



Verband der Schweizer Studierendenschaften
Union des Etudiant-e-s de Suisse
Unione Svizzera degli Universitari
Uniun svizra da studentas e students

Laupenstrasse 2 Tel. +41 31 382 11 71 info@vss-unes.ch
CH - 3001 Bern Fax +41 31 382 11 76 www.vss-unes.ch

Grundlagenpapier Lissabon-Strategie

Bildungsökonomisierung in internationalen Prozessen – die Lissabon-Strategie

Verabschiedet auf der 143. Delegiertenversammlung des VSS am 20.05.2006 in Bern

Der VSS befasst sich seit Jahren mit wirtschaftsfokussierten Modellen und Theorien im Bereich der Hochschulbildung, die im allgemeinen bildungspolitischen Diskurs zunehmend Raum einnehmen. Kurzfristige ökonomische und volkswirtschaftliche Überlegungen gewinnen auf die Gestaltung des öffentlichen Bildungswesens¹ immer mehr Einfluss. Diese Entwicklung hat sich nicht nur in den regionalen und lokalen Entscheidungsverläufen niedergeschlagen sondern hat auch auf der internationalen Ebene weitreichende neue Prozesse angestossen oder die bisherigen stark verändert.

Internationale Vereinbarungen und Reformen, die grossen Einfluss auf die Bildungslandschaft haben, sind neben «Bologna» z.B. die TRIPS-Verträge², die sich mit Fragen des internationalen Urheberrechts auseinandersetzen. Zudem werden die Diskussionen innerhalb des GATS-Rahmens im Bereich Bildung oder die gesamteuropäischen Anstrengungen im Bereich Qualitätsmanagement (z.B. ENQA³) und Qualifikationsrahmen⁴ stark durch Ökonomisierungstheorien beeinflusst.

Gleichzeitig greifen aber auch ursprünglich rein auf wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum orientierte Prozesse immer mehr auf den Bildungsraum als Mittel zum Erreichen von rein ökonomischen Zielen zurück. Dies macht es nötig, den Fokus vom rein bildungspolitischen Geschehen auf solche Prozesse auszuweiten. Der – auch für die Schweiz – momentan wichtigste Prozess ist die im Jahr 2000 von der Europäischen Union beschlossene «Lissabon-Strategie», die eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften ihrer Mitgliedsländer zum Ziel hat. Dies soll hauptsächlich durch den Wandel hin zu einer «wissensbasierten Wirtschaft» geschehen, in der der Bildungssektor die Hauptrolle spielen soll. Dieses Papier beschäftigt sich hauptsächlich mit der Analyse dieser Strategie, ihren Auswirkungen und der Position des VSS dazu.

Die Lissabon-Strategie und ihre Geschichte

Anstoss 2000 in Lissabon

Im Rahmen des Treffens der Regierungschefs aller damaligen Mitgliedsländer (15) der europäischen Union wurde 2000 in Lissabon eine Strategie zur Entwicklung des EG-Wirtschaftsraums beschlossen. Kernpunkt der Strategie ist die gemeinsame Willenserklärung

¹ Der VSS untersucht und kritisiert diese Entwicklung unter anderem in den folgenden Papieren: „Hochschulbildung aus ökonomischer Perspektive“ (2002): <http://www.vss-unes.ch/issues/2002/2002-11-16-d-oekonomisch.pdf> und „Education not Profit“ (2002): <http://www.vss-unes.ch/issues/2002/2002-10-23-d-gats.pdf>.

² Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum.

³ Das Europäische Netzwerk von Nationalen Qualitätssicherungsagenturen (European Association for Quality Assurance in Higher Education) <http://www.enqa.net>.

⁴ Siehe auch das „Grundlagenpapier Qualifikationsrahmen“ des VSS (2005): http://www.vss-unes.ch/issues/2005/2005-11-20-d-grundlagenpapier_gr.pdf.

zur Erreichung festgelegter/festzulegender Zielvorgaben. Diese orientieren sich an dem Grundgedanken der gesamten Strategie, dass die EU bis 2010 die «most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion» werden soll.

