vertreter der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft	politische Funktionäre auf der supra- bzw. nationalen Ebene
Statistische Ämter	
Forschungseinrichtungen	

Tabelle 13: Von den Experten identifizierte Akteure im Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung

Signifikant bei diesen Befunden ist die große Übereinstimmung bei der Identifizierung der zentralen Akteure. Die EU und die OECD werden als die unumstrittenen Hauptakteure des Feldes dargestellt: die EU als supranationale Vereinigung für die europäischen Länder und die OECD als freiwilliger Zusammenschluss der Industrieländer mit einem Wirkungsradius über Europa hinaus. Insbesondere die befragten Expertinnen und Experten aus der internationalen Handlungsebene beantworten die Frage nach Schlüsselakteuren in diesem Feld unmissverständlich mit Sätzen wie:

*It's clearly the EU and OECD, there is no other [...] [EC IP1, BS: 406].*

Auch die Befragten aus der nationalen Handlungsebene schätzen den Einfluss der oben genannten Organisationen als sehr bedeutsam ein. Nur die Befragten aus der deutschen Bildungsadministration schränken dieses Urteil zum einen mit dem Verweis auf die föderale Struktur des Landes ein, die einen direkten Einfluss internationaler Akteure nicht erlaubt, und zum anderen mit der besonderen Akteurskonstellation bei der nationalen Bildungsberichterstattung in Deutschland (vgl. auch Kap. D 1). Allerdings

stehen diese Aussagen im Widerspruch zu den Befunden aus der Beobachtung des Feldes. So wird beispielsweise in allen Studien, die im Vorfeld oder während des Entstehungsprozesses der deutschen Bildungsberichterstattung erstellt wurden, auf die internationale Bildungsberichterstattung und auf die Rolle der EU und OECD in diesem Feld verwiesen (vgl. Rürup 2003); darüber hinaus wird in allen Dokumenten und öffentlichen Stellungnahmen die Notwendigkeit der internationalen Anschlussfähigkeit der nationalen Bildungsberichterstattung ausdrücklich betont (vgl. DIPF u.a. 2007a, S. 9ff.).

Neben dem Steuerungspotenzial, das von den zwei kollektiven Akteuren EU und OECD ausgeht, wird auch einer Reihe individueller Akteure Wirkungsfähigkeit im Feld des Bildungsmonitoring zugeschrieben. Den Expertenaussagen zufolge sind es zum einen die Mitglieder der international besetzten Task-Force-Gruppen (EU-Task Force Measuring Lifelong Learning und EU-Task Force Adult Education Survey), die die Entwicklungen im Feld des Bildungsmonitoring auf konzeptioneller und operativer Ebene durch ihr Fachwissen entscheidend beeinflussen und die daher als Schlüsselakteure bezeichnet werden. Zum anderen sind es Forscher, Wissenschaftlerinnen, Beraterinnen und Experten, die bei den konzeptionellen Überlegungen, bei der Begleitung und Bereitstellung der internationalen bzw. nationalen Bildungsberichterstattung aufgrund ihrer Expertise mitwirken. Die Rolle dieser Akteure wird insbesondere von den Befragten aus der Bildungsstatistik bzw. Bildungsforschung hervorgehoben, während die Befragten aus der Bildungspolitik bzw. Bildungsadministration erwartungsgemäß die Schlüsselrolle politischer Funktionäre auf der supranationalen (z.B. aus den Generaldirektionen der Europäischen Kommission) bzw. auf der nationalen Ebene (z.B. auf der Bundes- oder Länderebene) unterstreichen.

Während die Einflussnahme der kollektiven Akteure EU und OECD im Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung von allen Befragten bejaht wird, auch wenn dabei Abstufungen erkennbar sind, wird der Einfluss individueller Akteure nicht im gleichen Maße anerkannt. Insbesondere die Interviewten aus der OECD negieren die Existenz individueller Schlüsselakteure in diesem Feld mit Aussagen, die durch eine nicht zu verkennenden Ironie begleitet werden:

*Individual actors, except of Andreas Schleicher? (lacht) No, I think it's more a question of institutions rather than individuals. Really! [OECD IP1, BS: 123].*

Als Gegenpol zu diesen Aussagen stehen die Einschätzungen der finnischen Befragten, denen zufolge Erhebungen und Bildungsberichte sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene stark personengebunden seien und erheblich von einigen wenigen Akteuren bestimmt würden, die aufgrund ihrer Rolle und ihrer Expertise Einfluss auf die Entwicklungen nahmen [FIN IP1, BS: 221].

Diese Ansicht teilen die Befragten aus der deutschen Bildungsstatistik nur eingeschränkt. Der Begriff „Schlüsselakteure“ gibt ihrer Meinung nach die Realität nicht korrekt wieder, da im System des internationalen Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung sehr viele Organisationen mitwirkten und es daher sehr schwierig sei, einzelne Personen oder Organisationen als solche Schlüsselakteure zu identifizieren [D IP4, BS]. Mit einer Ausnahme: Möchte man trotzdem einen Schlüsselakteur in diesem System nennen, wäre es der zuständige Koordinator für Bildungsstatistiken von Eurostat, der viele Aktivitäten angestoßen und weiterbefördert habe [D IP3, BS].

Auffallend ist, dass eine große Übereinstimmung unter den Experten-  
aussagen in Bezug auf die Identifizierung der auf internationaler Ebene einflussreichen Akteure besteht. Immer wieder wurden die gleichen Personen in den Interviews genannt, die an Arbeitsgruppen oder konzeptionellen Studien beteiligt sind und in stabilen Konstellationen zusammentreffen. So konstatiert der Experte von Eurostat:

*It's certainly indicative that they are the same persons since the beginning of this world, since the beginning of the Task Force Measuring Lifelong Learning and then the Task Force Adult Education Survey. A small world. For at least 20 years [EC IP1, BS: 410].*

Ein deutscher Bildungsforscher bestätigt dies und gleichzeitig bemängelt er den dadurch verengten internationalen Austausch:

*Das ist ja das Kennzeichen dieser internationalen Arbeit, dass da gewisse Zirkel sind, die dann auch immer Überschneidungen aufweisen, also be-*

*stimmte Akteure trifft man fast überall. Aber es gibt doch auch einen gar nicht so kleinen Anteil von Leuten, die sich gar nicht so stark zur Kenntnis nehmen, aber doch sich mit ganz ähnlichen Dingen beschäftigen, und die man gewinnen könnte, wenn man sie zusammenbringen würde. Das kann man sicher noch ein bisschen stärker fördern, den internationalen Austausch [D IP1, BF: 235].*

### 2.2.2 Rolle und Wirksamkeit der Akteure

Die Rolle und Wirksamkeit der identifizierten Akteure wird von den interviewten Expertinnen und Experten unterschiedlich eingeschätzt. EU und OECD gehören eindeutig zu den kollektiven Schlüsselakteuren im Feld, deren Einfluss von den Befragten fast uneingeschränkt bejaht wird. Eine Ausnahme bilden die deutschen Befragten aus der Bildungsadministration, die ein geringes Einflusspotenzial für Länder mit föderalen Strukturen feststellen (vgl. Kap. D 2.2.1). Nach Ansicht der Mehrheit der Befragten jedoch versuchen beide Organisationen durch die Verbreitung von Best Practice nationale Entwicklungen im Feld des Bildungsmonitoring zu beeinflussen. Als Beispiel wird der von Statistics Canada und der OECD entwickelte International Adult Literacy Survey aufgeführt, der nationale Studien zur Literalität Erwachsener angestoßen hat [OECD IP2, BP] oder der OECD-Bildungsbericht „Bildung auf einen Blick“, der einen Referenzpunkt für die Entwicklung nationaler Bildungsberichte darstellt [OECD IP1, BS]. Die Ausweitung des Einflusses dieser Organisationen sei auf die Phänomene der Globalisierung und Internationalisierung zurückzuführen, so die Meinung der Befragten. Während in der Vergangenheit nationale Daten ausreichend gewesen seien, würden heutzutage in einem offenen Markt international vergleichbare Daten unabdingbar sein, so die OECD Experten.

Die EU habe zudem die Möglichkeit, Entwicklungen unmittelbar durch rechtliche Regelungen zu beeinflussen, wie beispielsweise durch die Verordnung zur Durchführung europäischer Erhebungen.

Über die institutionellen Ressourcen, die ihnen zur Verfügung stehen hinaus, hängt die Wirksamkeit der Akteure von bestimmten persönlichen Merkmalen ab. Den Expertenaussagen zufolge gehören Offenheit, kommunikative Kompetenzen, Kreativität, Erfahrung und Wissen zu den Eigenschaften, die die Akteure aufweisen (müssen), um Impulse auslösen und Entwicklungen mitbestimmen zu können. Für den Eurostat-Experten be-

stimmen Expertenwissen und kommunikative Kompetenzen das Einflusspotenzial der individuellen Akteure:

*First of all they have something to say and then they're open for a discussion that's useful for others as well. Just having something to say and not caring what others think of what you are saying and what the others have to say is not useful. You can see people who can influence. For example I would say that for [Name der finnischen Expertin], she was the first who accepted to present their national Adult Education Survey in the group. She has done it in an excellent way and this has provoked an interest by countries and it has been helpful for others [EC IP1, BS: 410].*

Die deutschen Befragten aus der Bildungsstatistik schätzen Wissen und Erfahrung ebenfalls als wichtige Eigenschaften ein, sie betrachten sie allerdings im institutionellen Kontext, in dem sie entstehen. Gleichwohl konstatieren sie im Einklang mit den finnischen Befragten, dass Expertenwissen und persönliche Erfahrung in diesem Feld wichtiger seien als die Interessen und Einflussmöglichkeiten des Landes, das sie repräsentierten.

*Ich denke, dass die Personen, die in diesen Arbeitsgruppen mitwirken, das Expertenwissen und auch die Erfahrung mitbringen, die ein Land auf einem bestimmten Gebiet hat. [...] Das hat nichts mit der Größe der Länder oder irgendwelchen Dingen zu tun, dass man zum Beispiel sagt, da müssen die alten Mitgliedsstaaten und die neuen Mitgliedsstaaten repräsentiert sein. Das ist nicht das wichtigste Kriterium. Also ich denke schon, dass die wichtigsten Kriterien Expertenwissen und Erfahrungen sind [D IP4, BS: 267].*

Es sei sogar beobachtet worden, so ein deutscher Bildungsforscher, dass in EU- und OECD-Zusammenkünften der persönliche Einfluss der Akteure aufgrund von individuellen Eigenschaften oft größer sei als der Einfluss des Landes oder der Organisation, die sie repräsentierten:

*Mein Eindruck ist, dass es innerhalb dieses Rahmens letzten Endes immer dann doch individuelle Akteure sind, die wirklich den Unterschied ausmachen. [...] Da sitzen entsprechend kreative und objektive Personen und auch positiv kommunikative Personen, die versuchen, Dinge zusammenzubringen. Und da können sich dann schon die Gewichte stark verschieben, wenn*

*an sich eine Institution ein relativ starkes Gewicht hat, aber eine Person da sitzen hat, die nicht sehr glücklich agiert, dann denke ich, gewinnen andere Akteure umso mehr an Gewicht. Also von daher kann man nicht unbedingt immer sagen, es ist per se die Organisation. Die Organisation hat schon immer ein gewisses Gewicht, aber wie weit das dann geht, das hängt zum großen Maß von den individuellen Akteuren ab [D IP1, BF: 241].*

Nach Ansicht der finnischen Vertreterin werden die Entwicklungen stark von einigen wenigen Experten beeinflusst, die in ähnlicher Weise denken und ihre Kräfte bündeln, auch wenn sie aus unterschiedlichen Ländern kommen.

*There are so few experts on this matter in different countries that we have to get our forces together. [...] That has happened so and now people think about this matter in the same way, so there are some key actors in different countries who think of these matters in the same way [FIN IP1, BS: 229].*

Die Entscheidungen, die durch diese Akteure getroffen werden, sind meist Mehrheitsentscheidungen, die anschließend von allen Beteiligten befolgt werden, wie ein Vertreter aus dem deutschen Statistischen Amt (DESTA-TIS) unterstreicht:

*Wobei die Akteure natürlich zusammenwirken. Ich bin in einer Task Force, wo vier, fünf Experten mitwirken, und da kann es ruhig sein, dass sich da eine Mehrheitsmeinung letztendlich durchsetzt. Man findet ja nicht in allen Punkten einen Konsens [D IP3, BS: 271].*

### 2.2.3 Zusammenfassende Betrachtung und Diskussion

Im Fokus der nachfolgenden Ausführungen steht eine erste Diskussion der Befunde mithilfe des theoretischen Apparats des akteurzentrierten Institutionalismus. Es geht in erster Linie um die Verortung der identifizierten Akteure in institutionellen Kontexten, die Darstellung von Akteurskonstellationen und die dort auftretenden Interaktionsformen. Ausführlich werden die Befunde in Teil E diskutiert.

Die Benennung kollektiver und individueller Akteure von den interviewten Expertinnen und Experten bestätigt die Annahme, dass sowohl kollektive als auch individuelle Akteure im Forschungsfeld tätig sind (vgl.

Kap. B 1.3). Die EU und die OECD werden von den Befragten als mächtige kollektive Akteure identifiziert. Diese Befunde bestätigen Erkenntnisse aus anderen Untersuchungen, die der EU und OECD ein großes Einflusspotenzial in diesem Bereich attestieren.<sup>191</sup> Obwohl von beiden Organisationen angenommen wird, dass sie strategisch handeln und daher zu den „komplexen“ Akteuren gehören,<sup>192</sup> weisen sie jedoch gewisse Unterschiede im Hinblick auf ihre Handlungsorientierung und Handlungsressourcen auf, die für die weitere Betrachtung ihrer Handlungen von Bedeutung sind. Im akteurzentrierten Institutionalismus wird zwischen kollektiven Akteuren, die von den Präferenzen ihrer Mitglieder abhängig sind, und korporativen Akteuren, die relativ unabhängig von den Interessen ihrer Mitglieder agieren können, unterschieden (vgl. Scharpf 2006, S. 101ff.). Demzufolge weist die OECD Charakteristika eines Clubs auf und gehört somit zu den kollektiven Akteuren: Die Mitgliedschaft ist freiwillig, während Austrittsoptionen im Allgemeinen nicht mit hohen Kosten verbunden sind; ihre Mitglieder verfügen zwar über kollektiviertete Handlungsressourcen, zu denen sie regelmäßig beitragen, aber bei Entscheidungsprozessen verfolgen sie oft separate Ziele und Interessen. Entscheidungen werden durch Abstimmungen getroffen.

Die EU wiederum weist Eigenschaften eines Verbandes auf und gehört somit zu den korporativen Akteuren:<sup>193</sup> Sie verfügt über kollektive Handlungsressourcen und einen eigenen bürokratischen Apparat, der eigene Interessen und Präferenzen entwickelt, unabhängig von den Präferenzen und Interessen der Mitglieder. Dieser Apparat weist Charakteristika einer hierarchischen Organisation auf und erweist sich als ein sehr wirkungsvolles Instrument bei der Kontrolle der Mitglieder. Entscheidungen werden zwar oft durch Abstimmungen getroffen, allerdings sind die Mitglieder nicht immer aktiv an der Festlegung von Handlungsoptionen und Handlungsalternativen des korporativen Akteurs beteiligt.

---

191 Vgl. hierzu Tuijnman 2000; Henry u.a. 2001; Cussó/D'Amico 2005; Scheerens/Hendriks 2004.

192 Im Unterschied zu den „komplexen“ Akteuren, die intentional und strategisch handeln, wird Akteur-Aggregaten als Aggregation individueller Akteure die Fähigkeit zu strategischen Entscheidungen abgesprochen (vgl. Scharpf 2006, S. 100).

193 Nach Schneider/Wehrle (1990) weist die EU die Struktur eines intergouvernementalen Clubs (Ministerrat) mit den Fähigkeiten eines korporativen Akteurs (Europäische Kommission) auf (vgl. Scharpf 2006, S. 106, Scharpf 2002).

Die Auswertung der Experteninterviews im Hinblick auf die Frage nach den Eigenschaften, welche die identifizierten Akteure charakterisieren und sie zu Schlüsselakteuren machen, erlaubt einige generalisierbare Ergebnisse. Nach Ansicht der befragten Experten werden die Handlungen der identifizierten Akteure sowohl durch institutionelle Ressourcen als auch durch persönliche Merkmale begünstigt.

Zu den institutionellen Ressourcen gehören materielle Ressourcen und institutionelle Regeln, die je nachdem, ob es sich um kollektive, korporative oder individuelle Akteure handelt, unterschiedlich ausfallen können. So kann die OECD beispielsweise mithilfe ihres Apparats ihre Erhebungen und Berichte, die einen Vorbildcharakter für ihre Mitglieder haben, als Good Practice in diesem Feld verbreiten. Die Europäische Kommission kann zudem als supranationale Organisation Erhebungen durchsetzen und mithilfe der Methode der Offenen Koordinierung ein regelmäßiges Bildungsmonitoring und Bildungsberichte von ihren Mitgliedsstaaten verlangen.

Die Befunde zeigen zudem sehr deutlich, dass über die institutionellen Ressourcen hinaus das Handeln der Akteure von deren persönlichen Handlungsressourcen abhängt. Erfahrung, Wissen, kommunikative Kompetenzen und Aufgeschlossenheit sind Eigenschaften, von denen das Einflusspotenzial der Akteure maßgeblich abhängt (vgl. Teil E).

Die von den Befragten identifizierten Akteure bewegen sich in relativ stabilen Akteurskonstellationen innerhalb eines bestimmten institutionellen Kontextes. Die Befunde zeigen, dass es dieselben Akteure sind, die sich in Arbeitsgruppen oder in Netzwerken wiederfinden und eine Art geschlossenen Zirkel bilden (vgl. auch Lawn/Lingard 2002). Sie agieren dort nicht als Vertreter und Vertreterinnen nationaler Politik oder einer bestimmten Organisation, sondern primär als Experten und Expertinnen.

Der institutionelle Kontext, in dem sie sich befinden, prägt die Interaktionsform. In netzwerkartigen Strukturen werden Entscheidungen auf der Basis von Verhandlungen getroffen, während in den Arbeitsgruppen der EU, die eine verbandsähnliche Struktur aufweisen, Entscheidungen oft auf Basis des Mehrheitsprinzips getroffen werden (vgl. Teil E).

### **3. Auswirkungen der Aktivitäten der Akteure im Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung auf nationaler Ebene**

In den folgenden Ausführungen geht es um die Auswirkungen der in den Kapiteln C 3, D 1 und D 2 identifizierten Aktivitäten der EU und der OECD im Feld des Bildungsmonitoring und der Berichterstattung über Lebenslanges Lernen. Auf der Grundlage der empirischen Befunde werden zunächst die Auswirkungen auf die Monitoring- und Berichterstattungssysteme identifiziert, sodann werden die Folgen für die Evaluierung und Steuerung von Bildungssystemen beschrieben.

Dabei geht es um folgende Fragen: Welche Folgen haben die Aktivitäten der EU und der OECD im Feld des Bildungsmonitoring und der Berichterstattung? Welche Auswirkungen haben diese Aktivitäten auf die Evaluierung und Steuerung von Bildungssystemen? Wie wirkt der externe Anpassungsdruck auf die nationale Ebene? Sind ähnliche Folgen zu erwarten in unterschiedlich strukturierten Systemen?

#### **3.1 Auswirkungen auf Monitoring- und Berichterstattungsmodelle über Lebenslanges Lernen**

Die wichtigste Auswirkung aus den in Kapitel D 2 beschriebenen Aktivitäten der EU und der OECD besteht nach Ansicht der befragten Expertinnen und Experten in der Internationalisierung der Monitoring- und Berichterstattungsinstrumente. Alle drei untersuchten Länder sind von der Internationalisierung bzw. Europäisierung in diesem Feld direkt betroffen. Zum einen müssen sie sich aufgrund gesetzlicher Regelungen an den europäischen Erhebungen beteiligen, und zum anderen nehmen sie aufgrund von politischen Überlegungen und zum Teil auch von Peer-Pressure an freiwilligen internationalen Erhebungen und Studien teil (PISA, ALLS). Darüber hinaus bedienen sie regelmäßig europäische und internationale Monitoringsysteme und Bildungsberichte mit nationalen Daten (etwa die EU-Bildungsberichte

oder den OECD-Bericht „Bildung auf einen Blick“). Die Etablierung der Berichtspflicht gegenüber der EU und der OECD hat zudem strukturelle Auswirkungen auf die untersuchten Länder. So wurde beispielsweise im griechischen Bildungsministerium eine Abteilung gegründet, um den steigenden Forderungen nach bzw. Erwartungen von Daten seitens der EU und OECD nachzukommen. In Deutschland wiederum wird derzeit über die Form der Institutionalisierung der nationalen Bildungsberichterstattung und deren Anbindung an bestehende Institutionen nachgedacht.

Die in Kapitel C 3 dargestellten europäischen und internationalen Erhebungen über das Lernen Erwachsener, die hauptsächlich in der letzten Dekade entwickelt wurden, bewirken darüber hinaus eine länderübergreifende Harmonisierung und Angleichung in der Konzeption, Durchführung, Auswertung und Darstellung von Studien und Erhebungen zu diesem Thema. Diese Harmonisierung ermöglicht eine höhere Vergleichbarkeit der Ergebnisse und eine Verbesserung der Datenqualität. Diese Effekte werden von den nationalen und internationalen Experten gleichermaßen als positiv eingeschätzt und machen den Mehrwert europäischer Erhebungen gegenüber nationalen Erhebungen aus.

Überwiegend positiv werden die Auswirkungen der Internationalisierungs- und Angleichungstendenzen zudem auf die konzeptionelle Arbeit und die Entwicklung geeigneter Instrumente eingeschätzt. Insbesondere die Vertreterinnen und Vertreter der „kleinen Länder“ Finnland und Griechenland haben die Bedeutung der Bündelung von Expertise auf europäischer und internationaler Ebene hervorgehoben. Aufgrund der begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen in den beiden genannten Ländern wird die internationale Zusammenarbeit mit Blick auf die Lösung konzeptioneller Probleme und Erprobung von Instrumenten besonders geschätzt.

*I believe that in some aspects surveys designed at the European level may be better than surveys designed at the national level, because you collect the experience and the knowledge of a lot of people and a lot of national institutes. You don't have to face all the problems from the beginning, so, you can gain from it [GR IP2, BS: 200].*

Gleichzeitig jedoch können die Harmonisierung von Konzepten und Erhebungsinstrumenten und die Angleichung der Durchführungspraxis nationale

Traditionen und kulturelle Differenzen unter den Ländern nicht eliminieren. Dies beleuchtet der griechische bildungsstatistische Befragte am Beispiel der Implementierung europäischer Erhebungen in verschiedenen Ländern:

*The European design is not the problem. The problem is how to implement it and of course, how the interviewed people respond to the surveys. I know from my experience that there is a different attitude in Nordic countries and in Greece concerning surveys. People in Finland are flattered, when you interview them. Because they believe, that the state needs their opinion, the state wants to know what they think about this or that. That's not the case in Greece! People are annoyed and they are usually reluctant to answer. And even if they want to answer, they are not exactly aggressive, but they want to know, for which purpose we need all this information, why we ask all that things, they don't trust the state. So, people do not really want to answer a lot of things, and that's a problem in our results then [GR IP2, BS: 200; 202].*

Gleichzeitig stellen international-vergleichende Erhebungen die einzige Möglichkeit dar, nationale Differenzen wahrzunehmen, da sie Differenzen in der Konzeption und methodische Vorgehenseise von Erhebungen kontrollieren, so der gleiche Experte:

*I think that this is the only way to see national differences. I mean, if you don't have a similar definition and a similar method to measure something, then you can not talk about national differences. If, for example in Greece, we decide, that education takes place only in the official educational system, but in Sweden they decide that even taking Yoga-lessons is education, then we are going to have tremendous differences in our figures, but it won't be a real difference [...] it will be a difference in the measuring, not in the situation. So, we really need similar instruments and similar methods [GR IP2, BS: 206].*

Die finnische bildungsstatistische Expertin bestätigt diese Aussage und betont, dass eine wichtige Bedingung bei internationalen Vergleichen die Kenntnis der nationalen Gegebenheiten in anderen Ländern ist:

*Because if we want to compare, we must be aware of what happens in different countries. If we don't want to compare, of course we can take a theoretical concept straight to our national needs [FIN IP1, BS: 209].*

Die unterschiedlichen kulturellen Traditionen werden nicht nur in der Erhebungspraxis, sondern auch bei der Überführung internationaler Konzepte auf nationaler Ebene sichtbar. Die Befragte aus dem griechischen Bildungsministerium betrachtet die Übertragung internationaler Konzepte und Definitionen als sehr schwierig und macht auf die Probleme der angemessenen Kontextualisierung dieser Konzepte aufmerksam [GR IP3, BP: 96]. Und die Befragte aus dem deutschen Bildungsministerium vermerkt, dass in diesem Fall die Gefahr bestünde, dass die ex ante mühsam harmonisierten Konzepte nationale Verhältnisse nicht immer richtig abbilden können:

*Ja, das ist natürlich ganz schwierig. Das fängt schon mit der Übersetzung an. Also der AES-Fragebogen, den es momentan gibt, der ist auf Englisch. Der muss natürlich erst mal ins Deutsche übersetzt werden, denn die Befragung findet auf Deutsch statt. Und das ist nicht nur eine schlichte Übersetzungsleistung, sondern man transportiert ja auch Konzepte. Und man muss aufpassen, dass man zwar das wiedergibt, was in dem gemeinsamen AES abgebildet werden soll, aber man muss ja auch die nationalen Besonderheiten berücksichtigen und man muss das Verständnis der Befragten berücksichtigen. Das muss ja alles zusammenpassen. Sonst denkt man zwar, man hat das Gleiche erhoben, aber es ist doch nicht vergleichbar. Also das ist eine ganz schwierige Frage und ob das immer so gelingt, kann ich auch wirklich nicht sagen. Also, man hofft das und man gibt sich viel Mühe damit, aber das ist schwierig [D IP5, BP: 151].*

Den Befragten aus der internationalen Handlungsebene sind die Einwände aus der nationalen Ebene bekannt. In ihren Aussagen betonen sie immer wieder, dass die europäischen Länder durch ihre Repräsentanten an der Konzeption europäischer und internationaler Erhebungen immer beteiligt sind. Europäische und internationale Erhebungen werden nicht im Top-down-Vorgang konzipiert und durchgesetzt, sondern sie erfolgen als gemeinsames Projekt in einem Bottom-up-Verfahren. Für die Vertreterin der Europäischen Kommission existiert kein Druck bei der Implementierung europäischer Vorgaben im Bereich des Bildungsmonitoring:

*I wouldn't say, pressurise; I wouldn't say, pressurise. I think it's a two-way exercise and I don't think they [die Mitgliedsstaaten] are pressurised at all.*

*I mean, they can say „yes“ or „no“, since all these surveys are discussed within the Council, they're discussed with the heads of governments and there will be regulations, so nobody pressurises. [...] I wouldn't say that they are pressurised, because they have accepted, and they think it's useful and interesting, and the Commission supports them by funding. [...] They're not obliged or pressurised [EC IP2, BP: 297–301].*

Außerdem sei der Transfer nationaler Erhebungsmodelle und -praxen auf internationaler Ebene durchaus möglich, wie der Vertreter von Eurostat feststellt:

*The Finnish Adult Education Survey is an example. I mean this is how things start in principle. You have a need and you search for the national experience and other international experiences. If there is only national experience as it was in the case of Adult Education Survey, you take this as an example and you start it [EC IPS, BS: 390].*

Die befragten OECD-Experten halten es sogar für unmöglich, eine internationale Erhebung zu entwickeln, die nicht auf nationaler Erfahrung beruht.

