



Internationalisierung der Bildungspolitik

Autoren:
Dr. Dieter Keiner
Dr. Rainer Jansen

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie die Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Fragestellungen und Probleme – Oder: Wie sich unser Begriff und unsere Vorstellungen von Bildungspolitik im Prozess der Globalisierung verändern – Einleitung	13
2	Der Globalisierungsprozess, die Entwicklung der Weltgesellschaft und die Logik der Prozesse der Internationalisierung von Bildungspolitik	16
2.1	Merkmale und Strukturen des Globalisierungsprozesses	16
2.2	Nationalstaaten und das international durchgesetzte Modell staatlicher, öffentlicher Erziehungssysteme	17
2.3	Beispiele der Neuorientierung nationalstaatlicher Bildungspolitik in ausgewählten Ländern unter dem Druck neuer internationaler Herausforderungen	20
2.3.1	Verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse	20
2.3.2	Ausgewählte Länder: USA, Schweden, Dänemark	21
2.3.2.1	Das Beispiel USA – Nationale Bildungspolitik und die ökonomisch-soziale Polarisierung der Gesellschaft	21
2.3.2.2	Das Beispiel Schweden – nationale Bildungspolitik und die Gestaltung der Zukunft durch den Staat als Agent des Wandels	23
2.3.2.3	Das Beispiel Dänemark – Nationale Bildungspolitik und gesellschaftlicher Konsens	27
2.4	Schlussbemerkung	28
3	Zur bildungspolitischen Bedeutung ausgewählter internationaler Organisationen – UNESCO, OECD, WTO	31
3.1	UNESCO – Nationale Bildungspolitik in weltgesellschaftlicher Verantwortung	31
3.1.1	Zur Geschichte: Die Weltbildungsberichte der UNESCO (1991-2000)	36
3.1.2	UNESCO – Der Bericht „Learning – The Treasure Within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century“	40
3.1.2.1	Zur Neubestimmung von Bildungspolitik als weltgesellschaftlicher Aufgabe in nationaler Verantwortung	40
3.1.2.2	Zentrale Merkmale des UNESCO-Berichts „Learning – The Treasure Within“	41
3.1.2.3	Zum Begriff von Bildungspolitik: „Educational policies“	42
3.1.2.4	Zur bildungspolitischen und erzieherischen Bedeutung eines neuen Lernbegriffs	43

3.1.2.5	Öffentlichkeit und Erziehung – Erziehungssysteme und gesellschaftliche Entwicklungsperspektiven	43
3.1.2.6	„Education is a collective asset“ – Zu den neuen Aufgaben von Staaten und Regierungen im Umgang mit einem öffentlichen Gut	45
3.1.2.7	Der UNESCO-Bericht, der Globalisierungsprozess und die Neugestaltung des Verhältnisses von Nationalstaat und Weltgesellschaft	47
3.1.2.8	Erziehungswissenschaft und gesellschaftliche Akteure zwischen Staat und Gesellschaft – Zur neuen Verantwortung lokaler Praxis für weltgesellschaftliche Entwicklungen	48
3.1.3	UNESCO – Education for All	49
3.1.4	Bilanz: Merkmale des Beitrages der UNESCO zur Internationalisierung der Bildungspolitik	58
3.2	OECD und die Internationalisierung der Bildungspolitik – Geschichte, Wandlungen, Aktualität	59
3.2.1	Zur Geschichte: Bildungspolitische Initiativen und Aktivitäten der OECD zwischen 1950 und 1990	59
3.2.1.1	Nach dem Zweiten Weltkrieg: Die Jahre des Aufbaus – Ende der 1950er bis Anfang der 1960er Jahre	60
3.2.1.2	Das Zeitalter des Bildungswachstums – Die 1960er Jahre	63
3.2.1.3	Das Bildungswachstum und seine Folgen – Mitte der 1960er bis Anfang der 1970er Jahre	71
3.2.1.4	Experimentieren mit Veränderungen (I): Probleme der Bildungsentwicklung – Anfang bis Mitte der 1970er Jahre	77
3.2.1.5	Experimentieren mit Veränderungen (II): Bildungsstrukturen und Strategien für die Chancengleichheit	85
3.2.1.6	Bildung und Gesellschaft: Auf der Suche nach neuen Verbindungen – Die 1970er Jahre	94
3.2.1.7	Die Rezession und ihre Folgen – Mitte der 1970er bis Anfang der 1980er Jahre	101
3.2.1.8	Bildung und Strukturwandel – 1980er Jahre	107
3.2.1.9	Das Programm für die 1990er Jahre	117
3.2.2	Das „Programme for International Student Assessment“ (PISA) – Wie internationale Leistungsvergleichsstudien zur Internationalisierung der Bildungspolitik beitragen	118
3.2.2.1	Vorbemerkung – Bildungsverhältnisse und Kulturverhältnisse	118
3.2.2.2	Der Blick des Ethnologen: Kulturelle Identität als ein Feld von Differenzen – Oder: Wider den zerstörerischen Drang zur Homogenisierung	118
3.2.2.3	Internationalisierungsprozesse, Akteure und bildungspolitische Kontexte von PISA	120