Entwicklung mit Hilfe der «Open Method of Coordination»

Da die Kompetenzen der Europäischen Union, auch aufgrund fehlender Strukturen, im Bereich der wirtschaftlichen Massnahmen begrenzt und in Sachen Bildungspolitik gleich null sind (mit Ausnahme von Mobilitätsprogrammen), konnte der Europarat in Lissabon nichts über diese reine Willenserklärung hinausgehendes beschliessen. Um jedoch trotzdem in diesen Bereichen Einfluss nehmen zu können und eine gewisse Steuerung durch die EU-Kommission zu ermöglichen, wurde die «Open Method of Coordination» (OMC) zur Weiterverfolgung der Strategie gewählt. Dies ist eine Arbeitsmethode, die stark an die der Kantone im Bildungsbereich (in Gefässen wie der SUK oder der EDK) erinnert. Die Exekutiven der Mitgliedsstaaten treffen als europäische Gremien gemeinsame Zielvereinbarungen und beschliessen Empfehlungen zu deren Erreichung, während die konkrete Umsetzung von allfälligen Massnahmen, also das Handeln, den jeweiligen Nationalstaaten überlassen wird. Dadurch verschiebt sich die Entscheidungsfindung stark zu den Exekutiven hin, die auf europäischer Ebene eine Legislativ-Wirkung entfalten (Grundrichtlinien der Politik bestimmen), um die jeweiligen Massnahmen dann gleich selbst umzusetzen. Dies führt unter anderem dazu, dass die Gesamtstrategie nie Gegenstand parlamentarischer Beratung und zu einem grossen Teil abseits einer öffentlichen Debatte bestimmt wird.

Die Motivation für die Mitgliedsstaaten, bei dem «autonomen Nachvollzug» Schritt zu halten, wird vor allem durch das so genannte «naming, blaming, faming» erzeugt, also durch Gruppenzwang. Regelmässig wird über den Fortgang der Reformen in den einzelnen Ländern berichtet und auf jene gezeigt, die der Entwicklung hinterher hinken oder als besonders gute Beispiele dienen. Dieses «Reporting» wird anhand von gemeinsam festgelegten Benchmarks (also quantitativen Zielen) in einzelnen Indikatoren (wie z.B. «Anzahl ForscherInnen») von der EU erstellt.

Halbzeit und das Vorgehen der EU-Kommission

2005, zur Mitte der geplanten Umsetzungszeit der Lissabon-Strategie, hat die Europäische Union einen «midterm report» veröffentlicht, der unter anderem angibt, dass die Mitgliedsstaaten im Zeitplan weit zurück liegen und sich der Abstand zu den Vereinigten Staaten, was das Wirtschaftswachstum und die Investitionen in die Bildung anbelangt, weiter vergrössert habe. Dieses Resultat und allgemeine Bestrebungen der europäischen Kommission, mehr Einfluss auf die Politik der Mitgliedsstaaten zu gewinnen, haben zu einer klaren Verschärfung des Tons geführt. Ein deutliches Zeichen dafür ist das Papier «Mobilizing the Brainpower» der EU-Kommission das äusserst eindringlich zur Umgestaltung der Bildungsinstitutionen nach marktwirtschaftlichen Kriterien aufruft. Solche Papiere bzw. Empfehlungen und die Vorbereitung der gemeinsam zu beschliessenden Zielvorgaben und Eckdaten sind die einzige Möglichkeit zur direkten Einflussnahme der EU-Kommission.

Auf Basis des midterm reports und seiner enttäuschenden Resultaten haben die Mitgliedsstaaten am EU-Rats-Treffen in Brüssel 2005 unter dem Titel «Facing the Challenge» eine Art Neuauflage der Lissabon-Strategie beschlossen, die als Ziele unter anderem eine stärkere Anziehungskraft des europäischen Marktes für Investoren, nachhaltiges Wirtschaftswachstum basierend auf Wissen und «Innovation» sowie noch einmal «mehr und bessere Arbeitsplätze» nennt.