*I think you can't have international surveys prepared as international surveys. This kind of surveys are based on national experience, they don't start from scratch. You need a connection between the national institutions and the international level. The countries or experts agree to equalize, to do the same thing at the same moment but basically it's really important to be linked to national realities and concepts and systems [OECD IP1, BS: 105].*

Als eine negative Folge der EU- und OECD-Initiativen im Bereich des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung wurde von den Befragten die zusätzliche Belastung für die nationalen Statistischen Ämter benannt, die aufgrund der Teilnahme an europäischen Erhebungen und aus der Berichtspflicht gegenüber der EU und OECD entsteht. Europäische und internationale Erhebungen stehen oft in Konkurrenz mit nationalen Erhebungen, die entweder modifiziert werden sollten, um den europäischen Vorgaben zu entsprechen oder ganz abgeschafft werden, da aufgrund der engen personellen und finanziellen Ressourcen in den Ländern keine Doppelerhebungen zu gleichen Themen durchgeführt werden können. Dass durch diese Veränderungen Ressourcen umverteilt werden und Interessen

von unterschiedlichen Seiten (nationale Ämter, private Institute) und aus verschiedenen Ebenen (lokal, national, international) miteinander konfliktieren, ist evident. In den drei Fallländern zeigt die Europäisierung in den Erhebungen ungleiche Auswirkungen: Deutschland und Finnland, die über etablierte Erhebungen und Berichtssysteme über Weiterbildung verfügen, müssen ihre Konzepte und Erhebungspraxis modifizieren, um sich an den europäischen Vorgaben des Adult Education Surveys anzupassen.

*The challenge for us now is to integrate our national monitoring systems and statistics to the international. I think that's a challenge because we must have national data and also the approach and the framework is quite national, but we have to get also international data and due to the lack of resources we have to integrate both [FIN IP1, BS: 254; 262].*

Den Expertenaussagen zufolge erfolgte diese Angleichung unter größeren Anstrengungen, teilweise auch mit Widerständen und durch die Anbindung von personellen, finanziellen und zeitlichen Ressourcen. Griechenland hingegen, das über kein Erhebungs- und Berichterstattungssystem über Weiterbildung verfügt, hat die europäischen Vorgaben fast dankbar angenommen und sieht in ihnen eine Chance, ein solches System erst aufzubauen.

*Usually it is difficult to change surveys. Sometimes it's better to start something from the scratch, be new in that. From the other point of view, if we had a similar survey, then it would be easier just to add some questions. But this could happen only, if you already have similar definitions and if you are interested in similar things. [...] I mean, you have to choose. Either to keep both surveys, which costs, or you choose and have a break in your time series. It's quite difficult. In that sense I think we are lucky not to have similar surveys until now [GR IP2, BS: 171; 173].*

### **3.2 Auswirkungen auf die Evaluierung und Steuerung von (Weiter-)Bildungssystemen**

Die Aktivitäten der EU und der OECD im Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung haben über die Folgen auf die nationalen Monitoring- und Berichterstattungssysteme hinaus auch Auswirkungen auf

die Evaluierungspraxis und Steuerung der Bildungssysteme selbst. Einmütig unterstreichen die Befragten die Funktion international-vergleichender Erhebungen und Berichte als Referenzpunkt für nationale Gegebenheiten.

*Because you need an external view, you need a reference. I think the best example is the importance of the link between social-economic background and PISA results at schools. You know there is a link. Everybody knows that this link is positive: the higher your social-economic background is the higher will be your results, there is nothing new to discover in this field. It's better to have a rich family and a good school than a poor family. So there is nothing new, in each country you will have the link, there is no discussion about that. But if you compare countries, you can say a very, very important thing in addition. Namely if the link in our country is stronger or lower than the average or in other countries, that's the point. [...] And that's the only way to know that [OECD IP1, BS: 129; 131].*

Die Möglichkeit, Bildungssysteme auf der Grundlage internationaler Erhebungen und Berichte zu evaluieren, betrachtet der bildungsstatistische Experte aus der OECD jedoch eher skeptisch:

*I think evaluating systems is something much more complicated with many different elements, so I think an evaluation is a different thing. But with a good international survey like PISA, or why not for adults, I think you can ask good questions, but these are questions for the countries to answer not for the OECD [OECD IP1, BS: 139].*

Die These, dass die Länder durch ihre Teilnahme an international-vergleichenden Untersuchungen eine Art Feedback bezüglich ihrer Position im internationalen Vergleich bekommen, wird durch die Expertenmeinung aus der nationalen Ebene unterstützt:

*Der Haupteffekt ist, dass man sich hier in diesen Geleitzug einordnen kann und sehen, an welcher Stelle man sich ungefähr befindet [...], und vor diesem Hintergrund entsteht dann auch ein ganz anderer Bedarf an Veränderungen. Also wenn ein Land wie Deutschland im internationalen Vergleich sehr weit hinten liegt, sollte es ein Argument sein, mehr Aufmerksamkeit, Unterstützung und Finanzmittel für den Weiterbildungsbereich zu bekommen, denke*

*ich. [...] Hauptsächlich sehe ich diesen Vergleichseffekt. Deswegen macht man eigentlich solche Studien [D IP1, BF: 223].*

Ex-ante-Harmonisierungen in den Definitionen sowie die Angleichung bezüglich der Instrumente, der Erhebungs- und Auswertungsmethoden sind zwar unabdingbare Voraussetzungen, um vergleichbare Ergebnisse aus unterschiedlichen Ländern zu erhalten, sie können aber kulturelle Bias freilich nicht eliminieren. Das ist ein Problem, das sich in allen internationalen Leistungsvergleichsstudien zeigt. Die Befragte aus der Europäischen Kommission stellt beispielsweise, nicht ohne einen kritischen Unterton im Hinblick auf die OECD-Studien, fest:

*There is a problem of cultural bias: we have to be very, very careful, developing in all countries the same kind of tools. We've seen it through IALS, ALLS etc., we've also seen it in PISA. Every time we want to get data on outcomes and have people working on tests, there is a risk of cultural bias [EC IP2, BP: 253].*

Dennoch werden die Ergebnisse internationaler Erhebungen und Berichte breit rezipiert und als Grundlage für die Evaluation von Bildungssystemen herangezogen. Ein Grund dafür besteht nach Ansicht der befragten Experten darin, dass internationale Studien und Berichte eine hohe politische Sichtbarkeit genießen, die bei weitem diejenige Resonanz übertrifft, der sich nationale Studien erfreuen können. Die internationale Sichtbarkeit, die Art der Präsentation der Ergebnisse sowie die mediale Inszenierung erzeugen nach einhelliger Meinung aller befragten Experten Handlungsdruck auf nationaler Ebene.

*But it's true, international surveys have such a political visibility. There is some benchmarking, classifying the countries, which is the best, which is the worst, etc. having very clear tables. [...] Of course, there is a lot of visibility in the press, it's in all newspapers in the world, it comes out at the same day, and it has a visibility that national surveys don't have. National surveys are not obliged to publish the results like this, but as an international survey it comes out anyway [EC IP2, BP: 85].*

Die gleiche Expertin verdeutlicht am Beispiel der PISA-Studie den politischen Druck, den internationale Erhebungen erzeugen können:

*That's what we were talking about with PISA. The results are so visible that countries must show some reaction and must develop some policy response to the results. Because, when you compare countries to one another, when you get a bad picture of your own country, sometimes and in some countries, not in all countries, but in some countries it's really insight, it pushes government, policy makers to try to improve things or at least to understand what's going on. And so it leads sometimes to strong policy action [EC IP2, BP: 253].*

Dabei spielt die Form der Veröffentlichung und der Art der Präsentation eine wichtige Rolle für den entstehenden politischen Druck.

*A ranking is something you can do with a short sheet of Excel, so when you have the data you already have a rank. It's different to start explaining the reasons for the differences, but this is up to the countries. Countries should explain to their peers and the Commission would be there to support this in the framework of the Open Method of Coordination [EC IP1, BS: 402].*

Gleichwohl zeigt sich, dass die Wirkung, die europäische bzw. internationale Studien und Berichte auf nationaler Ebene entfalten, durchaus ungleich ausfällt. Die befragten Expertinnen und Experten haben wiederholt auf das Beispiel der PISA-Studie zurückgegriffen, um die differente Resonanz, auf die internationale Studien und Berichte stoßen, zu beleuchten. So wurde beispielsweise in Deutschland und Finnland – freilich aus verschiedenen Gründen – sehr viel über die PISA-Studie berichtet, während in Frankreich oder Griechenland das Interesse daran seitens der Medien oder der Politik sehr verhalten geblieben ist. Obwohl die Ergebnisse der Studie in Regierungskreisen in diesen Ländern diskutiert wurden, unterstützten die Medien die Verbreitung der Diskussion in der Öffentlichkeit nicht in dem Maße, in dem es in anderen Ländern der Fall war, so der Befragte von Eurostat. Für ihn hat dies politische Gründe:

*Countries participated in PISA because of peer pressure. [...] I would say that different governments decided to develop something and use it for governmental discussions. But sometimes the press is not interested, or they do not support the dissemination activities, I mean they can influence the dissemination. And also in countries like France or Greece whatever comes from some areas is ignored [EC IP1, BS: 362].*

Die Befragten aus der Bildungsadministration der untersuchten Fallländer bestätigen die Annahme, dass das Ausmaß der Auswirkungen internationaler Studien vom nationalen bildungspolitischen Umfeld abhängig ist und dass die Rolle der Medien dabei nicht zu unterschätzen sei.

Die deutschen Befragten aus der Bildungsadministration sprechen beispielsweise von medialer Inszenierung im Falle von PISA:

*Ich sprach ganz am Anfang von der Selbsttäuschung in Deutschland über die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems. Gerade Deutschland [...]. Wenn man sich die PISA-Rezeption in den PISA-Teilnehmerstaaten in der Presseauswertungsdatenbank der OECD anschaut, stammen weit mehr als über die Hälfte aller Presseveröffentlichungen, die dort dokumentiert sind, aus deutschen Zeitungen. Es ist unglaublich! So kommt das nationale Bildungssystem oder bei PISA jetzt die 16 Schulsysteme in den Ländern indirekt unter einen Rechtfertigungsdruck, und dieser kann dann auch einen Handlungsdruck bewirken. Das, was dann aber unternommen wird, das ist eigentlich nur Abbild dessen, was an bildungspolitischer Vorstellung sowieso vorhanden war. Das hat in aller Regel keinen Bezug mehr zu der Untersuchung [D IP6, BP: 138].*

Gleichwohl sprechen sie von „latenter Bereitschaft“ und „Koinzidenz“, die den politischen Handlungsdruck erst ermöglicht:

*Ich weiß nicht wie breitenwirksam der AES sein wird, aber PISA war zum Beispiel ein Anstoß, der in Deutschland zumindest zu einer sehr breiten Diskussion geführt hat. Oder aber auch „Education at the Glance“ [...] Im letzten Jahr war das eine ganz große Geschichte. Sie lief ungefähr eine Woche lang auf allen Fernsehsendern, und Herr Schleicher war da bei der Talkshow, und die Ministerin wurde dort interviewt. Also manchmal kann das schon passieren, aber ich glaube, es muss so eine latente Bereitschaft bestehen oder irgendwie so ein latentes Problem vielleicht, wo das dann gerade drauf trifft und dann passiert was. Dann ist das so eine Initialzündung, die das aufbrechen kann. Und wenn es nicht passt, dann verpufft es [D IPS, BP: 153].*

Für den Befragten aus der Bildungsforschung ist der Überraschungseffekt der PISA-Studie ausschlaggebend für ihre breite Rezeption:

*In Deutschland hat doch ganz stark die Vorstellung geherrscht, dass wir international natürlich an der Spitze sind, weil wir so gut sind. [...] Man hat da ein bisschen die Tür verschlossen, es kam kein frischer Lufthauch rein in dieses, ich überspitze mal etwas, geschlossene System Schule. Man hat auch gesagt, das ist ja überhaupt nicht notwendig, weil dahinter ist ja alles ganz brilliant. Und dann gab es so einen kleinen Sturm, und da sind ein paar Türen aufgegangen, und kam plötzlich von außen alles Mögliche, was man anschauen konnte und siehe da, das sah ganz anders aus, als man sich es vorgestellt hat [D IP1, BF: 219].*

In Griechenland dagegen hat die PISA-Studie kein großes Echo ausgelöst, weder in den Medien noch in Regierungskreisen. Ein griechischer Bildungsforscher begründet diese Tatsache wie folgt:

*Diese internationalen Untersuchungen sind sehr wichtig, denn im Allgemeinen gehen starke Impulse daraus hervor. [...] Allerdings setzt das voraus, dass diese Ergebnisse auch beachtet werden. Es ist inzwischen überall bekannt, dass in Deutschland sehr starke Effekte von dem relativen, relativen Misserfolg der deutschen Schüler ausgegangen sind in den letzten Jahren seit der ersten PISA-Studie. (Pause) Nun in Griechenland, es ist erstaunlich, dass sie nichts bewirkt hat. Es gab nur Abwehrreaktionen (lacht). Der Misserfolg Griechenlands, der war natürlich viel größer als der relative Misserfolg Deutschlands. [...] Und das ist doch erstaunlich, und darüber sollte man auch nachdenken, wenn man solche Untersuchungen macht, wieso eigentlich eine Gesellschaft oder ein Staat es sich leisten kann als Mitgliedsstaat das alles zu überhören? Und zu ignorieren! Ich meine, das ist so etwas wie eine Vogel-Strauß-Politik, man steckt den Kopf in den Sand (lacht herzlich). Aber trotzdem ist es sehr wichtig, dass solche Untersuchungen gemacht werden, denn viele Länder nehmen das ernst und die Griechen werden es wahrscheinlich irgendwann auch ernst nehmen müssen [GR IP1, BF: 96; 98].*

Während in Griechenland eine „Vogel-Strauß-Politik“ im Hinblick auf international-vergleichende Studien und Bildungsberichte betrieben wird, werden in Finnland die Berichte der EU und insbesondere der OECD sehr aufmerksam studiert und oft als Grundlage für politische Reformen verwendet.

*We don't have any systematic procedures. People in governmental positions and other people who have taken part in the Thematic Review [der OECD],*

*they are often aware of all reviews and they usually pick up something that could be useful for Finland. Then it starts a discussion about a new kind of practice [FIN IP3, BP: 203].*

Jedenfalls werden nicht alle Empfehlungen seitens der OECD oder der EU umgesetzt, wie beide Experten aus dem finnischen Bildungsministerium betonen:

*The recommendations must have an added value for the country and they have to answer to questions that are politically relevant, so that the government finds it necessary to use them [FIN BP, IP2: 166].*

Auch die vereinbarten europäischen Benchmarks zeigen aus finnischer Sicht wenig politische Relevanz und stellen keine Zielgrößen für die nationale Bildungspolitik dar:

*I think benchmarks are useful, but for us who are very often above the EU average and if any targets are set in the EU, we have already reached them, rather no. So if we want to improve our performance, we have to set our own targets before, because especially now with the EU 25 the EU average comes so low that it is not a target for us anymore, in a few areas yes, but in general not [FIN BP, IP2: 118].*

### **3.3 Zusammenfassende Betrachtung und Diskussion**

Die Analyse der Interviews ergibt eine hohe Übereinstimmung in den Expertenaussagen hinsichtlich der Auswirkungen der EU- und OECD-Aktivitäten im Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung. Zunächst lassen sich eindeutige Folgen für die nationalen Monitoring- und Berichterstattungssysteme in den untersuchten Ländern identifizieren (vgl. Tab. 14). Am deutlichsten macht sich die Internationalisierung im Bereich des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung bemerkbar, die aufgrund (auch europäischer) gesetzlicher Regelungen, politischer Überlegungen oder Peer-Pressure voranschreiten. Die Internationalisierung in diesem Bereich hat Folgen für die nationale Ebene, sowohl in konzeptioneller als auch in struktureller Hinsicht.

Auf der konzeptionellen Ebene lassen sich Harmonisierungs- und Angleichungstendenzen in der Konzeption und methodischen Durchführung von Studien und Erhebungen beobachten. Favorisiert werden demnach groß angelegte („large-scale“), quantitative, indikatorenbasierte Studien zur Beteiligung am lebenslangen Lernen, die später optional zu Erhebungen über Leistungs- und Kompetenzmessung Erwachsener weiterentwickelt werden könnten. Die drei untersuchten Fallländer müssten beispielsweise die europäische Erhebung zum Erwachsenenlernen (EU-AES) in ihre bestehenden Monitoringsysteme integrieren (Finnland und Deutschland) bzw. ein Monitoringsystem für diesen Bereich nach europäischen Vorgaben etablieren (Griechenland). Gleichzeitig nehmen sie freiwillig an groß angelegten internationalen Leistungsvergleichsstudien der OECD (z.B. PISA, IALS) teil und liefern Daten für europäische und internationale Bildungsberichte (z.B. „Bildungsbericht“ der Europäischen Kommission und „Bildung auf einen Blick“ der OECD).

Die Auswirkungen sind auch auf der strukturellen Ebene vielerorts sichtbar: Die Bildungspolitik in allen drei Ländern verstärkt ihre Bemühungen um zentrale Monitoring- und Berichterstattungssysteme und bemüht sich um deren strukturelle Verankerung im (bildungs-)politischen System. In Deutschland ist bereits der zweite indikatorenbasierte nationale Bildungsbericht erschienen (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008). In Finnland bemüht man sich um eine systematische Zusammenführung der verschiedenen Datenquellen über Weiterbildung an einer zentralen Stelle und forciert einen Gesamtbericht. In Griechenland wurde eine neue Abteilung im Bildungsministerium gebildet, um der Berichtspflicht gegenüber der OECD und EU nachkommen zu können.

Ein weiterer Effekt, der mit der Internationalisierung in diesem Bereich einhergeht und von den Expertinnen und Experten als positiv bewertet wurde, ist die qualitative Verbesserung der Datenlage im Bildungs- und Weiterbildungsbereich und der Fortschritt bei der Entwicklung geeigneter Indikatoren und Instrumente. Die Zusammenarbeit in international besetzten Arbeitsgruppen fördert die Bündelung von Expertise und forciert konsensuelle Lösungen.

Die Etablierung verpflichtender europäischer Erhebungen, die im Rahmen der Methode der Offenen Koordinierung erfolgte Sammlung von

Daten für die Bildungsberichte der Kommission sowie die Teilnahme an OECD-Studien haben umfangreiche Datenmengen hervorgebracht und die Datenlage wesentlich verbessert. Gleichzeitig stellt sich aber immer drängender die Frage nach der Verwendung dieser Daten, ihrer Umsetzung in sinnvolles Wissen und schließlich nach dem Umgang mit diesem Wissen (vgl. exemplarisch Kuper 2008b; Brüsemeister/Eubel 2008).

Die Harmonisierungsbemühungen auf der europäischen Ebene können jedoch kulturelle Differenzen und nationale Traditionen in den untersuchten Ländern nicht eliminieren und gefährden somit die Vergleichbarkeit der Ergebnisse internationaler Erhebungen. Den Expertenaussagen zufolge werden diese Differenzen zum einen in der unterschiedlichen Kontextualisierung der verwendeten Begriffe und Konzepte und zum anderen in den unterschiedlichen nationalen Traditionen, die die Erhebungspraxis beeinflussen, sichtbar.

Schließlich bedeutet die Durchführung europäischer Erhebungen und die wachsende Berichtspflicht gegenüber inter- und supranationalen Organisationen eine zusätzliche Belastung für die nationalen Statistischen Ämter und die Bildungsadministration. Die neuen zusätzlichen Aufgaben im Rahmen der internationalen Statistik können zur Umverteilung personeller und materieller Ressourcen in nationalen Ämtern führen. Diese Veränderungen laufen keineswegs immer harmonisch ab.

Über die Auswirkungen auf die nationalen Monitoring- und Berichterstattungssysteme hinaus identifizieren die interviewten Expertinnen und Experten zudem Folgen für die Evaluierungspraxis und Steuerung von Bildungssystemen (vgl. Tab. 14). Indem die Ergebnisse internationaler Erhebungen als Feedback bezüglich der Performanz der einzelnen Länder im internationalen Vergleich wahrgenommen werden und quantitative, indikatorenbasierte Berichte als externe Referenzpunkte für nationale Gegebenheiten betrachtet werden, können internationale Erhebungen und Berichte die (empirische) Grundlage für politische Entscheidungen liefern. Die Expertenaussagen weisen diesbezüglich eine hohe Übereinstimmung auf. Durch die Heranziehung international-vergleichender Daten kann die Position eines Landes bestimmt, und nationale Differenzen können sichtbar gemacht werden.

Folgen für die Monitoring- und Berichterstattungsmodelle	Folgen für die Evaluierung und Steuerung von Systemen
Internationalisierung	Einführung eines externen Referenzpunktes für nationale Gegebenheiten
Harmonisierung und Angleichung	höhere politische Sichtbarkeit der Ergebnisse international-vergleichender Berichte
Vergleichbarkeit der Ergebnisse	Probleme der angemessenen Kontextualisierung und Integration der Ergebnisse
qualitative und quantitative Verbesserung der Datenlage	Erzeugung von Handlungsdruck aufgrund der veröffentlichten Ergebnisse, jedoch von Land zu Land variabel
Erzeugung von Anpassungszwängen	
Probleme des adäquaten Transfers internationaler Konzepte	
zusätzliche Belastung für die Akteure auf nationaler Ebene	

Tabelle 14: Auswirkungen der Aktivitäten der EU und der OECD auf die nationale Ebene

Die tabellarische Darstellung der Ergebnisse der Studien in Form eines Rankings bzw. die tabellarische Darstellung der Fortschritte der EU-Mitgliedsstaaten im Hinblick auf die Erreichung der festgelegten Benchmarks liefern eine unmissverständliche Botschaft: Das erzielte Leistungsniveau wird als Indikator für eine „effektive“ oder „ineffektive“ Bildungspolitik und als prognostisches Instrument für die Wettbewerbsfähigkeit und die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes herangezogen. Die Instrumentalisierung dieser Studien und Berichte und die Heranziehung des „internationalen Arguments“ unterstützen korrektive Tendenzen und Bildungsreformen in den einzelnen Ländern. So beinhaltet die griechische Bildungsreform von 1997 beispielsweise viele Elemente eines performativen Ansatzes (Festlegung von Performanzkriterien, Monitoring und regelmäßige Evaluation), die auf die Empfehlungen des OECD-Berichts über das griechische Bildungssystem (1996) zurückzuführen sind (vgl. Gouviás 2007). Deutschland wiederum orientiert sich in seiner nationalen Bildungsberichterstattung an dem erfolgreichen OECD-Modell des standardisierten, indikatorenbasierten Bildungsberichts („Bildung auf einen Blick“) (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008).

Die befragten Expertinnen und Experten weisen zudem auf zwei Gefahren hin, die im Rahmen international-vergleichender Studien und Berichte nur bedingt kontrolliert werden können. Zum einen ist die Art von Informationen, die diese Studien und Berichte liefern, mit kulturellen Bias verhaftet. Zum anderen findet die Rezeption international-vergleichender Studien und Berichte in den einzelnen Ländern hoch selektiv und oft kontingent statt.