3.2.2.4	PISA als Ausdruck sich verändernder Bedingungen nationalstaatlichen Handelns	121
3.2.2.5	PISA 2000 – Voraussetzungen, Kontexte, Merkmale und Ergebnisse mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland	122
3.2.2.6	PISA und das Problem des Vergleichens	128
3.2.3	Bilanz: Merkmale des Beitrages der OECD zur Internationalisierung der Bildungspolitik	130
3.3	WTO und GATS – Die Bedeutung der Neuordnung des Welthandels für die Internationalisierung der Bildungspolitik	133
3.3.1	Zur Geschichte: Von ITO zu GATT und von GATT zu WTO und GATS (1947-1995)	133
3.3.2	„General Agreement on Trade in Services“ (GATS) und „Educational Services“	137
3.3.2.1	Bildung als Ware und Dienstleistung?	137
3.3.2.2	„Education is not for sale“!?	138
3.3.2.3	„Educational Services“/„Bildungsdienstleistungen“/ „Dienstleistungen im Bereich von Erziehung“	139
3.3.2.4	Merkmale einer westeuropäischen Bildungstradition und GATS – oder: Die Suche nach alternativen Traditionen	143
3.3.3	Bilanz: Merkmale des Beitrages von WTO und GATS zur Internationalisierung der Bildungspolitik	146
4	Vom „Uneigentlichen“ zum „Eigentlichen“ – Zur Rolle der dargestellten internationalen Organisationen im Prozess der Internationalisierung der Bildungspolitik: Bilanz und Perspektive	150
5	Anhang	153

Literaturverzeichnis

- Altvater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (1996): Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. Münster.
- Amin, Samir (1992): Das Reich des Chaos. Der neue Vormarsch der Ersten Welt. Hamburg.
- Amin, Samir; Wallerstein, Immanuel et al. (1986): Dynamik der globalen Krise. Opladen.
- Beisheim, Marianne et al. (1999): Im Zeitalter der Globalisierung? Baden-Baden.
- Bracht, Ulla (1997): Lernen. In: Bernhard, Armin; Rothermel, Lutz (Hg.): Handbuch Kritische Pädagogik. Weinheim-Basel, S. 83-97.
- Bracht, Ulla; Keiner, Dieter (1996): Johann Gottlieb Fichte – oder: „wenn wir erst Völker und Nationen wären“. Zur Genese und Aktualität frühbürgerlich-demokratischer Gedanken zu einem universalistischen Begriff von Nation, Nationalerziehung und Allgemeinbildung. In: Jahrbuch für Pädagogik. Frankfurt a. M., S. 137-158.
- Chase-Dunn, Christopher (1993): Global Formation. Structures of the World Economy. Cambridge-Oxford.
- Coombs, Philipp H. (1969): Die Weltbildungskrise. Stuttgart.
- Cuèllar, Javier Pèrez de (1995): Our creative diversity. Report of the World Commission on Culture and Development. Paris.
- Delors, Jacques et al. (1996): Learning – The Treasure Within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the twenty-first Century. Paris.
- Delors, Jacques et al. (1997): Lernfähigkeit: Unser verborgener Reichtum. UNESCO-Bericht zur Bildung für das 21. Jahrhundert. Neuwied.
- Deutscher Bundestag (Hg.) (2002): Globalisierung der Weltwirtschaft. Schlussbericht der Enquete-Kommission. Opladen.
- Deutsches PISA-Konsortium (Hg.) (2001): PISA 2000 – Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen.
- Elias, Norbert (1991): Die Gesellschaft der Individuen. Frankfurt a. M.
- Elschenbroich, Donata (Hg.) (1996): Anleitung zur Neugier. Grundlagen japanischer Erziehung. Frankfurt a. M.
- Empowering the teaching profession and modernizing school management. The employers' perspective (2003).
- Enders, Judith; Haslinger, Sebastian; Rönz, Gernot; Scherrer, Christoph (2003): GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich: Bewertung der Forderungen. Gutachten für die Max-Traeger Stiftung.
- Fabian, Bernhard (1996): Die Geisteswissenschaften – nach ihrer „Krise“. In: Fabian, Bernhard (Hg.): Zukunftsaspekte der Geisteswissenschaften. Hildesheim, S. 11-39.
- Fichte, Johann Gottlieb (1978): Reden an die deutsche Nation (1807/1808). Hamburg.
- Freire, Paulo (1972): Pädagogik der Unterdrückten. Stuttgart.
- Geertz, Clifford (1996): Welt in Stücken. Kultur und Politik am Ende des 20. Jahrhunderts. Wien.