Lissabon und die Bildung

Das Hauptcharakteristikum der Lissabon-Strategie und der Grund für ihre enorme Bedeutung für die Bildungspolitik ist, dass eine eindeutig nur auf volkswirtschaftliche Ziele

(Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplätze, Wachstum) ausgelegte Massnahme es in Anspruch nimmt, die Gestaltung der Hochschullandschaft zu bestimmen. Wurde die flächendeckende Bildung in der letzten Hälfte des vorigen Jahrhunderts noch als erstrebenswertes Resultat des wirtschaftlichen Aufschwungs gesehen, so soll sie heute genau diesem Aufschwung untergeordnet werden. So lautet der Untertitel der «Mobilizing the Brainpower»-Erklärung der Kommission: «Enabling Universities to Make Their Full Contribution to the Lisbon Strategy». Der Druck auf das Hochschulsystem kommt vermehrt von der Wirtschafts-Lobby, die mittel- und kurzfristige Interessen in den Bereichen Arbeitsmarkt und Forschung befriedigen will – und sich nicht scheut, dies auf Kosten von offenem Zugang und freier Wahl des Studiums zu realisieren.

Diese neue Sichtweise hat auch ausserhalb der direkten Einflusszone der HandlungsträgerInnen der Strategie weit reichende Folgen. Bildung und im speziellen Hochschulbildung verliert im politischen Diskurs ihren Status als «Zweck» gesellschaftlicher Organisation und wird zum Mittel zur Erreichung von Metazielen wie «Wettbewerbsfähigkeit» oder «Wachstum» degradiert. Dies bedeutet auch, dass sich das Recht auf Bildung und die Möglichkeit, sich nach den eigenen Neigungen zu entfalten, einem angeblich «allgemeinen» Zweck, dem Wirtschaftswachstum, unterordnen müssen.

Die Strategie zur Strategie

Der VSS steht bereits den Ansätzen der Lissabon-Strategie ablehnend gegenüber. Der Versuch, einen auf die EU beschränkten, gegen andere Wirtschaftsregionen antretenden Wirtschaftsraum zu schaffen und dessen auf Rivalität ausgelegte Massnahmen inklusive Abschottung und Freund-Feind-Denken auch auf die Hochschullandschaft zu übertragen, ist für uns die falsche Richtung. Die Strategie ist angelehnt an die nationalstaatlichen Konzepte der Vergangenheit und führt zu einem sich isolierenden anstelle eines sich öffnenden Europa.

Die Definition von Bildung als Mittel zu wirtschaftlichem Erfolg, anstelle eines der Ziele gesellschaftlicher Entwicklung, gefährdet das Recht auf Bildung und basiert auf einem fundamentalen Paradigmenwechsel im Verständnis der Aufgaben des Gemeinwesens. Die Lissabon-Strategie öffnet daher Tür und Tor für Konzepte wie staatlich festgelegte Studienplatzquoten oder politisch gelenkter Forschung sowie der Behandlung von Bildung als handelbares und damit grundsätzlich kostenpflichtiges Gut und dies bei gleichzeitiger Erhöhung des Einflusses privatwirtschaftlicher Interessenvertretung. Diese Entwicklung gilt es zu stoppen und sowohl die Unabhängigkeit von Lehre und Forschung zu sichern als auch das Recht auf Bildung durchzusetzen. Die Steuerung der Hochschullandschaft soll sich an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürgern orientieren und nicht an jenen des Marktes.

Lissabon und Bologna

Versuche der EU-Länder, den Bologna-Prozess für die Erreichung der Lissabon-Ziele zu instrumentalisieren, werden immer offensichtlicher. Ein Beispiel dafür ist die Bemerkung der EUA⁵ in ihrer Glasgow-Declaration 2005, dass Bologna das wichtigste Instrument für die Umsetzung Lissabon-Strategie sei.

Während «Bologna» jedoch grundsätzlich eine Reform der Lehre ist, die von weit mehr Staaten als den 25 Mitgliedern der Europäischen Union beschlossen wurde, handelt es sich bei der Lissabon-Strategie um einen politischen Prozess, der völlig andere Ziele als eine Verbesserung der Qualität der Lehre hat. Bologna und Lissabon sind also zwei verschiedene Prozesse, die strikt voneinander getrennt werden sollten, weil sie sich in ihren Zielen widersprechen. Erste Zeichen dieses «takeovers» sind die zusätzlichen Elemente im Bereich der Forschung und die Aufnahme des «PhD» als dritten Zyklus, was nicht mehr zum ursprünglichen Ziel von Bologna beiträgt. Der VSS ist der Meinung, dass jeder Versuch,

⁵ European University Association.