Die Existenz von kulturellen Bias in international-vergleichenden Studien ist evident und wird von keinem der Befragten bestritten. Die Kontextualisierung der in den Erhebungen verwendeten Begriffe, sozio-kulturelle Faktoren, die das Antwortverhalten der Befragten beeinflussen sowie ein förderndes oder hemmendes gesellschaftliches Klima gegenüber dieser Art von Forschung sind einige Faktoren, die diese Art von vergleichenden, indikatorenbasierten Berichten nicht berücksichtigen. So wird Lernen in Griechenland mit Lehr- und Lernsituationen in Bildungseinrichtungen innerhalb des formalen Bildungssystems assoziiert, während in skandinavischen Ländern das Lernen jenseits der Bildungsinstitutionen längst sichtbar und zertifizierbar ist. Die Bevölkerung in Finnland reagiert positiv auf Interviewsituationen im Rahmen von Erhebungen und gibt bereitwillig Auskunft, während in Griechenland ein generelles Misstrauen herrscht und nur zögerlich Auskunft gegeben wird, da staatlicher Missbrauch befürchtet wird. Somit stellen international-vergleichende Erhebungen keine stabile Grundlage dar, um Vergleiche zwischen einzelnen Ländern anzustellen. Die Grundlage wird noch fragiler, wenn es darum geht, auf dieser Basis Bildungssysteme bezüglich ihrer Leistung zu evaluieren. Den Expertenaussagen zufolge stellen diese Erhebungen den Ausgangspunkt für weitergehende Fragestellungen und tiefere Analysen dar, die nur unter Berücksichtigung des nationalen Kontextes zu beantworten sind.

Darüber hinaus erfolgt die Rezeption international-vergleichender Studien und Berichte in den einzelnen Ländern nach übereinstimmender Meinung der Befragten hoch selektiv. Politische Überlegungen und Kalküle, das gesellschaftliche Klima sowie die mediale Aufmerksamkeit spielen eine bedeutende Rolle bei der Rezeption international-vergleichender Studien und indikatorenbasierter Bildungsberichte (vgl. Kohler 2005; Tillmann u.a. 2008a).

Obwohl die Auswirkungen der PISA-Studie nicht zum Gegenstand dieser Untersuchung zählten, haben alle Interviewten auf dieses Beispiel zurückgegriffen, um die Auswirkungen international-vergleichender Studien zu beleuchten. In Deutschland beispielsweise wurde von den befragten Experten auf die mediale Inszenierung der OECD-Studien hingewiesen. Außerdem wurden die Phänomene der „Koinzidenz“ und „Passung“ internationaler Anforderungen und nationalpolitischer Prioritätensetzung betont. Die Finnen wiederum überraschte zunächst die große Aufmerksamkeit seitens der ausländischen Medien und der Politik aufgrund des erfolgreichen Abschneidens der finnischen Schülerinnen und Schüler bei der PISA-Studie. Die internationale Aufmerksamkeit führte zu einer intensiven Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der PISA-Studien und hatte zum Teil erstaunliche Folgen.<sup>194</sup> In Griechenland hat das schlechte Abschneiden der griechischen Schülerinnen und Schüler keinerlei Echo ausgelöst, weder in der Politik noch in der Gesellschaft, und wurde von den Medien nur am Rande aufgegriffen. Während in Deutschland durch den „PISA-Schock“ umfangreiche Reformen initiiert wurden, sich eine neue Evaluationspraxis (Bildungsstandards) durchgesetzt hat und über eine neue Form von Steuerung (outputorientierte Steuerung) intensiv diskutiert wird, wird in Griechenland eine „Vogel-Strauß-Politik“ betrieben.

---

194 Der wachsende „PISA-Tourismus“ nach Finnland erforderte eine personelle Aufstockung im Bildungsministerium, die mit der Betreuung ausländischer „PISA-Pilgerer“ beauftragt wurde.



## **Teil E**

# **Governance im transnationalen Bildungsraum: Transnationale Akteure treffen auf nationale Pfadabhängigkeiten – Theoretische Reflexionen**

Im Folgenden werden die empirischen Befunde aus den vorangegangenen Teilen C und D mit den theoretischen Vorannahmen aus Teil B rückgekoppelt mit dem Ziel, die Ergebnisse der Untersuchung in den theoretischen Kontext einzuordnen, in dem die Forschungsfragen formuliert wurden. Wie bereits in Kapitel B 4.1.2 ausgeführt, erlaubt die Auswertung des „Betriebswissens“ der befragten Expertinnen und Experten eine theoretische Generalisierung. Da die Befragten selbst Teil des Handlungsfeldes waren und als Funktionsträger Auskunft über ihr eigenes Feld gaben, sind die Forschungsergebnisse „nicht nur Hypothesen über den untersuchten bereichsspezifischen Gegenstand, sondern zugleich auch Prüfinstanzen für die Reichweite der Geltung des zugrunde gelegten theoretischen Erklärungsansatzes“ (Meuser/Nagel 2005b, S. 76).

Die Einbindung des empirisch gewonnenen Wissens aus den Expertenaussagen und der Dokumentenanalyse in die theoretischen Überlegungen erfolgt nach dem in Kapitel B 1.3 dargestellten allgemeinen Erklärungsmodell. Es geht um eine abschließende Interpretation der Befunde vor dem Hintergrund der verwendeten theoretischen Ansätze. Den Ausgangspunkt für die theoretische Diskussion der Ergebnisse bilden das Governance-Konzept sowie die theoretischen Ansätze des akteurzentrierten Institutionalismus und der Pfadabhängigkeit.

Wie bereits einleitend angeführt (vgl. Kap. A 2.2), wurde der enge Steuerungs begriff, der sich auf nationalstaatliches Handeln bezog, durch das Konzept der Governance ersetzt, das alle Formen (formale sowie informelle) der Koordination sozialer Handlungen einer Vielzahl von Akteuren einschließt (vgl. Héritier 2002) und oft als Gegenbegriff zur hierarchischen Steuerung genutzt wird (vgl. Mayntz 2004). Ausgehend von diesem erweiterten Steuerungs begriff, der alle Formen der Koordination sozialer Handlungen in institutionalisierten Regelsystemen (Hierarchie, Markt, Mehrheitsregel, Verhandlungsregel) zwischen verschiedenen Akteuren umfasst, werden im Folgenden die Befunde in den theoretischen Kontext eingeordnet. In einem ersten Schritt wird es darum gehen, das theoretische Modell zu rekonstruieren, demzufolge die empirischen Ergebnisse interpretiert werden können. Sodann werden die Befunde mit Rückbezug auf die theoretischen Modelle diskutiert. Dabei wird zunächst das Untersuchungsfeld in Anlehnung an das Governance-Konzept (vgl.

Kap. A 2.2), den akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Kap. B 1.1) und das Theorem der pfadabhängigen Entwicklung (vgl. Kap. B 1.2) beleuchtet. Danach werde ich auf die Akteure eingehen, die mit Steuerungsabsichten in das Feld eingreifen. In einem weiteren Schritt gilt es, die Interaktionsformen der Akteure zu diskutieren, ihre Handlungen, soweit möglich, vorzustellen und schließlich die aus diesen resultierenden Wirkungen aufzuzeigen.

### **Das Feld**

Das Forschungsfeld wurde als eine Policy-Arena konzipiert, auf die prinzipiell – so die Annahme – zwei Kräfte entscheidend einwirken: Auf der einen Seite sind es die Akteure mit ihren Ressourcen, Orientierungen, Interaktionsformen und Handlungen und auf der anderen Seite die Systemstrukturen mit ihren Eigenschaften (vgl. Kap. B 1.3 und Abb. 6 und 7). Es wurde angenommen, dass in dieser Policy-Arena eine Vielzahl von Akteuren auf verschiedenen Ebenen miteinander in der Absicht interagiert, Politikformulierungen zu beeinflussen und strategisch auf das Feld einzuwirken, oder – einfacher gesagt – das Feld zu steuern. Gleichzeitig wurde vorausgesetzt, dass die Systemstrukturen Eigenschaften aufweisen, die die Handlungen der Akteure und ihre Steuerungsabsichten indirekt beeinflussen bzw. sie einschränken. Erklärt werden sollen also Makrophänomene, die ich zum einen aus Makrofaktoren (Systemstrukturen und -eigenschaften) und zum anderen aus Mikrofaktoren (aus dem Handeln der relevanten Akteure) herleiten will.<sup>195</sup>

Das in den Blick genommene Forschungsfeld zeichnet sich zunächst durch bestimmte Eigenschaften aus, die auf der System- und Strukturebene anzutreffen sind (vgl. Kap. B 1.3).

---

195 Hohn/Schimank (1990) untersuchen Strukturentwicklungen im Forschungssystem in einem akteurtheoretischen Bezugsrahmen, indem sie Systemstrukturen aus dem Handeln der relevanten Akteure erklären und somit Makrophänomene aus Mikrofaktoren herleiten (ebd., S. 27).

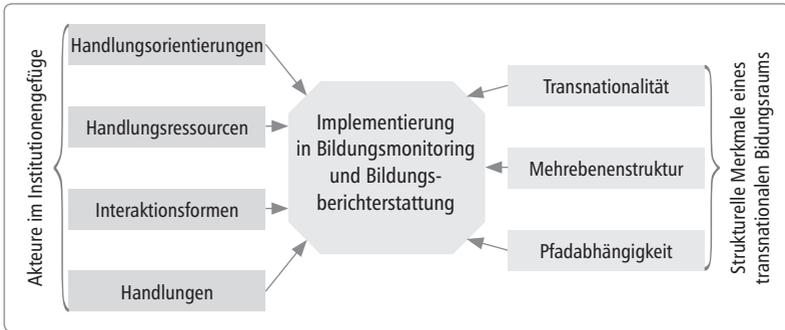


Abbildung 6: Erklärungsmodell für die Implementierung Lebenslangen Lernens in Bildungsmonitoring

Da ist zunächst die Transnationalität zu nennen: Zum einen sprengt das bildungspolitische Konzept des Lebenslangen Lernens die engen nationalen und geographischen Grenzen und ist zu einer weltweiten Norm geworden, der keines der untersuchten Länder zu entfliehen scheint (vgl. Kap. A 2.1). Zum anderen werden bildungspolitische Steuerungsabsichten heute nicht nur vom Nationalstaat artikuliert, sondern auch von inter- und supranationalen Organisationen, die zunehmend eine aktivere Rolle im Bildungs- und Weiterbildungsbereich für sich beanspruchen (vgl. Kap. A 2.2).

Auch die neue ergebnisorientierte Steuerungsphilosophie von Bildungssystemen auf der Grundlage von regelmäßigem Monitoring und Evaluation, also das, was unter Begriffen wie „evidenzbasierte Bildungspolitik“ und „outputorientierte Steuerung“ firmiert, ist nicht in einem engen nationalstaatlichen Kontext, sondern im Zuge einer wachsenden Internationalisierung im Bildungsbereich entstanden und von inter- und supranationalen Organisationen wie der OECD und der EU forciert worden (vgl. Kap. A 2.3). Die Befunde zeigen deutlich, dass Lebenslanges Lernen in den drei untersuchten Ländern als zukunftsfähige bildungspolitische Vision seitens der Bildungspolitik anerkannt wird (vgl. Kap. C 1.2). Sie deuten darüber hinaus auf die Einführung der neuen Steuerungsphilosophie von Bildungssystemen hin, wenngleich dies in den untersuchten Ländern in unterschiedlichem Maße und in verschieden schnellem Tempo geschieht (vgl. Kap. D 2).

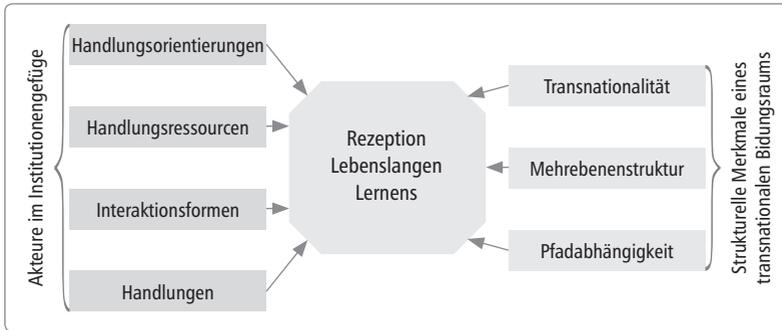


Abbildung 7: Erklärungsmodell für die Rezeption Lebenslangen Lernens auf nationaler Ebene

Der transnationale Bildungsraum weist als zweite Eigenschaft eine Mehrebenenstruktur auf, d.h. dass die untersuchten Phänomene und Prozesse eine Ebene überschreiten. Der Gebietsbezug der Rezeption des internationalen Konzepts Lebenslanges Lernen seitens der nationalen Bildungspolitik und dessen Implementierung in das Bildungsmonitoring und in die Bildungsberichterstattung erstreckt sich über mehrere Ebenen (supranational, national, regional). Das Konzept des Lebenslangen Lernens wurde zunächst auf internationaler Ebene entworfen und von internationalen Organisationen formuliert (Europarat, UNESCO, OECD, EU). Seine Aufnahme in den bildungspolitischen Diskurs auf nationaler Ebene erfolgte in den drei untersuchten Ländern anfangs auf einer proklamatorischen Ebene seitens der zentralen Bildungspolitik, bevor es je nach Governance-Form im Bildungsbereich (zentralistisch für Griechenland, regional für Deutschland, lokal für Finnland) auf die regionale und lokale Ebene heruntergebrochen wurde. Ähnlich verhält es sich mit der Implementierung des Konzepts Lebenslanges Lernen in Modelle des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung. Die Initiative, das Lebenslange Lernen empirisch zu erfassen und auf der Grundlage eines regelmäßigen Monitoring Steuerungswissen für diesen Bereich zu generieren, geht von der internationalen Ebene aus (EU und OECD). Die Regierungen auf nationaler Ebene wurden aufgefordert, Erhebungen auf nationaler Ebene zu implementieren, die auf eine regelmäßige und systematische Beobachtung des Feldes abzielten. Dadurch wurden jedoch bereits existierende Erhebungen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene modifizierungsbedürftig oder gar obsolet (vgl. Kap. D 3.1).

Die Befunde verdeutlichen außerdem, dass die Erstreckung des Gebietsbezugs über mehrere Ebenen horizontale und vertikale Verflechtungen unter den relevanten Akteuren aus den verschiedenen Ebenen erzeugt und besondere Koordinationsprobleme mit sich bringt. Allerdings resultieren aus einem Mehrebenensystem auch besondere Möglichkeiten des strategischen Umgangs mit Akteuren aus verschiedenen Ebenen, zumal Mehrebenensysteme nicht mit einer hierarchischen Ordnung gleichzusetzen sind (vgl. Benz 2004b, S. 125ff.).

Schließlich zeichnet sich das Untersuchungsfeld durch nationale Pfadabhängigkeiten aus: Die bildungspolitische Rezeption des Konzepts des lebenslangen Lernens in den drei untersuchten Ländern wird in erheblichem Maße durch die nationalen Traditionen und die kulturellen Verständnishorizonte des jeweiligen Landes bedingt. Dem globalen Konzept des lebenslangen Lernens stehen aufseiten der rezipierenden Gesellschaften spezifische Uminterpretationsleistungen gegenüber, die in den Befunden deutlich wurden (vgl. Kap. C 1.3). Zudem weist der Implementierungsprozess lebenslangen Lernens in Modelle des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung Merkmale von pfadabhängigen Entwicklungsverläufen auf: Er wird durch die historischen Entstehungsbedingungen und die institutionellen Strukturen so beeinflusst, dass Veränderungen außerhalb des eingeschlagenen Pfades hohe Transaktionskosten verursachen würden (vgl. Kap. D 3.1). Schließlich zeigen die Befunde, dass das Ausmaß der Auswirkungen internationaler Initiativen auf die nationale Ebene erheblich von den nationalen Gegebenheiten abhängig ist, die die Entfaltung der Steuerungswirkungen antreiben oder verhindern und Veränderungen forcieren oder entgegenwirken (vgl. Kap. D 3.2).

### **Die Akteure**

Neben den Eigenschaften, die das Forschungsfeld aufweist (Transnationalität, Mehrebenensystem, Pfadabhängigkeit) und die auf der Ebene von Strukturen und System anzusiedeln sind und daher als Makrofaktoren firmieren, wird auch das Handeln der relevanten Akteure als Mikrofaktor zur Erklärung der untersuchten Phänomene herangezogen. Transnationalität und Mehrebenenstruktur als Eigenschaften des Forschungs-

feldes bestimmen das Hervortreten bestimmter Akteure und wirken auf ihr Handeln teils förderlich und teils restringierend. Es ist evident, dass in einem transnationalen Mehrebenensystem die verschiedenen Akteure sich mit Akteuren aus anderen Ebenen und anderen Ländern konfrontiert sehen, welche auf die eine oder andere Weise fördernd oder erschwerend auf das Handlungsziel einwirken. Allerdings erzeugt die Erstreckung des Gebietsbezugs über nationale Grenzen und mehrere Ebenen hinaus Verflechtungen unter den Akteuren aus verschiedenen Ebenen, die Veränderungen anstoßen bzw. mittragen. Die relevanten Akteure in diesem Feld stehen in einer wechselseitigen Abhängigkeitsbeziehung zueinander und müssen hohe Koordinationsleistungen aufbringen, um Entscheidungen durchzusetzen.

Auf der Akteurebene sind nach dem handlungstheoretischen Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus die Identifizierung der zentralen Akteure, ihre Orientierungen, Ressourcen, Interaktionsformen und Handlungen von entscheidender Bedeutung.

Bestätigt hat sich die Annahme, dass im Forschungsfeld eine Reihe von individuellen und kollektiven Akteuren mit Steuerungsabsichten tätig ist und auf die untersuchten Phänomene zielgerichtet einwirkt. Die Befunde aus den Experteninterviews zeigen, dass die EU und die OECD als sehr wichtige bildungspolitische Akteure im transnationalen Bildungsraum wahrgenommen werden, deren Steuerungspotenzial in unterschiedlichem Maße anerkannt wird (vgl. Kap. D 1). Dem begrifflichen Apparat des akteurzentrierten Institutionalismus zufolge gehören sie zu den komplexen Akteuren, von denen angenommen wird, dass sie intentional und strategisch handeln, um ihr Ziel zu erreichen. Ihre Fähigkeit zum strategischen Handeln hängt zum einen von der Konvergenz oder Divergenz der Handlungsorientierungen zwischen den einzelnen Mitgliedern der EU und der OECD ab und zum anderen von den institutionellen Bedingungen, die eine interne Konfliktlösung erleichtern beziehungsweise erschweren (vgl. Scharpf 2006, S. 108).

Über den Einfluss kollektiver Akteure hinaus werden durch die Befunde auch individuelle Akteure identifiziert, die zwar immer in institutionellen Kontexten agieren, die sich auf ihre Handlungen und Entscheidungen fördernd oder hemmend auswirken, deren Handeln aber durch diese

Kontexte nicht determiniert wird.<sup>196</sup> Diesen individuellen Akteuren werden Einflussmöglichkeiten aufgrund von persönlichen Merkmalen zugesprochen (vgl. Kap. D 2.2).

### **Handlungsorientierungen**

Die identifizierten individuellen und komplexen Akteure handeln innerhalb eines gegebenen institutionellen Kontextes auf der Grundlage von Orientierungen, die je nach institutionellem Kontext, in dem sie sich befinden, variieren. Es wurde unterstellt, dass sich länderübergreifend vergleichbare Handlungsorientierungen bei zentralen Akteuren der Bildungspolitik bzw. -administration nachweisen lassen. Gleiches wurde für zentrale Akteure der Bildungsstatistik bzw. -forschung unterstellt. Mit anderen Worten, es wurde angenommen, dass die Akteure aus der Bildungspolitik bzw. -administration ähnliche generalisierte kognitive, normative und evaluative Orientierungen aufweisen und zwar unabhängig von der Ebene, auf der sie agieren (national versus international). Analog dazu verfügen die Akteure aus der Bildungsstatistik bzw. -forschung über ähnliche kognitive, normative und evaluative Schemata und zwar ungeachtet der Ebene, aus der sie kommen (national versus international). Es spricht einiges dafür, auf die rollenspezifischen Handlungsorientierungen der Akteure zu fokussieren und die idiosynkratischen Handlungsorientierungen, die sehr stark von individuellen Interessen, Präferenzen und Wahrnehmungen bestimmt werden, zu vernachlässigen.<sup>197</sup> Trotzdem kann nicht ausgeschlossen werden, dass Eigeninteressen, subjektive Präferenzen und individuelle Handlungsmotive eine Rolle spielen.

Die Befunde bestätigen die Annahmen. Die befragten Expertinnen und Experten aus der Bildungspolitik bzw. -administration, die gleichzeitig selbst Akteure im Forschungsfeld sind, zeigen Konvergenzen in ihren kognitiven, normativen und evaluativen Orientierungen, die aus ihrer spe-

---

196 Ein Grund für den größeren Spielraum individueller Akteure ist die Tatsache, dass Individuen häufig mehrere Rollen einnehmen und oft aus der Perspektive mehrerer Bezugseinheiten bewerten und letztendlich handeln (vgl. Scharpf 2006, S. 112f.).

197 Im letzteren Fall müsste man die subjektiven Präferenzen, Deutungen und Handlungsmotive der relevanten Akteure empirisch erfassen, die erwartungsgemäß eine viel größere Varianz aufweisen als die rollenspezifischen Handlungsorientierungen und oft als kontingent betrachtet werden (vgl. Scharpf 2006, S. 110ff.).

zifischen Rolle innerhalb eines institutionellen (bildungspolitischen) Kontextes resultieren. So zeigen die Befunde beispielsweise, dass die Ansicht, dass Bildungsmonitoring und regelmäßige Bildungsberichterstattung die Grundlage einer wissensbasierten Systemsteuerung darstellen sollte, über alle drei Länder hinweg und ebenenübergreifend in der Bildungspolitik und in der Bildungsverwaltung konsensfähig ist. Der Rationalitätsgedanke, der in den Forderungen nach einem regelmäßigen Bildungsmonitoring steckt, wird zudem durch die Expertenaussagen aus der Bildungsforschung und Bildungsstatistik bestätigt. Letztere betrachten qua beruflicher Sozialisation und Position systematisches und empirisch fundiertes Wissen als unabdingbar für rationale Entscheidungsfindung (vgl. Kap. D 2.1). Diese gemeinsam geteilten Werte und Normen erleichtern die Entscheidungsfindung und erhöhen die Fähigkeit zu strategischem Handeln in nicht-hierarchischen Kontexten.

Eine ähnlich hohe Übereinstimmung weisen die Befunde im Hinblick auf die Gründe für die zunehmende Bedeutung von Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung in modernen Gesellschaften auf. Die sich abzeichnende Entwicklung zu einer Wissensgesellschaft, die Notwendigkeit der Investitionen in die Humanressourcen und deren Effizienzüberprüfung, die zunehmenden internationalen Verflechtungen im Bildungsbereich und schließlich das wachsende Interesse an einer evidenzbasierten Systemsteuerung, die als Gründe benannt wurden, deuten auf verwandte Handlungsorientierungen der relevanten Akteure sowohl länder- als auch ebenenübergreifend hin (vgl. Kap. D 2.1.2).

Differenzen in den Handlungsorientierungen der Akteure lassen sich vor allem in der Einschätzung des Einflusspotenzials der EU und der OECD beobachten (vgl. Kap. D 1.4). So wird der Einfluss beider Organisationen von den bildungspolitischen Akteuren aller drei untersuchten Länder geringer eingeschätzt als von den Akteuren aus der Bildungsforschung bzw. Bildungsstatistik. Vor dem Hintergrund ihres institutionellen Kontextes wäre es auch überraschend, wenn die Vertreterinnen und Vertreter der nationalen Bildungspolitik inter- und supranationalen Vereinigungen ein uneingeschränktes Einflusspotenzial auf ihr eigenes Arbeitsfeld bestätigen würden. Insbesondere die Befragten aus Deutschland sind vor dem Hintergrund des deutschen Föderalismus besonders vorsichtig in der Einschätzung

der Einflussmöglichkeiten der EU und der OECD auf die Bildungspolitik. Die Befragten aus der Bildungsforschung bzw. Bildungsstatistik wiederum bestätigen in allen drei Ländern fast uneingeschränkt den Einfluss beider Organisationen vor dem Hintergrund ihres eigenen institutionellen Kontextes. Die universitäre und außeruniversitäre Forschung wurden durch vielfältige Impulse durch die OECD-Studien und die Programmförderung der EU beeinflusst und haben dank dieses Einflusses neue Arbeits- und Forschungsfelder erschlossen. Noch direkter stellt sich der Einfluss für die nationalen Statistischen Ämter dar, die oft als Datenlieferanten für beide Organisationen fungieren und die sich mit den Auswirkungen aus EU- und OECD-Initiativen im Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung unmittelbar konfrontiert sehen.

### **Handlungsressourcen**

Die relevanten Akteure sind außerdem mit bestimmten institutionellen und personellen Handlungsressourcen ausgestattet. Zu den institutionellen Ressourcen gehören sowohl materielle Ressourcen (Geld, Technologien, privilegierter Informationszugang) als auch institutionelle Regeln (Regeln, durch die die Beziehungen der Akteure untereinander geregelt werden, wie beispielsweise Verfahren kollektiven Entscheidens, Ge- und Verbote). Je nachdem, ob es sich um kollektive, korporative oder individuelle Akteure handelt, können diese Ressourcen unterschiedlich ausfallen. Betrachtet man diese Handlungsressourcen, die handlungsfähigen Akteuren zur Verfügung stehen, als Instrumente gezielter Intervention steuerungsfähiger Akteure, kann man von Steuerungsinstrumenten sprechen. Schließt man an die von Willke vorgeschlagene Unterscheidung von Medien der Steuerung an, lassen sich die oben dargestellten Handlungsressourcen in drei Kategorien zusammenfassen: Geld, Macht und Wissen (vgl. Kap. A 2.3.2).