Lissabon-Ziele in den Bologna-Prozess einzubinden, verhindert werden muss und die entsprechende Einflussnahme durch die EU-Länder abgewehrt werden sollte. Zudem fordert der VSS die schweizerische Rektorenkonferenz auf, sich innerhalb der EUA gegen entsprechende Absichten zu positionieren.

Lissabon und Forschung

Im Rahmen von Lissabon werden auch zusätzliche Mittel für die Forschung gefordert, die vor allem mit der Absicht den «Innovationsplatz EU» zu stärken begründet werden. Jedoch besteht die berechtigte Befürchtung, dass zu diesem Zweck öffentliche Mittel aus der Lehre abgezogen werden. Zudem soll der Anteil an privaten Geldern in staatlichen Forschungsinstitutionen massiv erhöht werden. Die vermehrte Investition von interessenengebundenen Geldern in die Bildung führt zu einer Veränderung der gesamten Finanzierungsstrukturen im Bereich der Hochschulbildung. Diese Entwicklung kann zu dem ungewollten Ergebnis führen, dass schlussendlich sogar weniger Mittel für die freie Forschung zur Verfügung stehen.

Bei der Einbindung von privaten Geldern in die Hochschule muss daher die Wahrung der Lehr und Forschungsfreiheit oberste Priorität besitzen. Die Mittel sollen im gesamtgesellschaftlichen Interesse vergeben werden, wenn auch ein gewisser Entscheidungsspielraum der GeldgeberInnen nicht ausgeschlossen werden muss. Strukturen wie das vom VSS geforderte Pool-System⁶ können wirksame Mechanismen sein um dies zu gewährleisten. Jede Abhängigkeit von Lehre und Forschung muss vermieden werden.

Die Fokussierung auf den «Innovationsplatz» führt aber auch zu vermehrten Eingriffen der Politik in die Themenwahl der Forschung. Dadurch wird diese jedoch zu einem Mittel, da auch vom Staat gekaufte Forschung gekaufte Forschung ist, die die akademische Freiheit einschränkt.

Lissabon als politischer Prozess

Neben den inhaltlichen Einwänden ist auch die Art und Weise der Implementierung der Lissabon-Strategie zu kritisieren. Die so genannte «Open Method auf Coordination» soll als Instrument zur Umsetzung der Strategie dienen und ist eine Verlegenheitslösung mit der die Europäischen Institutionen versuchen in Bereiche einzugreifen, für die sie weder ein Mandat noch Kompetenzen besitzen. Die OMC, wie sie von der Europäischen Kommission benutzt wird, ist intransparent und undemokratisch, da die Exekutive legislative Aufgaben übernimmt und die Öffentlichkeit nicht einbezogen wird. Schon die Zielfindung zu Beginn des gesamten Prozesses war allein Sache der damals in Lissabon anwesenden ExekutivvertreterInnen. Durch die speziellen gruppendynamischen Effekte der OMC werden Bedürfnisse und Sachzwänge geschaffen, die erst durch die Anwendung der OMC entstehen. Für viele Akteure innerhalb des Prozesses ist die Methode und die Anwendung ihrer Indikatoren, Benchmarks und Regeln wichtiger geworden als das ursprüngliche Ziel (so genannter Methodenimperialismus). Die OMC verhindert die öffentliche Debatte, ist damit undemokratisch und übt in illegitimer Weise Druck auf die Mitglieds- und speziell die KandidatenInnenländer der europäischen Union aus. Diese Art und Weise der Entscheidungsfindung und -umsetzung wird vom VSS vehement abgelehnt.

Der VSS wehrt sich gegen eine Bildungspolitik, die sich ökonomischen Zwängen unterordnet, er setzt sich ein für demokratisch legitimierte Entscheidungsstrukturen und einen unbeschränkten Zugang zu einer Bildung, deren Zielsetzung nicht "Employability" ist sondern die persönliche Entwicklung von mündigen BürgerInnen unterstützt und sie zur aktiven Teilnahme in der Gesellschaft befähigt.

⁶ Siehe "Visionen des VSS zur Finanzierung der Bildung" (2003): <http://www.vss-unes.ch/issues/2003/2003-04-26-d-finanzierung.pdf>.