Auf Grundlage der Befunde lässt sich feststellen, dass die im Forschungsfeld identifizierten Akteure alle drei Steuerungsmedien – wenn gleich in unterschiedlichem Maße – als Handlungsressourcen einsetzen, um auf das Forschungsfeld einzuwirken (vgl. Tab. 15). Es ist evident, dass nicht alle identifizierten Akteure gleichermaßen Zugriff auf die gleichen Handlungsressourcen haben. Die Steuerungsmedien Geld, Macht und

Wissen sind ungleich verteilt, was Abhängigkeiten und Interdependenzen zwischen den Akteuren schafft. In der Arbeit der EU spielen die Medien Macht und Geld eine wichtige Rolle. Die EU setzt Macht in Form von rechtlich verbindlichen Regelungen und Verordnungen ein, beispielsweise die EU-Verordnung über die Durchführung von europäischen Erhebungen. Darüber hinaus verwendet sie Geld als Steuerungsmedium in Form von Programmfinanzierung, wie beispielsweise das neue integrierte Bildungsprogramm „Lebenslanges Lernen“ oder als Anschubfinanzierung für die Implementierung europäischer Erhebungen. Mit der Einführung der Methode der Offenen Koordinierung rückt zunehmend auch das Medium Wissen ins Blickfeld der Steuerungsbemühungen der EU, indem das Lernen voneinander durch Beobachtung und regelmäßige Berichterstattung über die Fortschritte der europäischen Bildungssysteme institutionalisiert wird (vgl. Ioannidou 2008).

Für die OECD scheinen die Medien Macht und Geld hingegen nicht ausschlaggebend für den Einfluss auf ihre Mitglieder zu sein. Die Befunde verdeutlichen, dass die Einflussmacht der OECD hauptsächlich auf der Generierung und erfolgreichen Dissemination von Wissen beruht, indem sie Wissen aus den Ergebnissen international-vergleichender Studien, aus Peer-Review-Verfahren und Evaluationen öffentlichkeitswirksam verbreitet.

Steuerungs-Medien \ Akteure	Geld	Macht	Wissen
EU	Finanzierung	rechtliche Regelung	Bildungsmonitoring und Evaluation im Rahmen der MOK
OECD	—	—	Empfehlungen, Evaluationen, groß angelegte Studien, Bildungsberichte
individuelle Akteure	—	—	Expertise, Erfahrung, kommunikative Fähigkeiten

Tabelle 15: Handlungsressourcen der Akteure und ihre Zuordnung zu den Steuerungsmedien nach Willke (2001)

Den individuellen Akteuren stehen – auch das zeigen die Befunde – weder Macht noch Geld als Handlungsressourcen zur Verfügung. Ihr Handeln wird über institutionell verankerte Ressourcen hinaus lediglich von ihren persönlichen Handlungsressourcen begünstigt bzw. erschwert. Es zeigt sich, dass Erfahrung, Wissen, kommunikative Kompetenzen und Aufgeschlossenheit intellektuelle Ressourcen darstellen, über die die relevanten Akteure in unterschiedlichem Maße verfügen und von denen ihr Einflusspotenzial je nach institutionellem Kontext entscheidend abhängt (vgl. Kap. D 2.2.2).

### **Interaktionsformen**

In einem transnationalen Mehrebenensystem, in dem eine Pluralität steuerungsfähiger Akteure operiert, bestehen horizontale und vertikale Verflechtungen unter den Akteuren, die besondere Möglichkeiten, aber auch Einschränkungen im Hinblick auf die Handlungskoordination mit sich bringen. Die Akteure sind sich ihrer Verflechtungen und Interdependenzen bewusst, sie beobachten sich gegenseitig und orientieren sich an den Handlungen der jeweils anderen Akteure. Ihr Reaktionsmodus umfasst einseitige oder wechselseitige Anpassung, aber auch Verhandlungen (vgl. Lange/Schimank 2004, S. 20ff.).

Die Analyse der Ergebnisse verdeutlicht, dass die relevanten Akteure im Forschungsfeld niemals alleine, sondern immer in Konstellationen mit anderen Akteuren aus den unterschiedlichen Ebenen (international, national, regional) auf der Grundlage verschiedener Interaktionsformen handeln. Die Interaktionsformen sind vom jeweiligen institutionellen Kontext abhängig, die ihren Einsatz ermöglichen oder restringieren (vgl. Kap. B 1.1, Tab. 1, Interaktionsformen). Die Fähigkeit der Akteure zum strategischen Handeln hängt nicht nur von der Konvergenz bzw. Divergenz ihrer Handlungsorientierungen, sondern auch von den institutionellen Bedingungen ab, die eine Entscheidungsfindung erleichtern oder erschweren. Entscheidungen können somit das Ergebnis von einseitigem Handeln, Verhandlungen, Mehrheitsentscheidungen oder hierarchischer Steuerung sein, je nach institutionellem Kontext, in dem sie getroffen werden (vgl. Scharpf 2006, S. 90ff.). Die Befunde bestätigen die Annahme, dass der institutionelle Kontext im Forschungsfeld Entscheidungen begünstigt, die eher durch Verhandlungen oder Mehrheitsentscheidungen stattfinden und weniger durch

einseitiges Handeln oder hierarchische Steuerung. So zeigt sich, dass die Arbeit in Expertennetzwerken und Arbeitsgruppen Entscheidungen begünstigt, die auf der Grundlage von Verhandlungen stattfinden. Im EU-Kontext erfolgt die Handlungskoordination im Untersuchungsfeld meistens in Form von Verhandlungen oder als Mehrheitsentscheidung. So sind beispielsweise die verabschiedeten Indikatoren und Benchmarks für den Bildungsbereich das Produkt von Verhandlungen. Gleichwohl können einseitiges Handeln und hierarchische Steuerung aufgrund der bürokratischen Organisationsstruktur der EU nicht ausgeschlossen werden. Die Verabschiedung einer verbindlichen Verordnung zur Durchführung von Erhebungen für den Weiterbildungsbereich beispielsweise lässt sich durchaus als hierarchische Steuerung darstellen. Im OECD-Kontext erfolgt die Handlungskoordination im Untersuchungsfeld aufgrund ihrer verbandsähnlichen Struktur und ihrem Dienstleistungscharakter im Modus der Verhandlung, manchmal auch als Mehrheitsentscheidung, aber nie in der Form hierarchischer Steuerung. OECD-Studien sind oft das Ergebnis von Verhandlungen zwischen dem OECD-Sekretariat und den Mitgliedsstaaten und es ist nicht einmal eine Mehrheitsentscheidung erforderlich, um die Studien durchzuführen.

### **Handlungen**

Als Handlungen in diesem Forschungskontext werden politische Entscheidungen betrachtet, die von den identifizierten Akteuren getroffen wurden und die sich auf die zwei untersuchten Phänomene unmittelbar auswirken. Solche Handlungen sind beispielsweise die Entscheidungen über die politische Forcierung Lebenslangen Lernens und dessen programmatische und gesetzliche Verankerung in den untersuchten Ländern, Entscheidungen über die Implementierung einer europäischen Erhebung zum Lernen Erwachsener oder über die Einführung einer outputorientierten Steuerung im Bildungsbereich.

Da der Prozess der konkreten Entscheidungsfindung als Auswahl einer Handlung aus mehreren Möglichkeiten nicht im Fokus der Untersuchung stand, werden an dieser Stelle die Handlungen nicht rekonstruiert. Die Untersuchung von politischer Entscheidungsfindung im Institutionengefüge in einem Mehrebenensystem erfordert eine politikwissenschaftliche Annäherung, die zum einen Erkenntnisse aus der interaktionsorientierten Policy-

Forschung einbezieht, um der Komplexität der Faktoren, die politische Interaktionen beeinflussen, gerecht zu werden (vgl. Scharpf 2006). Zum anderen wäre eine politikwissenschaftliche Annäherung auf Erkenntnisse aus der Governance-Forschung im Mehrebenensystem (vgl. Benz 2004b) und aus der Politikforschung in der EU (vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004) angewiesen, um die neue Dynamik im Institutionengefüge und die horizontalen und vertikalen Interdependenzen zwischen den Akteuren angemessen zu berücksichtigen. Empirisch lässt sich eben immer nur ein begrenzter Ausschnitt der relevanten Phänomene untersuchen.

### Wirkungen

Die Wirkungen aus den Handlungen der identifizierten Akteure auf das Forschungsfeld sind bereits in den entsprechenden Kapiteln aufgezeigt worden (vgl. Kap. D 3, D 4).<sup>198</sup> Hier geht es darum, die wichtigsten Auswirkungen zusammenfassend darzustellen und sie im theoretischen Kontext zu verorten.

Die Befunde zeigen, dass die komplexen Akteure EU und OECD zweckgerichtet handeln und ihre Handlungsressourcen gezielt einsetzen, um (bildungs-)politische Prozesse zu regulieren, zu koordinieren und letztendlich zu steuern. Dabei greifen sie auf konkrete Mechanismen und Verfahren zurück, die sie als Steuerungsinstrumente einsetzen, um das Feld gemäß den eigenen Interessen und Prioritäten zu gestalten: Agenda-Setting, regelmäßiges Bildungsmonitoring, Benchmarking und Bildungsberichterstattung sowie Begutachtung und Evaluation durch Gleichrangige. Je nach institutionellem Kontext und Interaktionsform (einseitiges Handeln, Verhandlungen, Mehrheitsentscheidungen oder hierarchische Steuerung) zeigen ihre Handlungen zumindest partielle Erfolge.

So weisen die Anstrengungen seitens der Europäischen Kommission und des Bildungsdirektorats der OECD, ihre Konzepte, Begriffe, Definitionen und Klassifikationen durch Konferenzen, Arbeitstreffen und eine

---

198 Obwohl in dieser Untersuchung von einem handlungstheoretischen Konzept zielgerichtetes Handeln steuerungsfähiger Akteuren ausgegangen wird, dürfen die Probleme, auf die die systemtheoretisch orientierte Steuerungstheorie aufmerksam macht, nicht verschwiegen werden. Demzufolge können die tatsächlichen Effekte zielgerichteten Handelns gemessen an den angestrebten Effekten zum Teil nicht vorhergesehen werden und oft unerwünscht sein (vgl. Hohn/Schimank 1990, S. 27).

öffentlich zugängliche Datenbasis zu verbreiten und somit eine Harmonisierung auf der konzeptionellen Ebene herbeizuführen, Erfolge auf. Ohne Ausnahme greifen die Vertreterinnen und Vertreter aus den nationalen Statistischen Ämtern in den untersuchten Ländern auf diese Konzepte zurück und implementieren sie in nationale Erhebungen. Gleichzeitig sind die von der EU und der OECD vorgeschlagenen Definitionen seitens der nationalen Bildungspolitik größtenteils adaptiert und in die nationale Gesetzgebung integriert worden (vgl. Kap. C 2.3).

Die Einführung der europäischen Erhebung zum Lernen Erwachsener (EU-AES) in den untersuchten Ländern darf, obwohl in Deutschland und Finnland entsprechende Erhebungen bereits seit fast drei Jahrzehnten existierten, als ein weiterer Nachweis für die Harmonisierungs- und Angleichungstendenzen im Bereich des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung betrachtet werden. Dass die neue europäische Erhebung nationale Erhebungs- und Berichtssysteme mit besonderen Anforderungen und konzeptionellen Herausforderungen konfrontiert, verdeutlichen die Befunde aus den Expertenaussagen (vgl. Kap. D 3.5) sowie die Ergebnisse aus dem Pilotprojekt BSW-AES 2007 (vgl. v. Rosenblatt/Bilger 2008; Gnahs/Kuwan/Seidel 2008).

Als weitere Auswirkung der Handlungen der EU und der OECD im Forschungsfeld lässt sich die Favorisierung eines bestimmten Forschungsparadigmas beobachten. Die von beiden Organisationen bevorzugten groß angelegten, quantitativen sowie indikatorenbasierten Studien und Bildungsberichte prägen zunehmend die bildungspolitische und öffentliche Wahrnehmung in den einzelnen Ländern und sorgen u.U. für eine Belebung bildungspolitischer Themen in der Gesellschaft. Die Aufmerksamkeit der Bildungspolitik und der Öffentlichkeit gilt der tabellarischen Darstellung quantifizierbarer Daten, die als Indikatoren für den Erfolg oder Misserfolg von Schülerleistungen bzw. für die Existenz oder Abwesenheit von Erwachsenenkompetenzen betrachtet werden.

Mit der Durchsetzung dieses Forschungsparadigmas geht eine weitere Wirkung einher: OECD und EU fördern die Entstehung einer neuen Form von Wissen und Expertise, die mit dem Erscheinen einer speziellen transnationalen Elite verbunden ist (vgl. Lawn/Lingard 2002). Diese neue Elite verwendet statistische Methoden und Instrumente und kombiniert Wissen

mit Managementfähigkeiten. Sie arbeitet in „Netzwerken, ist durch Konferenzen, Kommissionen und Task Forces in ständiger Interaktion mit Professionellen auf nationaler Ebene und handelt als ein transnationaler Akteur im Bildungsbereich. Sie bildet das neue

magistrature of influence, which circulates and translates an explicit language of collection, comparison and evaluation, and of new generic skills and learning, which although of wider international usage than specifically European, appeared in particular forms in the Europeanising space (ebd., S. 304).

Auf diese neue Wissensform rekurriert die neue Steuerungsphilosophie, die die EU und OECD forcieren und die sich mittlerweile, zumindest in den deutschsprachigen Ländern, durchgesetzt zu haben scheint (vgl. Specht 2008b; DIPF 2007a; Storm 2007). Die Befunde deuten darauf hin, dass ein Perspektivenwechsel in der Bildungspolitik – mit länderspezifischen Variationen – stattgefunden hat. Der Output, das Ergebnis der Lernbemühungen, rückt in den Vordergrund, während Input- und Prozessaspekte, die traditionell als Referenzgrößen gedient hatten, an Bedeutung und öffentlicher Aufmerksamkeit verlieren (vgl. Döbert 2008). Der Perspektivenwechsel von der input- zur outputorientierten Steuerung erfordert die Generierung entsprechenden Wissens, um Steuerungshandeln zu ermöglichen, so dass die neue Wissensform und die neue Steuerungsphilosophie sich in einer Art zirkulärer Argumentation gegenseitig unterstützen und verstärken: Die evidenzbasierte bildungspolitische Steuerung benötigt Wissen, das quantifizierbar, explizierbar und in die bildungspolitische Handlungslogik übersetzbar ist. Gleichzeitig forciert die neue Form des Wissens eine evidenzbasierte Bildungspolitik, indem suggeriert wird, dass eine direkte Verbindung zwischen Rückmeldung von Daten und Nutzung von Daten, zwischen Informationen und Entscheidungen existiert (vgl. Rolf 2008).<sup>199</sup> Während die Notwendigkeit der Bereitstellung wissenschaftlichen Wissens zum Zweck einer rationalen Politikgestaltung unumstritten ist, wird die Möglichkeit der

199 Das schwierige Verhältnis zwischen Bildungspolitik und Bildungsforschung diskutierten u.a. in einem OECD-CERI Regionalseminar in Potsdam 2007 Fachleute aus Wissenschaft, Bildungsverwaltung und Schule aus Deutschland, Österreich und der Schweiz (vgl. Rubner 2008, S. 177ff.).

Verwendung dieses Wissens von verschiedenen Seiten skeptisch beurteilt.<sup>200</sup> So zeigt Kuper (2008b) am Beispiel der Verwendung von Evaluationswissen im schulischen Kontext, dass sich die konkreten Steuerungsentscheidungen, die auf Evaluationsergebnissen basieren, „kontingent zu den konkreten Evaluationsergebnissen verhalten“ (S. 323). Tillmann u.a. (2008b) fragen sich, „wie weit trägt das Konzept der evaluationsbasierten Steuerung“ und verdeutlichen am Beispiel der PISA-Rezeption in Deutschland, dass die Erkenntnisse aus der PISA-Studie von den bildungspolitischen Akteuren sachdienlich interpretiert werden, und für den Ausbau, die Stabilisierung und Legitimation der eigenen politischen Entscheidungsmacht genutzt werden.

In dem aufgespannten theoretischen Rahmen resultieren die oben beschriebenen Wirkungen aus Mikrofaktoren, d.h. aus den Handlungen bestimmter Akteurskonstellationen, die von bestimmten institutionellen Kontexten und Interaktionsformen begünstigt werden. Diese Wirkungen können allerdings aufgrund der aufgezeichneten Makrofaktoren (Transnationalität, Mehrebenenstruktur, nationale Pfadabhängigkeit) relativiert oder auch potenziert werden.

So ermöglicht und beschleunigt Transnationalität die Durchsetzung globaler, bildungspolitischer Ideen, wie das Konzept des Lebenslangen Lernens oder die Einführung einer neuen Steuerungsphilosophie für den Bildungsbereich in unterschiedlichen nationalen Kontexten.

Gleichzeitig beeinflussen nationale Pfadabhängigkeiten die Rezeption und Implementierung dieser Konzepte in die jeweilige landesspezifische Realität und relativieren somit die Wirkungen aus den Handlungen steuerungsmächtiger Akteure. Die Befunde deuten darauf hin, dass länderspezifische Uminterpretationen des Konzepts des Lebenslangen Lernens bestehen und bestätigen somit Ergebnisse der international-vergleichenden erziehungswissenschaftlichen Forschung. Begriffe wie Lebenslanges Lernen, Wissensökonomie, Lerngesellschaft sind diskursive und ideologische Produkte, die innerhalb eines gegebenen, historischen und soziokulturellen Kontextes ihre eigene Bedeutung kreieren (vgl. Peters 2005; Robertson 2008; Robertson/Dale 2009).

---

200 Vgl. exemplarisch Brüsemeister/Eubel 2008; Wehling 2008; Kuper 2008b; Tillmann u.a. 2008.

Darüber hinaus erweisen sich die nationalen Modelle des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung als pfadabhängig und bestätigen somit Annahmen, die auch in der vergleichenden politikwissenschaftlichen Forschung untersucht wurden. Interessante Politiken und Best-Practice-Modelle aus anderen Ländern sind demnach zum größten Teil pfadabhängig (vgl. Schmid 1999, 2003).

Die Befunde aus Deutschland und Finnland weisen darauf hin, dass Innovationen wie die Einführung der neuen europäischen Erhebung zum Erwachsenenlernen eine erhöhte Durchsetzungschance haben, wenn sie pfadkonform gestaltet werden, d.h. wenn sie in die nationale Erhebungs- und Berichtstradition integriert werden.

Ferner belegen die Befunde, dass die Mehrebenenstruktur des Forschungsfeldes Kooperationen zwischen Akteuren aus verschiedenen Ebenen zulässt und besondere Möglichkeiten des strategischen Umgangs mit anderen Akteuren erlaubt, die innerhalb einer hierarchischen Struktur nicht möglich wären. So konnten individuelle Akteure aus der nationalen Ebene aufgrund von persönlichen Handlungsressourcen (Intellekt, kommunikative Fähigkeiten) und in Konstellation mit komplexen Akteuren aus der internationalen Ebene die Entscheidungen über eine europäische Erhebung zum Erwachsenenlernen in eine bestimmte Richtung lenken und die Entwicklungen stärker beeinflussen, als es ihre Rolle in einer hierarchischen Struktur zugelassen hätte. So hat beispielsweise die Vertreterin des finnischen Statistischen Amtes mit ihrer Darstellung der finnischen Erhebung zur Erwachsenenbildung in einer Arbeitsgruppe der EU die Weichen für die Übernahme des finnischen Modells in die europäische Erhebung zum Erwachsenenlernen gestellt.

Anhand der vorangegangenen Analyse konnte gezeigt werden, dass sich das vorgeschlagene theoretische Erklärungsmodell, das Akteure und Systemstrukturen fokussiert, als adäquat erwiesen hat, um Steuerungsprozesse im transnationalen Bildungsraum zu erklären. Zentrale Dimensionen auf der Akteurs- (Handlungsorientierungen, -ressourcen, Interaktionsformen, Handlungen) und auf der Strukturebene (Transnationalität, Mehrebenenstruktur, Pfadabhängigkeit) wurden identifiziert und mit den empirischen Befunden aus den Experteninterviews und der Dokumentenanalyse analytisch rückgekoppelt. Es zeigte sich, dass die untersuchten

Makrophänomene der Rezeption des Konzepts des Lebenslangen Lernens in der Bildungspolitik auf nationaler Ebene sowie dessen Implementierung in Modelle des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung durch die Kombination von Makro- und Mikrofaktoren gut erklären lassen. Die Analyse von Systemstrukturen mit ihren Eigenschaften und pfadabhängigen Entwicklungsverläufen sowie der Handlungsorientierungen, -ressourcen und Interaktionsformen der handelnden Akteure erlaubte es, über die Beschreibung von Entwicklungen hinaus, das Aufzeigen von Zusammenhangs- und Wirkungsmechanismen aufzuzeigen.



**Teil F**  
**Schlussbetrachtungen**

In Untersuchungen, die, wie die vorliegende, deduktiv vorgehen und sich auf bereits formulierte theoretische Ansätze stützen, geht es schließlich um die Überprüfung der Rahmentheorien, die zur Erklärung der untersuchten Phänomene herangezogen wurden (vgl. Kap. B 1.3).

In diesem abschließenden Teil gilt es nun, die verwendeten theoretischen Ansätze im Hinblick auf ihre Erklärungskraft für die Beantwortung der hier gestellten Forschungsfragen zu überprüfen und ihren Geltungsbereich einzugrenzen. Zu diesem Zweck greife ich auf die in Kapitel B 1.3 formulierten relevanten Fragestellungen zurück: Inwiefern ist das Konzept der Governance geeignet, Steuerung im transnationalen Bildungsbereich zu thematisieren? Inwiefern vermögen die ausgewählten Theorien des akteurzentrierten Institutionalismus und der pfadabhängigen Entwicklung, Erklärungen für die untersuchten Phänomene zu liefern? Welchen Geltungsbereich beanspruchen die theoretischen Erklärungen?

Resümierend kann man festhalten, dass sich das Governance-Konzept gut für die Erforschung von Steuerungsfragen eignet, die sich in einem nicht-hierarchischen, interdependenten und aus mehreren Ebenen bestehendem System, wie es der transnationale Bildungsbereich darstellt, bewegen. Indem der Governance-Begriff nicht von einem „linearen-direktiven Verständnis von Steuerung“ (Kussau/Brüsemeister 2007a, S. 24) ausgeht und die Möglichkeiten gezielter staatlicher Intervention innerhalb des Nationalstaats vorsichtig beurteilt, lenkt er die Aufmerksamkeit auf „Koordinationsleistungen, die nicht allein von Staaten, sondern von einer Vielzahl gesellschaftlicher Akteure auf verschiedenen Ebenen lokaler, nationaler, regionaler sowie internationaler Politik erbracht werden“ (Behrens 2004, S. 104).

Aus den Befunden wurde deutlich, dass sich Steuerungsbemühungen anhand von Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung über Lebenslanges Lernen durch eine Reihe von Akteuren aus unterschiedlichen Ebenen (regional, national, transnational) registrieren lassen. Die in der Untersuchung identifizierten Schlüsselakteure treten nie allein, sondern immer in Konstellationen auf und weisen wechselseitige Interdependenzen auf. Sie interagieren miteinander auf der Grundlage von Verhandlungen und Mehrheitsregelungen und weniger auf der Basis hierarchischer oder einseitiger Steuerung; dabei versuchen sie, strategisch auf das Feld einzuwirken.

Aus der theoretischen Diskussion über Governance wird offenbar, dass die Governance-Forschung einen großen Überschneidungsbereich mit akteurzentrierten Handlungstheorien aufweist, was die zentralen analytischen Kategorien betrifft: So sind die in der Forschung über Educational Governance zentralen analytischen Kategorien (Akteure und Akteurskonstellationen, Mehrebenensystem, Interdependenz, Koordinationsformen und Handlungskoordination) (vgl. Kussau/Brüsemeyer 2007a, S. 26ff.) deckungsgleich mit den analytischen Kategorien des akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Scharpf 2006, S. 73ff.).

Als Ertrag aus der Verwendung des handlungstheoretischen Ansatzes des akteurzentrierten Institutionalismus für die Beantwortung der hier gestellten Forschungsfragen könnte man, in Anlehnung an Scharpf, folgende drei Elemente extrahieren:

1. Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus unterstützt die empirische Erforschung von Fragen nach der Steuerung im Bildungsbereich und nach der Steuerungsfähigkeit zentraler Akteure, indem er einen begrifflichen Apparat für die Analyse von (bildungs-)politischen Entscheidungsprozessen zur Verfügung stellt.
2. Er vermag Erklärungen für Europäisierungstendenzen im (bildungs-)politischen Entscheidungsprozess zu liefern, indem er komplexe Akteure identifiziert und ihre Interaktionsformen und Problemlösungsfähigkeit im europäischen Mehrebenensystem thematisiert.<sup>201</sup>
3. Auch wenn der akteurzentrierte Institutionalismus kein universelles Erklärungsmodell liefert, unterstreicht er seine Wirksamkeit als Forschungsheuristik insbesondere, indem er die Aufmerksamkeit der wissenschaftlichen Analyse auf bestimmte Aspekte der Realität lenkt und für diesen Ausschnitt der Realität plausible Interpretationen liefert (vgl. ebd., S. 65f.).

Aus der analytischen Perspektive des akteurzentrierten Institutionalismus deuten die Befunde zur Etablierung eines einheitlichen begrifflichen Apparats zum Lebenslangen Lernen („lifelong-lifewide“, „formal“, „non-

---

201 Zum Beitrag des akteurzentrierten Institutionalismus zur gegenwärtigen europapolitischen Diskussionen vgl. Scharpf 2002; Wagner 2005.

formal“, „informal learning“) auf die Steuerungswirkung mächtiger Akteure im Feld hin und bestätigen das Erklärungspotenzial dieses Ansatzes zur Erforschung von bildungspolitischen Entscheidungen im europäischen Mehrebenensystem. Die EU und OECD als komplexe Akteure scheinen aufgrund der Handlungsressourcen (materielle Ressourcen und institutionelle Regeln), mit denen sie ausgestattet sind, in der Lage zu sein, in Konstellationen mit nationalen Akteuren ihre Handlungsorientierungen (Normen, Werte, Wahrnehmungen, Interessen) und -optionen durchzusetzen. Da beide Organisationen nur in sehr begrenztem Maße über vertraglich geregelte Kompetenzen in Bildungsfragen verfügen, erfolgt die Durchsetzung weniger im Interaktionsmodus der hierarchischen Steuerung oder des einseitigen Handelns, sondern vielmehr in Form von Verhandlungen und Mehrheitsentscheidungen. Ähnlich können die Befunde zum länderübergreifend übereinstimmenden Begründungszusammenhang für die empirische Erfassung Lebenslangen Lernens und die Einführung der neuen Steuerungsphilosophie für den Bildungsbereich interpretiert werden (gesellschaftliche Megatrends, Humankapitaltheorie, evidenzbasierte Bildungspolitik).

Scharpf zufolge können wir uns bei der Erklärung komplexer sozialer Phänomene nicht auf allgemeingültige Erklärungsmodelle stützen, da Modelle mit allgemeingültigem Geltungsanspruch für soziale Phänomene nicht existieren. Stattdessen muss auf modulare Konstrukte zurückgegriffen werden, „die verschiedene theoretische ‚Module‘ miteinander kombinieren und verbinden, um komplexe und möglicherweise einzigartige empirisch beobachtbare Phänomene und Ereignisse verständlich zu machen“ (Scharpf 2006, S. 65f.). Als ein solches theoretisches Modul, das in Verknüpfung mit dem handlungstheoretischen Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus plausibel Erklärungen für die hier untersuchten Phänomene und Ereignisse liefert, wurde das Theorem der Pfadabhängigkeit herangezogen. Nationale Pfadabhängigkeit kann beispielsweise bei den Befunden zur Rezeption des Konzepts des Lebenslangen Lernens seitens der nationalen Bildungspolitik als zusätzlicher Erklärungsfaktor herangezogen werden und die Variation zwischen den Ländern in diesem Zusammenhang hinreichend erklären. Die länderspezifischen Deutungen des Konzepts des Lebenslangen Lernens und die jeweils anderen bildungspolitischen Schwerpunktsetzungen weisen auf die Existenz starker kultureller und historischer Traditionen

in den untersuchten Ländern hin. Traditionen filtern die externen Einflüsse und transformieren sie „pfadkonform“, so dass sie sich möglichst reibungslos in die jeweilige länderspezifische Realität einfügen.

Entsprechend pfadabhängig verläuft die Implementierung des Konzepts Lebenslangen Lernens in Modelle des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung der untersuchten Länder. In Griechenland, wo kein Ansatz zur empirischen Erfassung Lebenslangen Lernens oder auch der Weiterbildung existiert, wird das europäische Modell des AES problemlos übernommen, da keine Transaktionskosten durch die Übernahme der europäischen Erhebung zu erwarten sind. In Deutschland und Finnland dagegen, wo seit einigen Jahrzehnten Systeme der Dauerbeobachtung der Weiterbildungsbeteiligung existieren, verursacht die Übernahme des europäischen Monitoringmodells hohe Transaktionskosten. Gleichzeitig zeigt die Einführung des neuen Steuerungsmodells mit Fokus auf Outputindikatoren in das deutsche Bildungssystem, dass pfadabhängige Entwicklungsverläufe unter den Bedingungen des Versagens von Reproduktionsmechanismen oder externer Schocks abgebrochen werden können (vgl. Lehmbruch 2002, S. 16). Auf dieser Interpretationsfolie kann man die internationalen Leistungsvergleichsstudien, die die Leistungsschwächen des deutschen Bildungssystems im internationalen Vergleich deutlich gemacht haben, als externen Schock betrachten, der in Kombination mit dem von allen Seiten eingestandenen Versagen des bis dato dominierenden Inputsteuerungsmodells den Wandel in der Steuerungsphilosophie ermöglichte.

Zum Schluss möchte ich einige methodische Reflexionen bezüglich des ausgewählten Forschungsdesigns ausführen: In Kapitel B 3 und B 4 wurden die Auswahl des Forschungsdesigns sowie die Entscheidung über die zu untersuchenden Länder ausführlich begründet. Für die vergleichende Betrachtung von Rezeptions- und Implementierungsphänomenen in drei europäischen Ländern wurde ein international-vergleichendes Forschungsdesign vorgezogen. Freilich erlaubt die synchrone Betrachtung der untersuchten Länder keine Aussagen über historische Entwicklungsverläufe. Die Analyse der aus Expertenaussagen und Dokumentenanalysen generierten Daten folgte dem empirisch-analytischen Forschungsparadigma, während die gezielte Auswahl der Fallländer mit der Hoffnung verbunden war, dem Vergleich die Funktion eines „natürlichen Experiments“ zu verleihen.

Vergleichende Studien untersuchen zwei oder mehrere Fälle, um die Unterschiede zwischen den Fällen für die Aufklärung von Kausalmechanismen zu nutzen. Die Variation zwischen den Fällen könnte die Ermittlung von Zusammenhängen ermöglichen und auf dieser Grundlage Rückschlüsse auf Ursache-Wirkungs-Mechanismen und deren Geltungsbereich erlauben. Finnland, Deutschland und Griechenland wurden einerseits ausgewählt, weil sie Konvergenz hinsichtlich des politischen Rahmens zeigten, der die beobachteten Phänomene evoziert; und andererseits Divergenz im Hinblick auf die Strukturen präsentierten, in denen die untersuchten Phänomene rezipiert und implementiert werden (vgl. Kap. B 3). Die ausgewählten Länder – so die Überlegung – könnten als kontrastierende Fälle dienen, um Rezeptions- und Implementationsphänomene in den unterschiedlich strukturierten Kontexten aufzuzeigen und die Tragfähigkeit der aufgestellten Theorien zu überprüfen.

Vor diesem Hintergrund wurde angenommen, dass bestimmte Ländermerkmale als Einflussfaktoren fungieren, die die Phänomene „Rezeption der bildungspolitischen Idee des lebenslangen Lernens“ und „Implementierung lebenslangen Lernens in Bildungsmonitoring und in die Bildungsberichterstattung“ in den jeweiligen Ländern beeinflussen.

Es stellte sich heraus, dass, obwohl sich Deutschland, Griechenland und Finnland in wichtigen Strukturmerkmalen sowie hinsichtlich der tatsächlichen Bedeutung der Weiterbildung bzw. des lebenslangen Lernens unterscheiden (vgl. Kap. B 3), eine große Variation zwischen den drei untersuchten Ländern nicht festgestellt werden konnte. Die erkannten Unterschiede sind eher gradueller und nicht prinzipieller Natur. In allen drei Ländern ist der Einfluss der EU und der OECD gut erkennbar, wie auch die Auswirkungen aus deren Initiativen im Forschungsfeld. Alle drei untersuchten Länder rezipieren das von der EU und der OECD propagierte Konzept des lebenslangen Lernens. Sie bemühen sich – teilweise als Reaktion auf europäische Vorgaben – lebenslanges Lernen in empirische Erhebungen zu implementieren. In ihren Bildungsverwaltungen ist zunehmend die Rede von neuen Steuerungsmodellen und outputorientierter Steuerung – auch wenn sich dies in unterschiedlicher Ausprägung zeigt.

Wie Bildungspolitik und Bildungsverwaltung in den einzelnen Ländern das Konzept des lebenslangen Lernens allerdings rezipieren, hängt von ei-

ner Reihe von Faktoren ab: von der tatsächlichen Bedeutung der Weiterbildung bzw. des lebenslangen Lernens in den Fallländern; vom gesellschaftlichen Klima, das dem Lernen gegenüber mehr oder weniger förderlich sein kann; von der Entstehungsgeschichte und dem Institutionalisierungsgrad der Erwachsenenbildung in dem jeweiligen Land und insbesondere von nationalen Bildungstraditionen und den daraus resultierenden kulturellen Verständnishorizonten.

Wie lebenslanges Lernen in Modelle des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung implementiert wird, hängt ebenfalls von einer Reihe von Faktoren ab: vom Vorhandensein solcher Modelle in den untersuchten Ländern, von der vorherrschenden Steuerungsphilosophie für den Bildungsbereich und den diesbezüglichen öffentlichen Diskussionen, von der Existenz besonders aktiver und entscheidungsfreudiger Akteure im Feld und nicht zuletzt von der Governance-Form im Bildungsbereich. Es scheint, dass zentralistische Kompetenzstrukturen die Übernahme von europäisch gesteuerten Bildungsmonitoringmodellen erleichtern, während föderale Kompetenzstrukturen, die Abstimmungsprozesse auf verschiedenen Ebenen voraussetzen, die Übernahme erschweren.

Auf der Grundlage dieser Befunde erlaubt die festgestellte Variation zwischen den Ländern Rückschlüsse auf Ursache-Wirkungs-Phänomene. Obgleich die im Rahmen dieser Untersuchung identifizierten Faktoren nicht als die einzigen Faktoren gelten können, die auf die untersuchten Phänomene und Prozesse einwirken, vermögen sie gleichwohl überzeugende Erklärungen für die hier behandelten Phänomene zu liefern.

Abschließend zwei Bemerkungen: Es ist zu erwarten, dass die Diskussionen um Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung über lebenslanges Lernen, insbesondere vor dem Hintergrund der veröffentlichten Ergebnisse europäischer Untersuchungen und des Perspektivenwechsels auf outputorientierte Steuerung, weiter intensiviert werden. Die Abstinenz der erziehungswissenschaftlichen Disziplin in der Diskussion über Bildungsberichterstattung (vgl. Krüger/Rauschenbach/Sander 2007, S. 5ff.) gilt in besonderem Maße für die Subdisziplin der Erwachsenenbildung.<sup>202</sup> Ihre

---

202 Es ist bezeichnend, dass an der Entwicklung des ersten nationalen Bildungsberichts die Erwachsenenbildungsdisziplin kaum beteiligt war.

Einbindung in den aktuellen Diskurs erscheint jedoch notwendig, nicht nur um das eigene Fachwissen in außerdisziplinären Kontexten zu verbreiten, sondern auch um die Möglichkeit der Einflussnahme auf gesellschaftspolitisch relevante Themen und auf den aktuellen bildungspolitischen Diskurs nicht aufzugeben.

Vor dem Hintergrund der hier diskutierten Befunde könnte es sich zudem als erforderlich erweisen, Theorien aus Nachbardisziplinen zur Bearbeitung von Forschungsfragen heranzuziehen. Ansätze aus der vergleichenden Policy-Forschung können stimulierend auf die Erklärung von Rezeptions- und Implementationsphänomenen im Rahmen der international-vergleichenden Bildungsforschung wirken. Inwieweit theoretische Ansätze ursächliche Erklärungen im Rahmen rekonstruierender Untersuchungen liefern können, hängt zum einen von dem Entwicklungsstand der relevanten Theorien ab und zum anderen von der Natur der untersuchten Phänomene. Die Erforschung von Makrophänomenen auf der Systemebene induziert die Suche nach einem Zusammenhang zwischen Bedingungen, Verlauf und Wirkungen. Da sowohl der akteurzentrierte Institutionalismus als auch das Theorem der Pfadabhängigkeit eher Ansätze und keine ausformulierten Theorien sind, bedeutet dies, dass weniger Fragen schon vorab entschieden werden und mehr Fragen empirisch beantwortet werden müssen (vgl. Scharpf 2006, S. 64f.).

## Literatur

- Ackeren, I.v./Hovestadt, G. (Hg.) (2003): Indikatorisierung der Empfehlungen des Forum Bildung. Bonn
- Adick, C. (2002): Demanded and Feared: Transnational Convergencies in National Educational Systems and their (Expectable) Effects. In: *European Educational Research Journal*, H. 2, S. 214–233
- Adick, C. (2008): *Vergleichende Erziehungswissenschaft. Eine Einführung*. Stuttgart
- Adick, C. (2009): Reflexionsebenen und Wissensformen in der Vergleichenden Erziehungswissenschaft. In: Hornberg, S. u.a. (Hg.): *Beschreiben – Verstehen – Interpretieren. Stand und Perspektiven Internationaler und Interkulturell Vergleichender Erziehungswissenschaft in Deutschland*. Münster u.a., S. 129–156
- Alheit, P./Dausien, B. (2002): Bildungsprozesse über die Lebensspanne und lebenslanges Lernen. In: Tippelt, R. (Hg.) (2002a): a.a.O., S. 565–585
- Alheit, R./Dausien, B. (2009): Bildungsprozesse über die Lebensspanne: Zur Politik und Theorie lebenslangen Lernens. In: Tippelt, R./Schmidt, B. (Hg.): *Handbuch Bildungsforschung*. 2., überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden, S. 713–734
- Allemann-Ghionda, C. (2004): *Einführung in die Vergleichende Erziehungswissenschaft*. Weinheim/Basel
- Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hg.) (2007): *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungswesen*. Wiesbaden
- Amos, K.S. (2008): Neue Governance-Skripte und die pädagogische Inskription von Personen. Ein Deutungsvorschlag internationaler Entwicklungen im Lichte des Neo-Institutionalismus. In: Hartz, S./Schrader, J. (Hg.): *Steuerung und Organisation in der Weiterbildung*. Bad Heilbrunn, S. 65–90
- Amos, K.S./Radtke, F.-O. (2007): Die Formation neuer Bildungsregime: Zur Durchsetzung von Regierungstechniken in der post-nationalen Konstellation. In: *Tertium Comparationis*, H. 2, S. 143–156
- Amos, K.S. u.a. (2002): Globalisation: Autonomy of Education under Siege? Shifting Boundaries between Politics, Economy and Education. In: *European Educational Research Journal*, H. 2, S. 193–213
- Antikainen, A. (2005): Is Lifelong Learning Becoming a Reality? The Case of Finland from a Comparative Perspective. In: Ders. (Hg.): *Transforming a Learning Society. The Case of Finland*. Bern, S. 73–97
- Antikainen, A. (2006): In Search of the Nordic Model in Education. In: *Scandinavian Journal of Educational Research*, H. 3, S. 229–243
- Antunes, F. (2006): Globalisation and Europeification of Education Policies: Routes, Processes and Metamorphoses. In: *European Educational Research Journal*, H. 1, S. 38–55

- Anweiler, O. (1997): Vergleichende Erziehungswissenschaft und international vergleichende Bildungsforschung als Herausforderung und Aufgabe. In: Kodron, C. u.a. (Hg.): Vergleichende Erziehungswissenschaft: Herausforderung – Vermittlung – Praxis. Festschrift für Wolfgang Mitter zum 70. Geburtstag. Köln, S. 1–12
- Apel, H. (2003): Lebenslanges Lernen in der Wissensgesellschaft – Voraussetzungen und Rahmenbedingungen. Länderbericht Bundesrepublik Deutschland. OECD/CERI-Seminar vom 29.09.–02.10.2003 in Wien.
- Αραβανής, Γ. [Aravanis] (2001): Η κοινωνική αναγκαιότητα της συνεχιζόμενης εκπαίδευσης και διαβίου μάθησης. [Über die gesellschaftliche Notwendigkeit von Weiterbildung und lebenslangem Lernen]. In: Παιδαγωγική Εταιρεία Ελλάδος: Συνεχιζόμενη εκπαίδευση και διαβίου μάθηση: Διεθνής εμπειρία και ελληνική προοπτική. Πρακτικά του Θ' Διεθνούς Παιδαγωγικού Συνεδρίου. (Βόλος 1999). Αθήνα, S. 244–249
- Arnold, R./Nolda, S./Nuissl, E. (Hg.) (2001): Wörterbuch Erwachsenenpädagogik. Bad Heilbrunn
- Arthur, L. (2008): Networking and Intercultural Communication: Postmodern Challenges for International Comparative Adult Education. In: Reischmann, J./Bron M. Jr. (Hg.): a.a.O., S. 55–64
- Aspin, D./Chapman, J. (2001): Towards a Philosophy of Lifelong Learning. In: Aspin, D. u.a. (Hg.): International Handbook of Lifelong Learning. Part Two. Dordrecht u.a., S. 3–33
- Atchoarena, D. (2003): Lifelong Learning Policies in Asia and Europe: An Overview of Issues, Trends and Findings. Background Document. International Policy Seminar on Making Lifelong Learning a Reality. IIEP/KRIVET/NCVER/NIER Collaborative Project. Seoul, Republic of Korea, 24–26 June 2003.
- Αθανασούλα-Ρέππα, Α./Καμπουργιαννίδου-Κοντογιώργη, Κ. [Athanasoula-Reppa/Kabourgiannidou-Kontogiorgi] (2001): Διαβίου μάθηση και τοπικές κοινωνίες. Η περίπτωση του Κέντρου Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΚΕΚ) της Νομαρχιακής Επιτροπής Λαϊκής Επιμόρφωσης (ΝΕΛΕ) της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αττικής. [Lebenslanges Lernen und lokale Gesellschaften. Fallstudie über das Zentrum beruflicher Fort- und Weiterbildung des Präfekturkomitees für Erwachsenenbildung in Ost-Attika]. In: Παιδαγωγική Εταιρεία Ελλάδος: Συνεχιζόμενη εκπαίδευση και διαβίου μάθηση: Διεθνής εμπειρία και ελληνική προοπτική. Πρακτικά του Θ' Διεθνούς Παιδαγωγικού Συνεδρίου. (Βόλος 1999). Αθήνα, S. 187–200
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008): Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bielefeld
- Avenarius, H. u.a. (Hg.) (2003): Bildungsbericht für Deutschland. Erste Befunde. Opladen
- Baethge, M./Buss, K.-P./Lanfer, C. (Hg.) (2003): Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht: Berufliche Bildung und Weiterbildung/Lebenslanges Lernen. Bildungsreform, Bd. 7. Bonn

- Baethge, M./Buss, K.-P./Lanfer, C. (Hg.) (2004): Expertisen zu den konzeptionellen Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Berufliche Bildung und Weiterbildung/Lebenslanges Lernen. Bildungsreform, Bd. 8. Bonn
- Baethge, M./Wieck, M. (2008): Adult Education Survey – Anforderungen und Perspektiven aus Sicht des nationalen Bildungsberichts. In: Gnahs, D./Kuwan, H./Seidel, S. (Hg.): a.a.O., S. 193–202
- Baltes, P. (2001): Das Zeitalter des permanent unfertigen Menschen. Lebenslanges Lernen nonstop? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36, S. 24–32
- Bassanini, A./Dosi, G. (1999): When and how Chance and Human Will Can Twist the Arms of Clio. First Draft. In: Laboratory of Economics and Management. Sant’Anna School of Advanced Studies. LEM Working Papers 5, S. 1–33
- Bechtel, M./Lattke, S./Nuissl, E. (Hg.) (2005): Porträt Weiterbildung Europäische Union. Bielefeld
- Becker, G. (1993): Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education. New York/London
- Behrens, M. (2004): Global Governance. In: Benz, A. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 103–124
- Behringer, F./Coles, M. (2003): The Role of National Qualifications Systems in Promoting Lifelong Learning. Towards an Understanding of the Mechanisms that Link Qualifications and Lifelong Learning. Paris
- Behringer, F./Käpplinger, B./Moraal, D. (2008): Betriebliche Weiterbildung in CVTS und AES – zur Anschlussfähigkeit und Komplementarität zweier Erhebungsinstrumentarien. In: Gnahs, D./Kuwan, H./Seidel, S. (Hg.): a.a.O., S. 57–78
- Behringer, F./Moraal, D./Schönfeld, G. (2008): Betriebliche Weiterbildung in Europa: Deutschland weiterhin nur im Mittelfeld. Aktuelle Ergebnisse aus CVTS3. In: BWP, H. 1, S. 9–14
- Bell, D. (1979): Die nachindustrielle Gesellschaft. Reinbek
- Bellmann, L. (2003): Datenlage und Interpretation der Weiterbildung in Deutschland. Bielefeld
- Benz, A. (2004a): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Ders. (Hg.) (2004c): a.a.O., S. 11–28
- Benz, A. (2004b): Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. In: Ders. (Hg.) (2004c): a.a.O., S. 125–146
- Benz, A. (Hg.) (2004c): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden
- Benz, E. (2007): Auf dem Weg zum lebenslangen Lernen? Die Berufsbildungspolitik der Europäischen Union und die tatsächliche und rechtliche Situation der beruflichen Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Studien zum Arbeitsrecht und zur Arbeitsrechtsvergleiche, Bd. 16. Frankfurt a.M.
- Bjornavold, J. (2001): Lernen sichtbar machen. Ermittlung, Bewertung und Anerkennung nicht formal erworbener Kompetenzen in Europa. Luxemburg

- Blomqvist, I. u.a. (2000): Participation in Adult Education and Training in Finland. Adult Education Survey 2000. Helsinki
- Boateng, S.-K. (2009): Significant Country Differences in Adult Learning. Eurostat Statistics in Focus, H. 44
- Böttcher, W. u.a. (Hg.) (2008): Bildungsmonitoring und Bildungscontrolling in nationaler und internationaler Perspektive. Münster u.a.
- Bogner, A./Littig, B./Menz, W. (Hg.) (2005): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden
- Bogner, A./Menz, W. (2005a): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, A./Littig, B./Menz, W. (Hg.): a.a.O., S. 33–70
- Bogner, A./Menz, W. (2005b): Expertenwissen und Forschungspraxis: die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um die Experten. Zur Einführung in ein unübersichtliches Problemfeld. In: Bogner, A./Littig, B./Menz, W. (Hg.): a.a.O., S. 7–30
- Bottani, N./Walberg, H.-J. (1994): Wozu braucht man internationale Bildungsindikatoren? In: OECD/CERI (Hg.): Die internationalen Bildungsindikatoren der OECD – ein Analyse-rahmen. Ein OECD/CERI-Bericht. Frankfurt a.M., S. 9–16
- Bray, M./Adamson, B./Mason, M. (Hg.) (2007): Comparative Education Research. Approaches and Methods. Comparative Education Research Centre, University of Hong Kong
- Brödel, R. (1998): Begriffliche Positionen und Problemorientierung. In: Ders. (Hg.): Lebenslanges Lernen – lebensbegleitende Bildung. Neuwied u.a., S. 1–31
- Brödel, R. (2007): Lebenslanges Lernen – Erwachsenenpädagogische Verschränkungen mit einem „nachhaltigen“ Diskurs. In: Künzel, K. (Hg.): Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung, Bd. 33/34: Bildung durch das ganze Leben – Europäische Beiträge zur Pädagogik der Lebensspanne. Köln u.a., S. 1–24
- Brödel, R. (2008): Entwicklungslinien und erwachsenenpädagogische Implikationen informellen Lernens. In: Gnahs, D./Kuwan, H./Seidel, S. (Hg.): a.a.O., S. 111–121
- Bron, A./Schemmann, M. (Hg.) (2003): Knowledge Society, Information Society and Adult Education. BSAE – Bochum Studies in International Adult Education. Münster
- Bron, M. Jr. (2008): Obstacles and Pitfalls. Inherent and Self-styled Dangers in Comparative Studies. In: Reischmann, J./Bron, M. Jr. (Hg.): a.a.O., S. 65–80
- Brüsemeister, T. (2007): Disziplinäre Sichtweisen zur Governance. In: Kussau, J./Brüsemeister, T. (Hg.): Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation. Wiesbaden, S. 23–61
- Brüsemeister, T./Eubel, K.-D. (2008): Evaluationsbasierte Steuerung, Wissen und Nicht-Wissen – Einführung in die Thematik. In: Dies. (Hg.): Evaluation, Wissen und Nicht-Wissen. Wiesbaden, S. 7–15
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2001): Aktionsprogramm „Lebensbegleitendes Lernen für alle“. Bonn

- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2003): Lebenslanges Lernen in Deutschland – Finanzierung und Innovation: Kompetenzentwicklung, Bildungsnetze, Unterstützungsstrukturen. Bericht des BMBF für die OECD zu „Good Practice der Finanzierung Lebenslangen Lernens“ im Rahmen des Projektes „Co-financing Lifelong Learning“. Bielefeld
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2004): Finanzierung Lebenslangen Lernens – der Weg in die Zukunft. Schlussbericht der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens. Bielefeld
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2005): Die Strategie für das Lebenslange Lernen verwirklichen. Dokumentation für die Konferenz „Regionale Netzwerke für Lebenslanges Lernen – Strukturelle Innovationen für Bildung und Ausbildung“. Berlin, 08.–09.11.2004. Bonn/Berlin
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008): Konzeption für das Lernen im Lebenslauf. URL: [www.bmbf.de/de/411.php](http://www.bmbf.de/de/411.php) (Stand: 22.01.2010).
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hg.) (2004): Strategie für Lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland. Materialien zur Bildungsplanung und Bildungsförderung, H. 115
- Burns, T. (2007): Evidence in Education: Linking Research and Policy. Knowledge Management. Paris
- Cedefop (2002a): Konsultationsprozess zum Memorandum der Europäischen Kommission über lebenslanges Lernen. Analyse der Länderberichte. Luxemburg
- Cedefop (2002b): AGORA V – Ermittlung, Bewertung und Anerkennung nicht formal erworbener Kompetenzen. Thessaloniki, 15.–16. März 1999. Luxemburg
- Cedefop (2003): Lebenslanges Lernen: Die Einstellungen der Bürger. Luxemburg
- Cedefop (2004a): Getting to Work on Lifelong Learning. Summary Conference Report. Luxemburg
- Cedefop (2004b): Lifelong Learning Bibliography: A European VET Perspective. Cedefop Dossier Serie 6. Luxemburg
- Cedefop/Eurydice (2001): National Actions to Implement Lifelong Learning in Europe. Brüssel
- Charters, A.N. (1999): Standards for Comparative Adult Education Research. In: Reischmann, J./Bron, M. Jr./Jelenc, Z. (Hg.): a.a.O., S. 51–64
- Cook, B./Hite, S./Epstein, E. (2004): Discerning Trends, Contours, and Boundaries in Comparative Education: A Survey of Comparativists and Their Literature. In: Comparative Education Review, H. 2, S. 123–149
- Continuing Vocational Training Survey III (CVTS III): URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/extraction/retrieve/de/theme3/trng/trng\\_cvts3continuing\\_vocational\\_Training\\_Survey](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/extraction/retrieve/de/theme3/trng/trng_cvts3continuing_vocational_Training_Survey) (Stand: 28.11.2008)
- Cortina, K.S. u.a. (Hg.) (2008): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland: Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek

- Council of the European Union (2005): Council Conclusions of 24 May 2005 on New Indicators in Education and Training. Official Journal of the European Union, 2005/ C 141/04
- Crouch, C./Farrell, H. (2004): Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism. In: *Rationality and Society*, H. 1, S. 5–43
- Cussó, R./D'Amico, S. (2005): From Development Comparativism to Globalization Comparativism: Towards More Normative International Education Statistics. In: *Comparative Education*, H. 2, S. 199–216
- Dale, R. (2003): Globalization: A New World For Comparative Education? In: Schriewer, J. (Hg.): *Discourse Formation in Comparative Education*. Bern u.a., S. 87–109
- Dausien, B. (2008): Lebenslanges Lernen als Leitlinie für die Bildungspraxis? Überlegungen zur pädagogischen Konstruktion von Lernen aus biographietheoretischer Sicht. In: Herzberg, H. (Hg.): *Lebenslanges Lernen. Theoretische Perspektiven und empirische Befunde im Kontext der Erwachsenenbildung*. Frankfurt a.M., S. 151–174
- Delors, J./Merkel C.M. (1997): *Lernfähigkeit: Unser verborgener Reichtum*. UNESCO-Bericht zur Bildung für das 21. Jahrhundert. Neuwied u.a.
- Deutscher Bildungsrat (Hg.) (1970): *Strukturplan für das Bildungswesen. Empfehlungen der Bildungskommission*. Stuttgart
- Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (2007a): *Das weiterentwickelte Indikatorenkonzept der Bildungsberichterstattung*. URL: [www.bildungsbericht.de/daten2008/indikatorenkonzept.pdf](http://www.bildungsbericht.de/daten2008/indikatorenkonzept.pdf) (Stand: 15.01.2010)
- Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (Hg.) (2007b): *Wissen für Handeln – Forschungsstrategien für eine evidenzbasierte Bildungspolitik*. EU-Konferenz im Rahmen der Deutschen Präsidentschaft. Berlin/Frankfurt a.M.
- Dewe, B./Weber, P.J. (2007): *Wissensgesellschaft und Lebenslanges Lernen. Eine Einführung in bildungspolitische Konzeptionen der EU*. Bad Heilbrunn
- Dietrich, S./Schade, J. (2008): *Institutionelle Strukturen der Anbieter in der Weiterbildung*. In: Gnahs, D./Kuwan, H./Seidel, S. (Hg.): a.a.O., S. 45–56
- Dobischat, R./Gnahs, D. (2008): *Methodische Reflexionen und Verbesserungsansätze zum BSW-AES*. In: Gnahs, D./Kuwan, H./Seidel, S. (Hg.): a.a.O., S. 219–229
- Döbert, H. (2008): *Die Bildungsberichterstattung in Deutschland – Oder: Wie können Indikatoren zu Innovationen im Bildungswesen beitragen?* In: Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg (Deutschland)/Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (Österreich)/Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Schweiz) (Hg.): a.a.O., S. 71–91
- Döbert, H./Klieme, E. (2009): *Indikatoren gestützte Bildungsberichterstattung*. In: Tippelt, R./Schmidt, B. (Hg.): *Handbuch Bildungsforschung*. 2., überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden, S. 317–336
- Dohmen, G. (1996): *Das lebenslange Lernen. Leitlinien einer modernen Bildungspolitik*. Bonn
- Dohmen, G. (1998): *Zur Zukunft der Weiterbildung in Europa – Lebenslanges Lernen für alle in veränderten Lernumwelten*. Bonn

- Dohmen, G. (2000a): 12 Eckpunkte zur Entwicklung lebenslangen Lernens. In: Arbeitsstab Forum Bildung (Hg.): Erster Kongress des Forums Bildung am 14. und 15. Juli 2000 in Berlin. Materialien des Forum Bildung, Bd. 3. Bonn, S. 756–771
- Dohmen, G. (2000b): Der notwendige gesellschaftliche Ruck – zum lebenslangen Lernen für alle. In: Zeitschrift für internationale Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik, H. 1, S. 2–7
- Dollhausen, K. (2008): Die Wirklichkeit der Weiterbildungsstatistik – Anmerkungen im Übergang vom BSW zum AES. In: Gnahn, D./Kuwan, H./Seidel, S. (Hg.): a.a.O., S. 15–24
- Doukas, C. (2003): New Topologies in European Policies: The Framework of Lifelong Learning Policies. In: Medel-Anonuevo, C. (Hg.): Lifelong Learning. Discourses in Europe. Hamburg, S. 27–35
- Duke, C. (1996): International Adult Education. In: Tuijnman, A.C. (Hg.): a.a.O., S. 696–701
- Eckert, T. (2002): Bildungsstatistik. In: Tippelt, R. (Hg.) (2002a): a.a.O., S. 459–473
- Ertl, H. (2006): European Union Policies in Education and Training: The Lisbon Agenda as a Turning Point? In: Comparative Education, H. 2, S. 5–27
- Esping-Andersen, G. (2003): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge
- Europäische Kommission (1993): Weißbuch zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Dezember 1993. KOM(93) 700. Luxemburg
- Europäische Kommission (1995): Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung. Lehren und Lernen – Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft. URL: <http://ec.europa.eu/education/doc/official/keydoc/lb-de.pdf> (Stand: 29.01.2010)
- Europäische Kommission (2000): Memorandum über Lebenslanges Lernen. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. 30.10.2000. SEK(2000) 1832. Brüssel
- Europäische Kommission (2001a): Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen. Mitteilung der Kommission. KOM(2001) 678 endg. Brüssel
- Europäische Kommission (2001b): Weißbuch Europäisches Regieren. 25.07.2001. KOM(2001) 428 endg. Brüssel
- Europäische Kommission (2003a): Strategien für das lebensbegleitende Lernen in Europa: Sachstandsbericht zur Umsetzung der Ratsentschließung von 2002 zum lebensbegleitenden Lernen. Beitritts- und Bewerberländer. Brüssel
- Europäische Kommission (2003b): Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“. Begleitdokument zum gemeinsamen Zwischenbericht über die Maßnahmen im Rahmen des detaillierten Arbeitsprogramms zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa. KOM(2003) 685. Brüssel
- Europäische Kommission (2004): Vorschlag für einen Beschluss des europäischen Parlaments und des Rates über ein integriertes Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens. KOM(2004) 474. Brüssel

- Europäische Kommission (2007a): Verordnung (EG) Nr. 1000/2007 der Kommission vom 29. August 2007 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 831/2002 der Kommission zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates über die Gemeinschaftsstatistiken — Regelung des Zugangs zu vertraulichen Daten für wissenschaftliche Zwecke. Brüssel
- Europäische Kommission (2007b): Wissen, Kreativität und Innovation durch lebenslanges Lernen. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Entwurf des gemeinsamen Fortschrittsberichts 2008 des Rates und der Kommission über die Umsetzung des Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“. 12.11.2007. KOM(2007) 703 endg. SEK(2007)1484. Brüssel
- Europäische Kommission/GD Bildung und Kultur/GD Beschäftigung und Soziales (2001): Zusammenfassung und Analyse der Konsultationen der Mitgliedsstaaten und EWR-Staaten zum Kommissionsmemorandum über Lebenslanges Lernen. Begleitdokument zur Mitteilung der Kommission „Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen“. Erstellt vom Europäischen Zentrum für die Entwicklung der beruflichen Bildung (Cedefop). Thessaloniki
- Europäischer Rat (2000): Beschäftigung, Wirtschaftsreformen und sozialer Zusammenhalt. Für ein Europa der Innovation und des Wissens. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: [www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm) (Stand: 29.01.2010)
- Europäischer Rat (2001): Lebenslanges Lernen – Praxis und Indikatoren. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. SEC(2001) 1939. Brüssel
- Europäischer Rat (2002a): Entschließung des Rates vom 27. Juni 2002 zum lebensbegleitenden Lernen. Amtsblatt der Europäischen Union. 2002/C 163/01. Brüssel
- Europäischer Rat (2002b): Detailliertes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa. 20.02.02. 6365/02 EDUC 27. Brüssel
- Europäischer Rat (2003): Schlussfolgerungen des Rates vom 5. Mai 2003 über europäische Durchschnittsbezugswerte für allgemeine und berufliche Bildung (Benchmarks). Amtsblatt der Europäischen Union. 2003/C 134/02. Brüssel
- Europäischer Rat (2004): Allgemeine und berufliche Bildung 2010 – Die Dringlichkeit von Reformen für den Erfolg der Lissabon-Strategie. 12.02.2004. 6236/04. EDUC 32. Brüssel
- Europäischer Rat (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“). Amtsblatt der Europäischen Union. 2009/C 119/02. Brüssel
- European Commission (2002): European Report on Quality Indicators of Lifelong Learning. Fifteen Quality Indicators. Brüssel
- European Commission (2004a): Progress towards the Common Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks. Commission Staff Working Paper. SEC(2004) 73. Brüssel

- European Commission (2004b): New Indicators on Education and Training. Commission Staff Working Paper. SEC(2004) 1524. Brüssel
- European Commission (2005): Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. 2005 Report. Commission Staff Working Paper. SEC(2005) 419. Brüssel
- European Commission (2006): Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Report Based on Indicators and Benchmarks. Report 2006. Commission Staff Working Paper. SEC(2006) 639. Brüssel
- European Commission (2007a): Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks. Based on SEC(2007) 1284. Brüssel
- European Commission (2007b): Towards More Knowledge-based Policy and Practice in Education and Training. Commission Staff Working Document. SEC(2007) 1098. Brüssel
- European Commission (2008): Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks 2008. SEC(2008) 2293. Brüssel
- European Commission/Eurostat (2000a): Continuing Vocational Training Survey (CVTS 2). European Union Manual. Luxemburg
- European Commission/Eurostat (2000b): Outline of a Proposal for the Ad hoc Module on Lifelong Learning to Be Included in the 2003 Labour Force Survey. EUROSTAT/E3/2000/ETS08. Luxemburg
- European Commission/Eurostat (2001a): Final Report of the Eurostat Task Force on Measuring Lifelong Learning. Luxemburg
- European Commission/Eurostat (2001b): Module on Lifelong Learning in the EU-LFS 2003. Description of Problems in Measuring Lifelong Learning. EUROSTAT/E3/2001/LFSE09/SCB02. Luxemburg
- European Commission/Eurostat (2001c): Module on Lifelong Learning in the EU-LFS 2003. Description of the Policy NeHg. ESTAT/E3/2001/LFSE08/SCB01. Luxemburg
- European Commission/Eurostat (2001d): Module on Lifelong Learning in the EU-LFS 2003. Discussion of Priorities for Identified Variables. EUROSTAT/E3/2001/LFSE11/SCB04. Luxemburg
- European Commission/Eurostat (2001e): Module on Lifelong Learning in the EU-LFS 2003. Review of Surveys in 5 EU Member Countries and Switzerland. EUROSTAT/E3/2001/LFSE10/SCB03. Luxemburg
- European Commission/Eurostat (2002a): 14<sup>th</sup> CEIES Seminar „Measuring lifelong learning“. Parma, Italy, 25 and 26 June 2001. Luxemburg
- European Commission/Eurostat (2002b): Statistics on Adult Learning, Document for the Annual Meeting of the European Directors of Social Statistics, Luxembourg, 22–23 April 2002. Eurostat/E0/02/DSS/4/5/EN. Luxemburg
- European Commission/Eurostat (2005): Task Force Report on Adult Education Survey. Luxemburg
- European Commission/Eurostat (2006): Classification of Learning Activities. Manual. Luxemburg
- European Commission/OPM (2001): Finnish Views on the Memorandum on Lifelong Learning. 21.06.01 8/330/2001 OPM 260/021/2001 TM

- Eurostat (2005): Statistik kurz gefasst. Lebenslanges Lernen in Europa. Luxemburg
- Eurydice: The Information Database on Education Systems in Europe. URL: [www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice/EuryCountry](http://www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice/EuryCountry) (Stand: 22.01.2010)
- Eurydice (2000): Lebenslanges Lernen. Der Beitrag der Bildungssysteme der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Brüssel
- Eurydice (2004): Eurybase: Το εκπαιδευτικό σύστημα στην Ελλάδα 2004/05. [Das Bildungssystem in Griechenland]. Brüssel
- Eurydice (2005): Eurybase: Organisation des Bildungssystems in der Bundesrepublik Deutschland 2005/06. Brüssel
- Eurydice (2006): Eurybase: The Education System in Finland 2006/07. Brüssel
- Eurydice (2007): Schlüsseldaten zu Bildungssystemen in Europa. Brüssel
- Eurydice/Cedefop (2003a): Structures of Education, Vocational Training and Adult Education Systems in Europe: Greece. Brüssel
- Eurydice/Cedefop (2003b): Structures of Education, Vocational Training and Adult Education Systems in Europe: Finland. Brüssel
- Eurydice/Cedefop/ETF (2003): Strukturen der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Erwachsenenbildung in Europa: Deutschland 2002/03. Brüssel
- Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (Hg.) (2003): Ressourcen der allgemeinen Weiterbildung in Deutschland. Bielefeld
- Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (Hg.) (2004): Finanzierung Lebenslangen Lernens – der Weg in die Zukunft, Bd. 6. Bielefeld
- Faulstich, P. (2009): Recht, Politik und Organisation. In: Fuhr, T./Gonon, P./Hof, C. (Hg.): a.a.O., S. 903–937
- Faulstich, P./Zeuner, C. (2006): Erwachsenenbildung. Eine handlungsorientierte Einführung in Theorie, Didaktik und Adressaten. 2., akt. Aufl. Weinheim u.a.
- Faure, E./Herrera, F./Kaddoura, A.-R. (1973): Wie wir leben lernen. Der UNESCO-Bericht über Ziele und Zukunft unserer Erziehungsprogramme. Reinbek
- Feller, G. (Hg.) (2006): Weiterbildungsmonitoring ganz öffentlich. Entwicklungen, Ergebnisse und Instrumente zur Darstellung lebenslangen Lernens. Bielefeld
- Fend, H. (2006): Neue Theorie der Schule. Einführung in das Verstehen von Bildungssystemen. Wiesbaden
- Fend, H. (2008): Schule gestalten. Systemsteuerung, Schulentwicklung und Unterrichtsqualität. Wiesbaden
- Field, J. (2006): Lifelong Learning and the New Educational Order. Stroke on Trent
- Fuhr, T./Gonon, P./Hof, C. (Hg.): Handbuch der Erziehungswissenschaft, Bd. II/2: Erwachsenenbildung/Weiterbildung. Paderborn
- Gerlach, C. (2000): Lebenslanges Lernen. Konzepte und Entwicklungen 1972 bis 1997. Köln u.a.
- Giddings, D./Kuwan, H. (2002): Development of an International Continuing Education and Training Module (OECD-Module). Final Preliminary Report. Paris
- Giese, J./Wittpoth, J. (2009): Institutionen der Erwachsenenbildung. In: Fuhr, T./Gonon, P./Hof, C. (Hg.): a.a.O., S. 939–953

- Gieseke, W. (1999): Bildungspolitische Interpretationen und Akzentsetzungen des Slogans vom lebenslangen Lernen. In: Arnold, R./Gieseke, W. (Hg.): Die Weiterbildungsgesellschaft, Bd. 2: Bildungspolitische Konsequenzen. Neuwied u.a., S. 93–120
- Gieseke, W. (2007): Lebenslanges Lernen und Emotionen: Wirkungen von Emotionen auf Bildungsprozesse aus beziehungstheoretischer Perspektive. Bielefeld
- Gläser, J./Laudel, G. (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden
- Gnahn, D. (2008a): International vergleichende Kompetenzmessung bei Erwachsenen als bildungspolitisches Steuerungsinstrument. In: Hartz, S./Schrader, J. (Hg.): Steuerung und Organisation in der Weiterbildung. Bad Heilbrunn, S. 125–144
- Gnahn, D. (2008b): „Weiterbildung“ und „adult learning“ – deutsche und europäische Begriffswelten. In: Gnahn, D./Kuwan, H./Seidel, S. (Hg.): a.a.O., S. 25–34
- Gnahn, D./Kuwan, H./Seidel, S. (Hg.) (2008): Weiterbildungsverhalten in Deutschland, Bd. 2: Berichtskonzepte auf dem Prüfstand. Bielefeld
- Gnahn, D. u.a. (2002): Harmonised List of Learning Activities. Hannover
- Gogolin, I. (2002): Interkulturelle Bildungsforschung. In: Tippelt, R. (Hg.) (2002a): a.a.O., S. 263–282
- Gogolin, I. u.a. (Hg.) (2005): Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Beiheft 4: Standards und Standardisierungen in der Erziehungswissenschaft
- Gonon, P. (1998): Das internationale Argument in der Bildungsreform. Die Rolle internationaler Bezüge in den bildungspolitischen Debatten zur schweizerischen Berufsbildung und zur englischen Reform der Sekundarstufe II. Bern u.a.
- Gouvas, D.S. (2007): The „Response“ of the Greek State to Global Trends of Educational Policy Making. In: European Educational Research Journal, H. 1, S. 25–38
- Green, A./Wolf, A./Loney T. (Hg.) (1999): Convergence and Divergence in European Education and Training Systems. London
- Hake, B. (2008): Comparative Policy Analysis and Lifelong Learning Narratives: The „Employability Agenda“ from a Life-Course Perspective. In: Reischmann, J./Bron, M. Jr. (Hg.): a.a.O., S. 167–178
- Hammer, G./Moser, C./Klapfer, K. (2004): Lebenslanges Lernen 2003: Ergebnisse des Mikrozensus Juni 2003. Wien
- Hartz, S./Schrader, J. (Hg.) (2008a): Steuerung und Organisation in der Weiterbildung. Bad Heilbrunn
- Hartz, S./Schrader, J. (2008b): Steuerung und Organisation in der Weiterbildung – ein vernachlässigtes Thema? In: Dies. (Hg.) (2008a): a.a.O., S. 9–30
- Hasan, A. (1996): Lifelong Learning. In: Tuijnman, A. (Hg.): a.a.O., S. 33–40
- Heinonen, V. (2007): Porträt Weiterbildung Finnland. Bielefeld
- Hendriks, M. u.a. (2004): Attention that Indicators Receive in the Press. In: European Educational Research Journal, H. 1, S. 278–304. URL: <http://dx.doi.org/10.2304/eerj.2004.3.1.9>. (Stand: 26.01.2010)
- Henry, M. u.a. (2001): The OECD, Globalization and Educational Policy. Oxford/New York

- Héritier, A. (2002): New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislation? In: Ders. (Hg.): *Common Goods. Reinventing European and International Governance*. Boulder, CO, S. 185–206
- Herpen, M.v. (1994): Gegenwärtig begriffliche Modelle für Bildungsindikatoren. In: OECD/CERI: *Die internationalen Bildungsindikatoren der OECD – ein Analyserahmen*. Ein OECD/CERI-Bericht. Frankfurt a.M., S. 29–61
- Herzberg, H. (Hg.) (2008): *Lebenslanges Lernen. Theoretische Perspektiven und empirische Befunde im Kontext der Erwachsenenbildung*. Frankfurt a.M. u.a.
- Hill, H. (2002): Zur Methode der offenen Koordinierung in der Europäischen Union. In: Sommermann, K.-P./Ziekow, J. (Hg.): *Perspektiven der Verwaltungsforschung. Beiträge zur wissenschaftlichen Arbeitstagung aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung* vom 8. bis 10. Oktober 2001 in Sprey. Berlin
- Hingel, A. (2001): Education Policies and European Governance. In: *European Journal for Education Law and Policy*, H. 1–2, S. 7–16
- Hörner, W. (1996): Einführung: Bildungssysteme in Europa – Überlegungen zu einer vergleichenden Betrachtung. In: Anweiler, O. u.a. (Hg.): *Bildungssysteme in Europa. Entwicklung und Struktur des Bildungswesens in zehn Ländern*. Weinheim/Basel, S. 13–29
- Hörner, W. (2004): „Europa“ als Herausforderung für die Vergleichende Erziehungswissenschaft – Reflexionen über die politische Funktion einer pädagogischen Disziplin. In: *Tertium Comparationis*, H. 2, S. 230–244
- Hohn, H.-W./Schimank, U. (Hg.) (1990): *Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem. Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung*. Frankfurt a.M./New York
- Hopf, C./Schmidt, C. (Hg.) (1993): *Zum Verhältnis von innerfamiliären sozialen Erfahrungen, Persönlichkeitsentwicklung und politischen Orientierungen. Dokumentation und Erörterung des methodischen Vorgehens in einer Studie zu diesem Thema*. Universität Hildesheim, Institut für Sozialwissenschaften. URL: <http://w2.wa.uni-hannover.de/mes/berichte/rex93.htm> (Stand: 26.01.2010)
- Hoskins, B./Fredriksson, U. (2008): *What Is it and Can it Be Measured? Ispra (European Commission/Joint Research Centre)*. URL: <http://crell.jrc.ec.europa.eu/> (Stand: 26.01.2010)
- Hüfner, A. (2006): Bildungsberichterstattung – Erwartungen aus der Sicht der Politik. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Beiheft 6*, S. 15–19
- Ioannidou, A. (2006): Lebenslanges Lernen als bildungspolitisches Konzept und seine Bedeutung für die Bildungsberichterstattung auf europäischer Ebene. Über die Kunst, Proteus zu erfassen. In: Feller, G. (Hg.): *a.a.O.*, S. 11–34
- Ioannidou, A. (2007): Comparative Analysis of New Governance Instruments in Transnational Educational Space – A Shift to Knowledge-based Instruments? In: *European Educational Research Journal*, H. 6, S. 336–347. URL: <http://dx.doi.org/10.2304/eejr.2004.3.1.9>. (Stand: 26.01.2010)
- Ioannidou, A. (2008): Governance-Instrumente im Bildungsbereich im transnationalen Raum. In: Hartz, S./Schradler, J. (Hg.): *Steuerung und Organisation in der Weiterbildung*. Bad Heilbrunn, S. 91–110

- Ioannidou, A./Seidel, S. (2008): Europäische Konzepte zur Erfassung des lebenslangen Lernens – Weichenstellungen und Einschätzungen. In: Gnahn, D./Kuwan, H./Seidel, S. (Hg.): a.a.O., S. 181–192
- Istance, D./Schuetze, H.G./Schuller, T. (2002): International Perspectives on Lifelong Learning. From Recurrent Education to the Knowledge Society. Buckingham
- Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (2004): Governance in der Europäischen Union. In: Benz, A. (Hg.) (2004c): a.a.O., S. 77–101
- Jakku-Sihvonen, R. (2007): Use of Evidence: Development of an Evaluation Culture in Education. In: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (Hg.): Knowledge for Action – Research Strategies for an Evidence-Based Education Policy. Symposium During Germany's EU Presidency 28–30 March in Frankfurt a.M. Conference Volume. Frankfurt a.M., S. 70–75
- Jakobi, A. (2006): The Worldwide Norm of Lifelong Learning. A Study of Global Policy Development. Unveröff. Dissertation, Universität Bielefeld
- Jakobi, A. (2007): Die Bildungspolitik der OECD: Vom Erfolg eines scheinbar machtlosen Akteurs. In: Zeitschrift für Pädagogik, H. 2, S. 166–181
- Jakobi, A./Martens, K. (2007): Diffusion durch Internationale Organisationen: Die Bildungspolitik der OECD. In: Holzinger, K./Jörgens, H./Knill, C. (Hg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. Wiesbaden, S. 247–270
- Jarvis, P. (2006): Towards a Comprehensive Theory of Human Learning. New York u.a.
- Jensen, O. (2005): Induktive Kategorienbildung als Basis Qualitativer Inhaltsanalyse. In: Mayring, P./Gläser-Zikuda, M. (Hg.): Die Praxis der Qualitativen Inhaltsanalyse. Weinheim/Basel, S. 255–275
- Jornitz, S. (2008): Was bedeutet „evidenzbasierte Bildungsforschung“? Über den Versuch, Wissenschaft für Praxis verfügbar zu machen am Beispiel der Review-Erstellung. In: Die Deutsche Schule, H. 2, S. 206–216
- Jütte, W. (1999): Translation Difficulties and the Importance of Terminology Work in Comparative Adult Education. In: Reischmann, J./Bron, M. Jr./Jelenc, Z. (Hg.): a.a.O., S. 261–272
- Kade, J./Nittel, D./Seitter, W. (2007): Einführung in die Erwachsenenbildung/Weiterbildung. 2., überarb. Aufl. Stuttgart
- Kade, J./Seitter, W. (1996): Lebenslanges Lernen – mögliche Bildungswelten: Erwachsenenbildung, Biographie und Alltag. Opladen
- Kallen, D. (1997): Lebenslanges Lernen in der Retrospektive. In: Europäische Zeitschrift für Berufsbildung, H. 8/9, S. 17–24
- Kallen, D. (2002): Lifelong Learning Revisited. In: Istance, D./Schuetze, H.G./Schuller, T. (Hg.): a.a.O., S. 32–38
- Καψάλης, Αχ./Παπασταμάτης, Αδ. [Kapsalis/Papastamatis] (2002): Εκπαίδευση ενηλίκων α'. Γενικά εισαγωγικά θέματα. [Erwachsenenbildung A. Allgemeine einführende Themen]. Θεσσαλονίκη
- Kehm, B./Lanzendorf, U. (2005): Ein neues Governance-Regime für die Hochschulen – mehr Markt und weniger Selbststeuerung? In: Teichler, U./Tippelt, R. (Hg.): Hochschullandschaft im Wandel. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik, S. 41–55

- Keiner, E. (2005): Zur Konstruktion erziehungswissenschaftlicher Forschung aus der Perspektive der OECD. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaften, Beiheft 4, S. 13–23
- Kelle, U. (2000): Computergestützte Analyse qualitativer Daten. In: Flick, U./Kardorff, E.v./Steinke, I. (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek, S. 485–502
- Kelle, U. (2007): Die Integration qualitativer und quantitativer Methoden in der empirischen Sozialforschung. Theoretische Grundlagen und methodologische Konzepte. Wiesbaden
- Keller, R. (2004): Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen. Opladen
- Κελπανίδης, Μ./Βρυγιώτη, Κ. [Kelpanidis/Vrynioti] (2004): Διαβίου μάθηση. Κοινωνικές προϋποθέσεις και λειτουργίες. Δεδομένα και διαπιστώσεις. [Lebenslanges Lernen. Gesellschaftliche Voraussetzungen und Funktionen. Fakten und Feststellungen]. Αθήνα
- Klees, S. (2008): Reflections on Theory, Method, and Practice in Comparative and International Education. In: Comparative Education Review, H. 3, S. 301–328
- Klieme, E./Avenarius, H./Baethge, M. (2006): Grundkonzeption der Bildungsberichterstattung für Deutschland. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Beiheft 6, S. 129–145
- Klöß, H.-P./Weiß, R. (Hg.) (2003): Bildungs-Benchmarking Deutschland. Was macht ein effizientes Bildungssystem aus? Köln
- Knoll, J.H. (1996): Internationale Weiterbildung und Erwachsenenbildung: Konzepte, Institutionen, Methoden. Wissen. Darmstadt
- Knoll, J.H. (1997a): Internationale und Vergleichende Erwachsenenbildungsforschung. In: Bildung und Erziehung, H. 3, S. 251–256
- Knoll, J.H. (1997b): Stand der Vergleichenden Forschung in der Erwachsenenbildung. Von der systemischen Juxtaposition zum problem-/gegenstandsorientierten Vergleich? In: Bildung und Erziehung, H. 3. S. 257–272
- Knoll, J.H. (1998): Lebenslanges Lernen und internationale Bildungspolitik – Zur Genese eines Begriffs und dessen nationale Operationalisierungen. In: Brödel, R. (Hg.): Lebenslanges Lernen – lebensbegleitende Bildung. Neuwied u.a., S. 35–50
- Knoll, J.H. (1999): Internationalität in der Erwachsenenbildung/Weiterbildung. Eine zeitgeschichtliche Skizze. In: DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung, H. 2, S. 35–37
- Knowles, M.S./Holton, E.F./Swanson, R. (2007): Lebenslanges Lernen. Andragogik und Erwachsenenbildung. 6. Aufl. Heidelberg/München
- Kohler, B. (2005): Rezeption internationaler Schulleistungsstudien. Münster u.a.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (Hg.) (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bielefeld
- Kraus, K. (2001): Lebenslanges Lernen – Karriere einer Leitidee. Bielefeld
- Kristen, C. u.a. (Hg.) (2005): Längsschnittstudien für die Bildungsberichterstattung – Beispiel aus Europa und Nordamerika. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bildungsreform, Bd. 10. Bonn
- Krücken, G. (2003): Learning the „New, New Thing“: On the Role of Path Dependency in University Structures. In: Higher Education, H. 3, S. 315–339

- Krüger, H.-H./Rauschenbach, T./Sander, U. (Hg.) (2007): Bildungs- und Sozialberichterstattung. Wiesbaden
- Kuckartz, U. (2005): Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten. Wiesbaden
- Kultusministerkonferenz/Humboldt-Universität Berlin (2006): Gesamtstrategie der KMK zum Bildungsmonitoring. Berlin
- Kuper, H. (2008a): Operationalisierung der Weiterbildung – Begriffswelten und Theoriebezüge. In: Gnahs, D./Kuwan, H./Seidel, S. (Hg.): a.a.O., S. 35–42
- Kuper, H. (2008b): Evaluationswissen als Steuerungsmedium. In: Hartz, S./Schrader, J. (Hg.): Steuerung und Organisation in der Weiterbildung. Bad Heilbrunn, S. 311–324
- Kussau, J./Brüsemeister, T. (2007a): Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hg.): a.a.O., S. 15–54
- Kussau, J./Brüsemeister, T. (2007b): Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation. Wiesbaden
- Kuwan, H./Larsson, A.-C. (2008): Final Report of the Development of an International Adult Learning Module (OECD AL Module). Recommendations on Methods, Concepts and Questions in International Adult Learning Surveys. OECD Education Working Paper No. 21. Paris
- Kuwan, H./Seidel, S. (2008): Informelles Lernen – Überlegungen zur empirischen Erfassung. In: Gnahs, D./Kuwan, H./Seidel, S. (Hg.): a.a.O., S. 97–110
- Kuwan, H./Thebis, F. (Hg.) (2005): Berichtssystem Weiterbildung IX. Ergebnisse der Repräsentativbefragung zur Weiterbildungssituation in Deutschland. Bonn
- Kuwan, H. u.a. (2006): Berichtssystem Weiterbildung IX. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland. Bonn
- Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg (Deutschland)/Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (Österreich)/Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Schweiz) (Hg.) (2008): Bildungsmonitoring, Vergleichsstudien und Innovationen. Von evidenzbasierter Steuerung zur Praxis. OECD/CERI-Regionalseminar für die deutschsprachigen Länder in Potsdam vom 25.–28. September 2007. Berlin
- Lange, B./Alexiadou, N. (2007): New Forms of European Union Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis of the Open Method of Coordination. In: European Educational Research Journal, H. 4, S. 321–335
- Lange, S./Schimank, U. (Hg.) (2004): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden
- Lawn, M./Lingard, B. (2002): Constructing a European Policy Space in Education Governance: The Role of Transnational Policy Actors. In: European Educational Research Journal, H. 2, S. 290–307
- Leber, U. (2006): Das IAB-Betriebspanel als Grundlage für Weiterbildungsfragen. In: Feller, G. (Hg.): a.a.O., S. 89–102

- Lehmbruch, G. (2002): Der unitarische Bundesstaat in Deutschland. Pfadabhängigkeit und Wandel. Diskussionspapier. Köln
- Lenz, W. (2003): Lebenslanges Lernen in der Wissensgesellschaft – Voraussetzungen und Rahmenbedingungen. Österreichischer Länderbericht zum OECD/CERI-Seminar. Graz
- Lessenich, S. (1995): Wohlfahrtsstaat, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik in Spanien. Eine exemplarische Analyse postautoritären Wandels. Opladen
- Levin, B. (2007): Knowledge for Action in Education Research and Policy: What We Know, What We Don't Know and What We Need to Do. In: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (Hg.): Knowledge for Action – Research Strategies for an Evidence-based Education Policy. Symposium during Germany's EU Presidency 28–30 March in Frankfurt a.M. Conference Volume. Frankfurt a.M., S. 29–36
- Livingstone, D.W. (1999): Informelles Lernen in der Wissensgesellschaft. In QUEM-Report, H. 60, S. 65–91
- Mandl, H./Kopp, B./Dvorak, S. (2004): Aktuelle theoretische Ansätze und empirische Befunde im Bereich der Lehr-Lernforschung – Schwerpunkt Erwachsenenbildung. URL: [www.die-bonn.de/espid/dokumente/doc-2004/mandl04\\_01.pdf](http://www.die-bonn.de/espid/dokumente/doc-2004/mandl04_01.pdf) (Stand: 26.01.2010)
- Maritzen, N. (2008): Bildungsmonitoring – Systeminnovation zur Sicherung von Qualitätsstandards. In: Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg (Deutschland)/Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (Österreich)/Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Schweiz) (Hg.) (2008): a.a.O., S. 109–124
- Martens, K. (2007): How to Become an Influential Actor – The Comparative Turn in OECD Education Policy. In: Martens, K./Rusconi, A./Leuze, K. (Hg.): a.a.O., S. 40–56
- Martens, K./Balzer, C. (2004): Comparing Governance of International Organizations – The EU, the OECD and Educational Policy. TranState Working Papers 7. Bremen
- Martens, K./Rusconi, A./Leuze, K. (Hg.) (2007): New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making. Transformation of the State Series. Basingstoke u.a.
- Martens, K./Weymann, A. (2007): The Internationalization of Education Policy: Towards Convergence of National Paths? In: Hurrelmann, A. u.a. (Hg.): Transforming the Golden-Age Nation State. Basingstoke, S. 152–172
- Mavridis, S. (2003): Erwachsenenbildung in Griechenland. In: DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung, H. 1, S. 42–46
- Mayer, H.O. (2006): Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung und Auswertung. München u.a. Mayntz, R. (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodische Überlegungen. Frankfurt a.M./New York
- Mayntz, R. (2000): Politikwissenschaft in einer entgrenzten Welt. MpifG Discussion Paper 3. Köln
- Mayntz, R. (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (Hg.) (2004c): a.a.O., S. 65–76
- Mayntz, R./Scharpf, F.W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Dies. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a.M., S. 39–72

- Mayring, P. (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim/Basel
- Medel-Anonuevo, C. (Hg.) (2003): Lifelong Learning. Discourses in Europe. Hamburg
- Meuser, M./Nagel, U. (2005a): Vom Nutzen der Expertise. ExpertInneninterviews in der Sozialberichterstattung. In: Bogner, A./Littig, B./Menz, W. (Hg.): a.a.O., S. 257–272
- Meuser, M./Nagel, U. (2005b): Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, A./Littig, B./Menz, W. (Hg.): a.a.O., S. 71–93
- Meyer, J. (2005): Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen. Frankfurt a.M.
- Meyer, J./Ramirez, F. (2003): The World Institutionalization of Education. In: Schriewer, J. (Hg.): Discourse Formation in Comparative Education. Bern u.a., S. 111–132
- Ministry of Education, Finland (1997): The Joy of Learning. A National Strategy for Lifelong Learning. Committee Report. Helsinki
- Ministry of Education, Finland (2005): Education and Training 2010 – Finland’s Interim Report. Reform of the Education and Training System and the Common Objectives Set by the European Union for 2010. Helsinki
- Mitter, W. (2001): Der Vergleich in der Erziehungswissenschaft und die vergleichende Erziehungswissenschaft. Oskar Anweiler zum 75. Geburtstag. In: Bildung und Erziehung, H. 1. S. 91–103
- Moos, L. (2006): What Kinds of Democracy in Education are Facilitated by Supra- and Transnational Agencies? In: European Educational Research Journal, H. 3/4, S. 160–168
- Mundy, K. (2007): Educational Multilateralism – Origins and Indications for Global Governance. In: Martens, K./Rusconi, A./Leuze, K. (Hg.) (2007): a.a.O., S. 19–39
- Μυλωνά, Θ./Μάνεση, Ν./Παπανδρέου, Α. [Mylona/Manesi/Papandreou] (2001): Ατυπες μορφές διαβίου επαγγελματικής κατάρτισης των εκπαιδευτικών. [Informelle Formen lebenslanger Weiterbildung für Lehrende]. In: Παιδαγωγική Εταιρεία Ελλάδος: Συνεχιζόμενη εκπαίδευση και διαβίου μάθηση: Διεθνής εμπειρία και ελληνική προοπτική. Πρακτικά του Θ’ Διεθνούς Παιδαγωγικού Συνεδρίου. (Βόλος 1999). Αθήνα, S. 375–389
- Noah, H.J. (1971): Zum Begriff des erziehungswissenschaftlichen Vergleichs. Beitrag für das Expertentreffen „Methodology of Comparative Education“ vom 30.08–03.09.1971 im UNESCO Institute for Education, Hamburg
- Noah, H.J. (1984): Focus on Comparative Education. The Use and Abuse of Comparative Education. In: Comparative Education Review, H. 4, S. 550–562
- Nolda, S. (Hg.) (1996): Erwachsenenbildung in der Wissensgesellschaft. Bad Heilbrunn
- Nolda, S. (2001): Das Konzept der Wissensgesellschaft und seine (mögliche) Bedeutung für die Erwachsenenbildung. In: Wittpoth, J. (Hg.): Erwachsenenbildung und Zeitdiagnosen. Bielefeld, S. 91–117
- North, D. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen
- Nuissl, E. (2001a): Internationale Erwachsenenbildung. In: Arnold, R./Nolda, S./Nuissl, E. (Hg.): Wörterbuch Erwachsenenpädagogik. Bad Heilbrunn, S. 164–167
- Nuissl, E. (2001b): Internationalisierung. In: Arnold, R./Nolda, S./Nuissl, E. (Hg.): Wörterbuch Erwachsenenpädagogik. Bad Heilbrunn, S. 168–169

- Nuissl, E./Pehl, K. (2004): *Porträt Weiterbildung Deutschland*. 3., akt. Aufl. Bielefeld
- Nuissl, E./Schlutz, E. (Hg.) (2001). *Systemevaluation und Politikberatung. Gutachten und Analysen zum Weiterbildungssystem*. Bielefeld
- Nyysölä, K./Hämäläinen, K. (2001): *Lifelong Learning in Finland*. Cedefop Panorama Series. Luxemburg
- Olbrich, J. (2001): *Geschichte der Erwachsenenbildung in Deutschland*. Bonn
- Organisation for Economic Co-operation and Development (1997a): *Lifelong Learning for All*. Meeting of the Education Committee at Ministerial Level, 16–17 January 1996. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (1997b): *Manual for Better Training Statistics. Conceptual, Measurement and Survey Issues*. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2001a): *Economics and Finance of Lifelong Learning*. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2001b): *UOE (UNESCO-OECD-Eurostat) Data Collection on Education Systems 2001*. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2001c): *Thematic Review on Adult Learning. Country Note: Finland*. URL: [www.oecd.org/dataoecd/23/3/2697889.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/23/3/2697889.pdf) (Stand: 27.01.2010)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2001d): *Thematic Review on Adult Learning. Background Report: Finland*. URL: [www.oecd.org/dataoecd/55/26/2541579.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/55/26/2541579.pdf) (Stand: 27.01.2010)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2003a): *Beyond Rhetoric. Adult Learning Policies and Practices*. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2003b): *Thematic Review on Adult Learning. Background Report: Germany*. URL: [www.oecd.org/dataoecd/3/38/34388470.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/3/38/34388470.pdf) (Stand: 27.01.2010)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2004a): *Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2004*. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2004b): *Lifelong Learning. Policy Brief*. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2004c): *OECD Handbook for Internationally Comparative Education Statistics. Concepts, Standards, Definitions and Classifications*. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2004d): *Directorate for Education and Directorate for Employment, Labour and Social Affairs Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC). Draft Strategy Paper. Policy Objectives, Strategic Options and Cost Implications*. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2005a): *Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2005*. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2005b): *Work on Education 2005–2006*. Paris

- Organisation for Economic Co-operation and Development (2005c): Thematic Review on Adult Learning. URL: [www.oecd.org/document/3/0,3343,en\\_2649\\_39263238\\_11997955\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_39263238_11997955_1_1_1_1,00.html) (Stand: 27.01.2010)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2005d): Promoting Adult Learning. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2005e): Learning a Living. First Results of the Adult Literacy and Life Skills Survey. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2005f): Directorate for Education/Strategic Management Group. The Relevance of PIAAC to Education Policy. EDU/INES/SMG(2005)2. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2006a): Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2006. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2006b): Briefing Notes für Deutschland. URL: [www.oecd.org/dataoecd/52/6/37392523.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/52/6/37392523.pdf) (Stand: 26.03.2007)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2007): Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2007. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2008): Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2008. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development/Centre for Educational Research and Innovation (1973): Recurrent Education: A Strategy for Lifelong Learning. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development/Centre for Educational Research and Innovation (1994): Die internationalen Bildungsindikatoren der OECD – ein Analysegerüst. Ein OECD/CERI-Bericht. Frankfurt a.M.
- Organisation for Economic Co-operation and Development/National Accreditation Centre for Continuing Vocational Training EKEPIS (2003): The Role of National Qualification Systems in Promoting Lifelong Learning. Background Report for Greece. Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development/Statistics Canada (2000): Literacy in the Information Age. Final Report of the International Adult Literacy Survey. Paris
- Paape, B./Pütz, K. (Hg.) (2001): Die Zukunft des lebenslangen Lernens – The Future of Lifelong Learning. Festschrift zum 75. Geburtstag von Franz Pöggeler. Bern u.a.
- Pagani, F. (2002): Peer Review: A Tool for Co-operation and Change. An Analysis of an OECD Working Method. SG/LEG (2002)1. Paris
- Pahl, V. (2006): Bildungsberichterstattung und empirische Bildungsforschung – Förderangebote und Erwartungen des BMBF. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Beiheft 6, S. 20–26
- Παπαχρήστος, Κ./Γιαννίκας, Α./Μπαμπαρούτσος, Χ. [Papachristos/Giannikas/Babaroutsis] (2001): Συνεχιζόμενη εκπαίδευση, διαβίου μάθηση και οι στρατηγικές ένταξης των μειονοτήτων και των μετακινούμενων πληθυσμών: Διαπολιτισμική προσέγγιση. [Weiterbildung, lebenslanges Lernen und die Integrationsstrategien für Minderheiten und Einwanderer]. In: Παιδαγωγική Εταιρεία Ελλάδος: Συνεχιζόμενη εκπαίδευση και διαβίου μάθηση: Διεθνής εμπειρία και ελληνική προοπτική. Πρακτικά του Θ' Διεθνούς Παιδαγωγικού Συνεδρίου. (Βόλος 1999). Αθήνα, S. 295–315

- Papadopoulos, G.S. (1994): Die Entwicklung des Bildungswesens von 1960 bis 1990. Der Beitrag der OECD. Bern u.a.
- Papadopoulos, G.S. (2002a): Policies for Lifelong Learning: An Overview of International Trends. In: UNESCO: a.a.O., S. 37–61
- Papadopoulos, G. (2002b): Lifelong Learning and the Changing Policy Environment. In: Istance, D./Schuetze, H.G./Schuller, T. (Hg.): a.a.O., S. 39–46
- Papaioannou, S. (1997): Erwachsenenbildung in Griechenland. Frankfurt a.M.
- Parreira do Amaral, M. (2006): The Influence of Transnational Organizations on National Education Systems. Bern u.a.
- Peters, M.A. (2005): Bildung und Ideologien der Wissensökonomie: Europa und die Politik des Nacheiferns. In: Otto, H.-U./Coelen, T. (Hg.): Ganztägige Bildungssysteme. Innovation durch Vergleich. Münster u.a., S. 23–38
- Pierson, P. (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: The American Political Science Review, H. 2, S. 251–267
- Prenzel, M. (2005): Zur Situation der Empirischen Bildungsforschung. In: Mandl, H./Kopp, B. (Hg.): Impulse für die Bildungsforschung. Berlin, S. 7–21
- Rautalin, M./Alasuutari, P. (2007): The Curse of Success: The Impact of the OECD's Programme for International Student Assessment on the Discourses of the Teaching Profession in Finland. In: European Educational Research Journal, H. 4, S. 348–363
- Reinhoffer, B. (2005): Lehrkräfte geben Auskunft über ihren Unterricht. Ein systematisierender Vorschlag zur deduktiven und induktiven Kategorienbildung in der Unterrichtsforschung. In: Mayring, P./Gläser-Zikuda, M. (Hg.): Die Praxis der Qualitativen Inhaltsanalyse. Weinheim/Basel, S. 123–142
- Reischmann, J. (2000): Internationale und Vergleichende Erwachsenenbildung: Beginn einer Konsolidierung. In: Internationalität der Erwachsenenbildung. Analysen, Erfahrungen und Perspektiven. Dokumentation der Jahrestagung 1999 der Sektion Erwachsenenbildung der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft. Beiheft zum Report, S. 39–50
- Reischmann, J./Bron M. Jr. (Hg.) (2008): Comparative Adult Education 2008. Experiences and Examples. Frankfurt a.M.
- Reischmann, J./Bron, M. Jr./Jelenc, Z. (Hg.) (1999): Comparative Adult Education 1998. The Contribution of ISCAE to an Emerging Field of Study. Ljubljana
- Reuter, L.R. (2002): Politik- und rechtswissenschaftliche Bildungsforschung. In: Tippelt, R. (Hg.) (2002a): a.a.O., S. 169–181
- Rigas, A.A. (1970): Die Entwicklung der Erwachsenenbildung in Griechenland im Verhältnis zu Skandinavien und dem deutschsprachigen Raum. Ein Beitrag zur vergleichenden Erziehungswissenschaft. Köln
- Rinne, R./Kallo, J./Hokka, S. (2004): Too Eager to Comply? OECD Education Policies and the Finnish Reponse. In: European Educational Research Journal, H. 2, S. 454–485
- Robertson, S.L. (2008): „Producing“ the Global Knowledge Economy: The World Bank, the KAM, Education and Development. In: Simons, M./Olssen, M./Peters, M. (Hg.): Re-reading Education Policies: Studying the Policy Agenda of the 21<sup>st</sup> Century. Rotterdam

- Robertson, S.L./Dale, R. (Hg.) (2009): *Globalisation and Europeanisation in Education*. Oxford
- Rohlmann, R. (1999): Weiterbildungsgesetze der Länder. In: Tippelt, R. (Hg.): *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung*. Wiesbaden, S. 402–417
- Rolff, H.-G. (2008): Konsequenzen aus Schulleistungsstudien und ihre Umsetzung auf Schulebene. In: Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg (Deutschland)/Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (Österreich)/Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Schweiz) (Hg.): a.a.O., S. 147–159
- Rose, N. (1999): *The Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge
- Rosenblatt, B.v./Bilger, F./Post, J. (2005/06): Konzeptstudie BSW-AES. Zusammenfassung und Empfehlungen. München
- Rosenblatt, B.v./Bilger, F. (2008): *Weiterbildungsverhalten in Deutschland*, Bd. 1: Berichtssystem Weiterbildung und Adult Education Survey 2007. Bielefeld
- Rosenblatt, B./Seidel, S. (2008): Weiterbildungsbeteiligung im internationalen Vergleich. In: Rosenblatt, B.v./Bilger, F.: a.a.O., S. 193–211
- Rubenson, K. (1996): *Adult Education Research*. In: Tuijnman, A.C. (Hg.): a.a.O., S. 164–168
- Rubenson, K./Schuetze, H.G. (2000a): *Lifelong Learning for the Knowledge Society: Demand, Supply, and Policy Dilemmas*. In: Dies. (Hg.) (2002b): a.a.O., S. 355–376
- Rubenson, K./Schuetze, H.G. (Hg.) (2000b): *Transition to the Knowledge Society – Policies and Strategies for Individual Participation and Learning*. Vancouver
- Rubner, J. (2008): Bildungspolitik und Bildungsforschung – Wie gut funktioniert die Zusammenarbeit? Podiumsdiskussion. In: Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg (Deutschland)/Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (Österreich)/Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Schweiz) (Hg.): a.a.O., S. 177–182
- Rürup, M. (2003): *Ausländische und internationale Bildungsberichte als Orientierung für die nationale Bildungsberichterstattung in Deutschland*. Berlin/Frankfurt a.M.
- Rürup, M. (2008): Zum Wissen der Bildungsberichterstattung. Der deutsche Bildungsbericht als Beispiel und Erfolgsmodell. In: Brüsemeister T./Eubel, K.-D. (Hg.): *Evaluation, Wissen und Nicht-Wissen*. Wiesbaden, S. 141–169
- Scharpf, F.W. (2002): *Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie*. In: Schneider, V.H. (Hg.): *Entgrenzte Märkte – grenzenlose Bürokratie? Europäisierung in Wirtschaft*. Frankfurt a.M./New York, S. 35–67
- Scharpf, F.W. (2006): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden
- Scheerens, J. (2006): *The Case of Evaluation and Accountability Provisions in Education as an Area for the Development of Policy Malleable System Level Indicators*. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, Beiheft 6, S. 207–224
- Scheerens, J./Glas, C./Thomas, S.M. (2003): *Educational Evaluation, Assessment, and Monitoring. A Systemic Approach*. Lisse

- Scheerens, J./Hendriks, M. (2004): Benchmarking the Quality of Education. In: *European Educational Research Journal*, H. 1, S. 101–114. URL: <http://dx.doi.org/10.2304/eejr.2004.3.1.2> (Stand: 28.01.2010)
- Schemmann, M. (2002): Lebenslanges Lernen als internationales Reformkonzept. Entwicklung und Trends. In: Strate, U./Sosna, M. (Hg.): *Lernen ein Leben lang – Beiträge der wissenschaftlichen Weiterbildung*. Regensburg, S. 128–137
- Schemmann, M. (2007): *Internationale Weiterbildungspolitik und Globalisierung*. Bielefeld
- Schleicher, K./Weber, P.J. (Hg.) (2000): *Zeitgeschichte Europäischer Bildung 1970–2000*, Bd. I: *Europäische Bildungsdynamik und Trends*. Münster u.a.
- Schlutz, E./Schrader, J. (1997): Systembeobachtung in der Weiterbildung. In: *Zeitschrift für Pädagogik*, H. 6, S. 987–1008
- Schmid, J. (1999): Von den Nachbarn lernen – Reflexionen über eine Grauzone zwischen Bildungsreisen und komparativen Analysen. In: *WIP (Wirtschaft und Politik)*, Schwerpunktheft 5: *Reformen in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten – Potentiale und Trends*, S. 5–13
- Schmid, J. (2002): *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*. Opladen
- Schmid, J. (2003): *Wirtschafts- und Sozialpolitik: Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 18/19, S. 32–38
- Schmidt, C. (2004): Analyse von Leitfadeninterviews. In: Flick, U./Kardorff, E.v./Steinke, I. (Hg.): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. Reinbek, S. 447–456
- Schrader, J. (2001). *Abschied vom korporativen Pluralismus? Zum Wandel von Weiterbildung und Weiterbildungspolitik im Lande Bremen*. In: Nuissl, E./Schlutz, E. (Hg.): *Systemevaluation und Politikberatung. Gutachten und Analysen zum Weiterbildungssystem*. Bielefeld, S. 136–163
- Schrader, J. (2003): *Wissensformen in der Weiterbildung*. In: Gieseke, W. (Hg.): *Institutionelle Innensichten der Weiterbildung*. Bielefeld, S. 228–253
- Schrader, J. (2006): *Welche Forschung braucht die Disziplin? Zur Notwendigkeit empirischer Erwachsenenbildungsforschung*. In: Meisel, K./Schiersmann, C. (Hg.): *Zukunftsfeld Weiterbildung. Standortbestimmungen für Forschung, Praxis und Politik*. Ekkehard Nuissl von Rein zum 60. Geburtstag. Bielefeld, S. 25–39
- Schrader, J. (2008): *Steuerung im Mehrebenensystem der Weiterbildung – ein Rahmenmodell*. In: Hartz, S./Schrader, J. (Hg.): *Steuerung und Organisation in der Weiterbildung*. Bad Heilbrunn, S. 21–64
- Schrader, J./Berzbach, F. (2006): *Lernen Erwachsener – (k)ein Thema für die empirische Weiterbildungsforschung?* In: Nuissl, E. (Hg.): *Vom Lernen zum Lehren*. Bielefeld, S. 9–28
- Schriewer, J. (1982): „Erziehung“ und „Kultur“. Zur Theorie und Methodik Vergleichender Erziehungswissenschaft. In: Brinkmann, W./Renner, K. (Hg.): *Die Pädagogik und ihre Bereiche*. Paderborn, S. 185–236
- Schriewer, J. (1994): *Internationalisierung der Pädagogik und Vergleichende Erziehungswissenschaft*. In: Müller, D.K. (Hg.): *Pädagogik, Erziehungswissenschaft, Bildung. Eine Einführung in das Studium*. Köln u.a., S. 427–462

- Schriewer, J. (Hg.) (2003): *Discourse Formation in Comparative Education*. Bern u.a.
- Schuller, T. (2005): *Constructing International Policy Research: The Role of CER/OECD*. In: *European Educational Research Journal*, H. 3, S. 170–180
- Schuller, T. u.a. (2006): *Evidence and Policy Research*. In: *European Educational Research Journal*, H. 1, S. 57–70
- Seidel, S. (2002): *Zur Datenlage in der Weiterbildung – ein Überblick*. In: *GdWZ*, H. 4, S. 155–160
- Seidel, S. (2006): *Erhebungen zur Weiterbildungsstatistik in Deutschland. Pfade durch den Statistikdschungel*. In: Feller, G. (Hg.): a.a.O., S. 35–63
- Seitter, W. (2000a): *Internationalität als Referenzhorizont*. In: *Internationalität der Erwachsenenbildung. Analysen, Erfahrungen und Perspektiven. Dokumentation der Jahrestagung 1999 der Sektion Erwachsenenbildung der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft*. Beiheft zum Report, S. 108–121
- Seitter, W. (2000b): *Geschichte der Erwachsenenbildung*. Bielefeld
- Seitter, W. (2001): *Internationale und vergleichende Erwachsenenbildungsforschung*. In: Arnold, R./Nolda, S./Nuisl, E. (Hg.): *Wörterbuch Erwachsenenpädagogik*. Bad Heilbrunn, S. 167–168
- Seitz, K. (2002): *Bildung in der Weltgesellschaft. Gesellschaftstheoretische Grundlagen globalen Lernens*. Frankfurt a.M.
- Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hg.) (2001): *Vierte Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur Weiterbildung*. Bonn
- Sellin, B. (2002): *Bildung in Europa*. In: Tippelt, R. (Hg.) (2002a): a.a.O., S. 201–216
- Siebert, H. (1970): *Bildungspraxis in Deutschland – BRD und DDR im Vergleich*. Gütersloh
- Siebert, H. (Hg.) (1979): *Taschenbuch der Weiterbildungsforschung*. Baltmannsweiler
- Specht, W. (2008a): *Nationaler Bildungsbericht – ein Schritt in Richtung evidenzbasierter Politik in Österreich* – In: Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg (Deutschland)/Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (Österreich)/Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Schweiz) (Hg.) (2008): a.a.O., S. 93–108
- Specht, W. (2008b): *Innovation durch Evaluation? Entstehung und Umsetzung von Innovationen im Bildungssystem als Konsequenz aus Bildungsmonitoring, Bildungsberichterstattung und vergleichenden Schulleistungsstudien – Möglichkeiten und Grenzen aus österreichischer Sicht*. In: Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg (Deutschland)/Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (Österreich)/Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Schweiz) (Hg.) (2008): a.a.O., S. 41–52
- Spiewack, M./Kahl, R. (2005): *Nur bedingt wissenschaftlich*. In: *Die Zeit*, Nr. 11
- Sroka, W. (2006a): *Europäische Benchmarks für die Bildungssysteme – Instrumente bildungspolitischer Steuerung?* In: *Tertium Comparationis*, H. 2, S. 191–208
- Sroka, W. (2006b): *Entgrenzungsprozesse von Weiterbildung: Finnland. 16. Statusbericht im Rahmen des Internationalen Monitoring „Lernkultur Kompetenzentwicklung – Lernen in Weiterbildungseinrichtungen“*. Berlin

- Statistics Finland (2008): Adult Education Survey. Concepts and Definitions. URL: [www.stat.fi/til/aku/index\\_en.html](http://www.stat.fi/til/aku/index_en.html) (Stand: 29.01.2009)
- Staudinger, U. (2000): Eine Expertise zum Thema lebenslanges Lernen aus der Sicht der Lebensspannen-Psychologie. In: Achtenhagen, F./Lempert, W. (Hg.): *Lebenslanges Lernen im Beruf: Seine Grundlegung im Kindes- und Jugendalter*, Bd. 3, Opladen, S. 95–144
- Steiner-Khamsi, G. (2003): Transferring Education, Displacing Reforms. In: Schriewer, J. (Hg.): a.a.O., S. 155–187
- Steiner-Khamsi, G. (Hg.) (2004): *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. New York
- Storm, A. (2007): Wissen für Handeln: Die politische Herausforderung: Eröffnungsrede anlässlich der BMBF-Fachveranstaltung im Rahmen der Deutschen EU-Präsidentschaft zum Thema „Wissen für Handeln – Forschungsstrategien für eine evidenzbasierte Bildungspolitik“ am 28. März in Frankfurt a.M. URL: [www.bmbf.de/pub/psts\\_20070328](http://www.bmbf.de/pub/psts_20070328) (Stand: 29.01.2010)
- Strauss, A. (1998): *Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen und soziologischen Forschung*. München
- Strauss, A./Corbin, J. (1996): *Grounded Theory: Grundlagen qualitativer Sozialforschung* Weinheim
- Sutherland, P. (Hg.) (2006): *Lifelong Learning: Concepts and Contexts*. London u.a.
- Tietgens, H. (1994): Geschichte der Erwachsenenbildung. In: Tippelt, R. (Hg.): a.a.O., S. 23–39
- Tillmann, K.-J. u.a. (2008a): PISA als bildungspolitisches Ereignis. Fallstudien in vier Bundesländern. Wiesbaden
- Tillmann, K.-J. u.a. (2008b): PISA als bildungspolitisches Ereignis. Oder: Wie weit trägt das Konzept der „evaluationsbasierten Steuerung“? In: Brüsemeister T./Eubel, K.-D. (Hg.): *Evaluation, Wissen und Nicht-Wissen*. Wiesbaden, S. 117–140
- Timmermann, D. (2002): Bildungsökonomie. In: Tippelt, R. (Hg.) (2002a): a.a.O., S. 81–122
- Tippelt, R. (Hg.) (1994): *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung*. Opladen
- Tippelt, R. (Hg.) (2002a): *Handbuch Bildungsforschung*. Opladen
- Tippelt, R. (2002b): Bildung in Entwicklungsländern und internationale Bildungsarbeit. In: Ders. (Hg.) (2002a): a.a.O., S. 217–240
- Tippelt, R./Schmidt-Hertha, B./Kuwan, H. (2008): Weiterbildungsteilnahme nach Altersgruppen unter Einschluss der bis zu 80-Jährigen. In: Gnahs, D./Kuwan, H./Seidel, S. (Hg.): a.a.O., S. 125–139
- Titmus, C.J. (1996a): Comparative Studies: Adult Education. In: Tuijnman, A.C. (Hg.): a.a.O., S. 682–686
- Titmus, C.J. (1996b): Adult Education: Concepts and Principals. In: Tuijnman, A.C. (Hg.): a.a.O., S. 9–17
- Thomas, S./Peng, W.-J. (2004): The Use of Educational Standards and Benchmarks in Indicator Publications. In: *European Educational Research Journal*, H. 1, S. 177–212. URL: [www.worlds.co.uk/eeerj/content/pdfs/3/issue3\\_1.asp](http://www.worlds.co.uk/eeerj/content/pdfs/3/issue3_1.asp) (Stand: 29.01.2010)
- Tuijnman, A.C. (Hg.) (1996): *International Encyclopedia of Adult Education and Training*. Oxford/New York

- Tuijnman, A.C. (2000): Measuring Human Capital: Data Gaps and Survey Requirements. In: Rubenson, K./Schuetze, H.G. (Hg.): a.a.O., S. 395–410
- Tuijnman, A.C./Boström, A.-K. (2002): Changing Notions of Lifelong Education and Lifelong Learning. In: International Review of Education, H. 1/2, S. 93–110
- Tuijnman, A.C./Hellström, Z. (Hg.) (2001): Curious minds: Nordic Adult Education compared. Nordic Council of Ministers. Kopenhagen
- UNESCO (1996): Manual for Statistics on Non-formal Education. Preliminary Version for Field-tests and Comments. Division of Statistics. Paris
- UNESCO (1997): ISCED 1997. International Standard Classification of Education. URL: [www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced\\_1997.htm](http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm) (Stand: 29.01.2010)
- UNESCO (2002): Learning Throughout Life – Challenges for the Twenty-first Century. Paris
- Urban, H.-J. (2003): Wettbewerbskorporatismus und soziale Politik. Zur Transformation wohlfahrtsstaatlicher Politikfelder am Beispiel der Gesundheitspolitik. Unveröffentl. Dissertation. Philipps-Universität Marburg
- Βεργίδης, Δ. [Vergidis] (2001): Διαβίου εκπαίδευση και εκπαιδευτική πολιτική. [Lebenslange Bildung und Bildungspolitik]. In: Παιδαγωγική Εταιρεία Ελλάδος: Συνεχιζόμενη εκπαίδευση και διαβίου μάθηση: Διεθνής εμπειρία και ελληνική προοπτική. Πρακτικά του 9<sup>ου</sup> Διεθνούς Παιδαγωγικού Συνεδρίου. (Βόλος 1999). Αθήνα, S. 127–144
- Vogel, N. (1994): Grundtvigs Bedeutung für die deutsche Erwachsenenbildung. Ein Beitrag zur Bildungsgeschichte. Bad Heilbrunn
- Wagner, W. (2005): Der akteurszentrierte Institutionalismus. In: Bieling, H.-J./Lerch, M. (Hg.): Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden, S. 249–270
- Walker, J.C./Evers, C.W. (1996): Epistemological Issues in Educational Research. In: Tuijnman, A.C. (Hg.): a.a.O., S. 173–182
- Waterkamp, D. (2006): Vergleichende Erziehungswissenschaft. Ein Lehrbuch. Münster u.a.
- Wehling, P. (2008): Wissen und seine Schattenseite: Die wachsende Bedeutung des Nichtwissens in (vermeintlichen) Wissensgesellschaften. In: Brüsemeister T./Eubel, K.-D. (Hg.): Evaluation, Wissen und Nicht-Wissen. Wiesbaden, S. 17–34
- Weishaupt, H. (2006): Der Beitrag von Wissenschaft und Forschung zur Bildungs- und Sozialberichterstattung. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Beiheft 6, S. 42–52
- Widany, S. (2009): Lernen Erwachsener im Bildungsmonitoring. Operationalisierung der Weiterbildungsbeteiligung in empirischen Studien. Wiesbaden
- Willke, H. (2001): Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Stuttgart
- Wingerter, C. (2004): Die empirische Erfassung des Lebenslangen Lernens. Eine Methodenuntersuchung unter Verwendung der Zeitbudgeterhebung 2001/2002. In: Wirtschaft und Statistik, H. 10, S. 1156–1166
- Windzio, M./Sackmann, R./Martens, K. (2005): Types of Governance in Education – A Quantitative Analysis. TranState Working Papers 25. Bremen
- Wissinger, J. (2007): Does School Governance Matter? Herleitungen und Thesen aus dem Bereich „School Effectiveness and School Improvement“. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger J. (Hg.): a.a.O., S. 105–129

- Wolf, A. (2002): Does Education Matter? Myths about Education and Economic Growth. London
- Wolff, S. (2004): Dokumenten- und Aktenanalyse. In: Flick, U./Kardoff, E.v./Steinke, I. (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek, S. 502–513
- Wolter, S. (2008): Bildungsberichterstattung auf der Basis von Indikatoren – Eine Situationsbestimmung aus der Schweiz. In: Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg (Deutschland)/Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (Österreich)/Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Schweiz) (Hg.): a.a.O., S. 53–70
- World Bank (2003a): Lifelong Learning and the Knowledge Economy. Summary of the Global Conference on Lifelong Learning Organized by the World Bank, the Baden-Württemberg Foundation for Development-Cooperation, and the German State of Baden-Württemberg, Oct. 9–10, 2002 in Stuttgart
- World Bank (2003b): Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for developing countries. A World Bank Report. Washington
- Ξανθάκου, Γ. /Οικονομοπούλου, Ε./Καίλα, Μ. [Xanthakou/Oikonomopoulou/Kaila] (2001): Διαβίου Εκπαίδευση και Κατάρτιση: Η ελληνική πραγματικότητα. [Lebenslange Bildung und Weiterbildung: Die griechische Realität]. In: Παιδαγωγική Εταιρεία Ελλάδος: Συνεχιζόμενη εκπαίδευση και διαβίου μάθηση: Διεθνής εμπειρία και ελληνική προοπτική. Πρακτικά του Θ΄ Διεθνούς Παιδαγωγικού Συνεδρίου. (Βόλος 1999). Αθήνα, S. 747–759
- Zangl, B./Zürn, M. (1999): Interessen in der internationalen Politik: Der akteursorientierte Institutionalismus als Brücke zwischen interessenorientierten und normorientierten Handlungstheorien. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, H. 3. S. 923–950

# Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

## Tabellen

Tabelle 1: Interaktionsformen nach Scharpf (2006) .....	62
Tabelle 2: Funktionen des Vergleichs nach Hörner (2004) .....	77
Tabelle 3: Verortung der Untersuchung innerhalb der international- vergleichenden Bildungsforschung.....	85
Tabelle 4: Verortung der Forschungsfragen an der Schnittstelle zwischen Vergleichender (Weiter-)Bildungsforschung und Vergleichender Politikforschung.....	86
Tabelle 5: Synoptisch vergleichende Darstellung der Fallländer in Hinblick auf ausgewählte qualitative Merkmale.....	93
Tabelle 6: Synoptisch vergleichende Darstellung der Fallländer in Hinblick auf ausgewählte quantitative Merkmale .....	95
Tabelle 7: Matrix für die Auswahl der Experten.....	108
Tabelle 8: Expertenwissen in Bezug auf die Handlungsebene.....	113
Tabelle 9: Expertenwissen in Bezug auf die Handlungsperspektive.....	114
Tabelle 10: Vergleichende Betrachtung der Rezeption des Konzepts des Lebenslangen Lernens in der Bildungspolitik der Fallländer.....	137
Tabelle 11: Vergleichende Betrachtung des Einflusses der EU und der OECD nach Einschätzung der Experten.....	200
Tabelle 12: Vergleichende Betrachtung der eingesetzten Steuerungsinstrumente seitens der EU und der OECD.....	202
Tabelle 13: Von den Experten identifizierte Akteure im Feld des Bildungs- monitoring und der Bildungsberichterstattung .....	225
Tabelle 14: Auswirkungen aus den Aktivitäten der EU und OECD auf die nationale Ebene.....	247
Tabelle 15: Handlungsressourcen der Akteure und ihre Zuordnung zu den Steuerungsmedien nach Willke (2001).....	261

## Abbildungen

Abbildung 1: Bildungspolitischer Hintergrund der Untersuchung .....	52
Abbildung 2: Das Forschungsfeld .....	53
Abbildung 3: Wirkungsmodell in Anlehnung an den Ansatz des akteur- zentrierten Institutionalismus nach Scharpf/Mayntz (1995) .....	60
Abbildung 4: Einflussfaktoren für die Rezeption Lebenslangen Lernens .....	67
Abbildung 5: Einflussfaktoren für die Implementierung Lebenslangen Lernens ...	67
Abbildung 6: Erklärungsmodell für die Rezeption Lebenslangen Lernens auf nationaler Ebene .....	68
Abbildung 7: Erklärungsmodell für die Implementierung Lebenslangen Lernens in Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung .....	69
Abbildung 6: Erklärungsmodell für die Rezeption Lebenslangen Lernens auf nationaler Ebene .....	254
Abbildung 7: Erklärungsmodell für die Implementierung Lebenslangen Lernens in Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung .....	255

# Anhang

## Interviewleitfaden

### 1. Einstieg

- Fragen zu der Rolle und den Aufgaben der Organisation
- Fragen zu dem Zuständigkeitsbereich und den Tätigkeiten

### 2. Fragen zur Begriffsklärung

- Wie wird Erwachsenenbildung und/oder Weiterbildung in Ihrem Lande bzw. in Ihrer Organisation definiert?
- Wie wird Lebenslanges Lernen definiert? Welche Definitionsschwierigkeiten gehen mit diesem Begriff einher?
- Was verstehen Sie unter Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung?

### 3. Bestandsaufnahme zu internationalen bzw. nationalen Monitoring-Systemen über Weiterbildung und Lebenslanges Lernen

- Wie sieht die Situation im Bereich Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung zurzeit aus?
- Haben bereits einschneidende Veränderungen in der letzten Zeit (den letzten vier bis fünf Jahren) in diesem Feld stattgefunden?
- Gibt es zurzeit spezielle Herausforderungen im Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung?
- Welche Erhebungen werden über Weiterbildung und Lebenslanges Lernen zurzeit durchgeführt?
- Welche Ziele werden durch diese Erhebungen verfolgt?
- Welche weiteren relevanten Untersuchungen sind kurz- oder mittelfristig geplant?

### 4. Fragen zur Implementierung des Konzepts des Lebenslangen Lernens in die Bildungsberichterstattung und zur Rolle der Bildungsberichterstattung

- Warum soll das Lernen im Lebenslauf statistisch erfasst werden? Woher kommt die Initiative, was wird mit diesem Ziel verfolgt?

- Welche Konsequenzen bringt das Konzept des Lebenslangen Lernens für die Beobachtung und statistische Sammlung von Informationen über Lernprozesse? Welche Veränderungen werden im Hinblick auf die Bildungsberichterstattung erwartet?
- Wie wird Beteiligung am Lernen überhaupt definiert? Welche Aktivitäten sind damit gemeint, welche können erfasst werden? Welche entziehen sich der statistischen Erfassung?
- Welche Rolle spielt die Bildungsberichterstattung? Was verspricht sich die Politik davon?
- Was soll eine nationale Bildungsberichterstattung leisten?
- Wie soll die Bildungsberichterstattung in Ihrem Lande Ihrer Meinung nach organisiert sein?
- Welche Länder verfügen über ein gutes Bildungsmonitoring und Berichterstattungssystem? Wodurch zeichnen sie sich aus?

##### **5. Einschätzung der Auswirkungen aus internationalen Initiativen**

- Beeinflussen supranationale Vereinigungen wie die EU nationalstaatliche Bildungspolitik? Wenn ja, in welcher Form? Mit welchen Mitteln?
- Sind auch internationale Organisationen wie die OECD in der Lage, nationalstaatliche Bildungspolitik zu beeinflussen? Wenn ja, in welcher Form? Mit welchen Mitteln?
- Gibt es Gemeinsamkeiten beim Vergleich der Formen der Einflussnahme seitens der EU und der OECD?
- Welche Auswirkungen haben internationale Initiativen seitens der EU und der OECD im Bereich des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung auf die nationale Ebene?
- Können Initiativen, die „von oben“ bzw. „von außen“ kommen, durchsetzungsfähig sein? Unter welchen Bedingungen haben solche Initiativen eine Durchsetzungschance? Gibt es Beispiele dafür?
- Lassen sich nationale Entwicklungen auf das internationale Terrain übertragen? Gibt es Beispiele dafür?
- Gibt es im europäischen Mehrebenensystem Schlüsselakteure (individuelle oder kollektive), die mit ihren Handlungen die Entwicklungen in diesem Bereich (im Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung) beeinflussen können? Können sie identifiziert werden?

Was macht sie zu Schlüsselakteuren?

- Bewirkt die sich abzeichnende Europäisierung bzw. Internationalisierung im Bildungsbereich (konkret: im Feld des Bildungsmonitoring und der Bildungsberichterstattung) einen Anpassungsdruck auf das nationale System?
- Inwiefern kann eine europäische bzw. internationale Erhebung die nationalen Verhältnisse richtig abbilden? Worin liegt der Mehrwert europäischer bzw. internationaler Erhebungen?
- Kann man über die Bildungsberichterstattung eine Systemänderung wahrnehmen? Wenn ja, in welcher Form?

## 6. Prognosen für die Zukunft

- Welche Erwartungen werden in Zukunft von der europäischen bzw. internationalen Seite mit Bildungsmonitoring und Bildungsberichterstattung verbunden werden? Welche Erwartungen kommen von der nationalen Bildungspolitik in der Zukunft?
- Wie werden sich die internationalen (bzw. nationalen) Erhebungsinstrumente und Berichterstattungssysteme über (Weiter-)Bildung und Lernen im Lebenslauf in der Zukunft entwickeln?
- Welche Veränderungen wird das Bildungsmonitoring und die Bildungsberichterstattung in Zukunft erfahren?

## Summary

### Governance in transnational educational space

This international comparative study examines educational governance as related to the concept of lifelong learning. It identifies significant actors, governance instruments, and governance practices in a transnational educational space.

The study was funded by the Hans-Böckler Foundation and aims at re-constructing the concept of lifelong learning with respect to its political and empirical aspects. It examines its implementation into national and international monitoring and reporting systems on education and training. With regard to theory, it is based on the approaches of path-dependent development and actor-centred institutionalism both emanating from political science. Using this theoretical framework the educational policies and activities with respect to monitoring lifelong learning of the OECD and of the EU have been analyzed and compared to demonstrate their adoption among differently structured national systems (Germany, Finland, and Greece) and to comment on their influence upon the evaluation, design and governance of national education systems. The methods applied were document analysis, expert interviews, and meta-analysis of educational monitoring and reporting systems.

The study sketches the emergence of a transnational educational space and focuses on two influential actors of education policy, the EU and OECD. It pinpoints the appearance of new instruments of educational governance, which coincides with and supports an emerging governance model in the educational realm: the evidence-based education policy. Drawing on the empirical findings the author claims that the shift of perspective from input-driven to output-driven models of governance and the growing interest in evidence-based education policy favour the establishment of knowledge-based instruments of educational governance like educational monitoring and reporting. She assumes that in the future increasingly more attention will be paid to the construction and further development of instruments based on the medium „knowledge“ since this seems to be the most adequate medium of operation in the emerging transnational educational space which is multi-layered, non-hierarchical and highly interdependent.

## Die Autorin

**Dr. Alexandra Ioannidou** studierte Philosophie, Pädagogik und Psychologie an der Aristoteles-Universität Thessaloniki sowie Erwachsenenbildung und außerschulische Jugendbildung an der Universität Hannover. Sie promovierte an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, wo sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin und Senior Researcher tätig war. Zurzeit arbeitet sie als Referentin im Bereich Lebenslanges Lernen am Ministerium für Bildung, Lebenslanges Lernen und Religionsangelegenheiten Griechenlands. [aioannidou@yppeph.gr](mailto:aioannidou@yppeph.gr)

# Inklusion und Weiterbildung

## Resultate interdisziplinärer Zusammenarbeit von Erwachsenenbildung und Soziologie

In der Gesellschaft der Bundesrepublik zeichnen sich neue soziale Spaltungen ab. Sie betreffen die gesellschaftliche Einbindung der Menschen und die Qualitäten ihrer gesellschaftlichen Teilhabe, somit die materiellen Grundlagen von Demokratie. Weiterbildung muss angesichts solcher Exklusionstendenzen ihre Positionen neu bestimmen, wenn sie an ihrem Ziel festhalten will, gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten durch Bildung zu erweitern.

Der vorliegende Band trägt zu dieser Positionsbestimmung bei. Er erörtert Möglichkeiten und Grenzen der Weiterbildung anhand verschiedener Problembereiche unter dem Gesichtspunkt von Inklusion und Exklusion.



Martin Kronauer (Hg.)

### Inklusion und Weiterbildung

Reflexionen zur gesellschaftlichen Teilhabe in der Gegenwart

Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung

2010, 316 S.,

32,90 € (D)/54,- SFr

ISBN 978-3-7639-1964-2

Best.-Nr. 14/1106

[wbv.de](http://wbv.de)

W. Bertelsmann Verlag

Bestellung per Telefon 0521 91101-11 per E-Mail [service@wbv.de](mailto:service@wbv.de)