- Guéhenno, Jean-Marie (1996): Das Ende der Demokratie. München.
- Hirsch, Joachim (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin.
- Hirsch, Joachim (1996): Die Restrukturierung des kapitalistischen Weltsystems. In: Die Beute, Heft 10, S. 32.
- Hobsbawm, Eric J. (1991): Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780. München.
- Hoekman, Bernard; Kostecki, Michel M. (2001): The Political Economy of the World Trading System – The WTO and Beyond. Oxford.
- Keiner, Dieter (1998): Globalisierung, Bildung und Wissen. Anmerkungen zur Dialektik von Nationalstaat und Weltgesellschaft und zu den sich verändernden Kontexten für die öffentliche Erziehung, staatliche Bildungspolitik und individuelle Bildungs- und Lernprozesse. In: Jahrbuch für Pädagogik. Frankfurt a. M., S. 169-194.
- Keiner, Dieter (2001): The World Would Change – Alphabetisierung, Analphabetisierung, Erziehungswissenschaft – oder: Das Erinnern von Wissen in den Zeiten der Ungleichheit. In: Jahrbuch für Pädagogik. Frankfurt a. M., S. 201-220.
- Kennedy, Paul (1993): Preparing for the 21st Century. New York.
- Kozol, Jonathan (1996): Amazing Grace. The Lives of Children and the Conscience of a Nation. New York.
- Langthaler, Margarita (2007): Bildung für alle - Vor einem neuen Paradigmenwechsel in der Bildungszusammenarbeit?, in: eins Entwicklungspolitik 05/2007, S. 26-30.
- Marx, Karl (o.J.): Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie. Frankfurt a. M.-Wien.
- Matthes, Joachim (1992): The Operation called „vergleichen“. In: Matthes, Joachim (Hg.): Zwischen den Kulturen? Die Sozialwissenschaften vor dem Problem des Kulturvergleichs. Göttingen, S. 75-99.
- OECD (1991): Country Report: Denmark. Paris.
- OECD (1992): Education at a Glance. OECD Indicators. Paris.
- OECD (1992): Review of Education Policy in Sweden. Examiners' Report and Questions. Paris.
- Papadopoulus, George S. (1996): Die Entwicklung des Bildungswesens von 1960 bis 1990. Der Beitrag der OECD. Frankfurt a. M.
- Ramirez, Francisco O.; Boli, John (1987): The Political Construction of Mass Schooling: European Origins and Worldwide Institutionalization. In: Sociology of Education 60, S. 2-17.
- Senghaas, Dieter (1994): Wohin driftet die Welt? Über die Zukunft friedlicher Koexistenz. Frankfurt a. M.
- Senti, Richard (2001): WTO – Die Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde. Zürich.
- Stoll, Peter-Tobias; Schorkopf, Frank (2002): WTO – Welthandelsordnung und Welthandelsrecht. Köln.
- Swedish Ministry of Education and Science (Hg.) (1992): The Swedish Way Towards a Learning Society. Stockholm.

- Tenbruck, Friedrich H. (1992): Was war der Kulturvergleich, ehe es den Kulturvergleich gab? In: Matthes, Joachim (Hg.): Zwischen den Kulturen? Die Sozialwissenschaften vor dem Problem des Kulturvergleichs. Göttingen, S. 13-36.
- UNDP (Hg.) (1990): Concept and Measurement of Human Development. New York / Oxford.
- UNESCO (Hg.) (1990). World Declaration on Education for All and Framework for Action to meet basic learning Needs. Adopted by the World Conference on Education for All. Meeting Basic Learning Needs. Jomtien, Thailand. 5-9 March 1990, Paris.
- UNESCO (Hg.) (1996a): Weltbildungsbericht 1995. Bonn.
- UNESCO (Hg.) (1996b). Education for all: Achieving the goal. The Amman Affirmation. Mid-Decade Meeting of the International Consultative Forum on Education for All. Amman, Jordan, 16-19 June 1996, Paris.
- UNESCO (Hg.) (2000a). The Dakar Framework for Action. Education for All: Meeting our Collective Commitments, Paris.
- UNESCO (Hg.) (2000b). Education for All 2000 Assessment. Global Synthesis, Paris.
- UNESCO (Hg.) (2010): EFA Global Monitoring Report 2010. Reaching the marginalized. Paris.
- United Nations Millennium Declaration. 55/2. 18 September 2000.
- Wallerstein, Immanuel (1979): The capitalist world-economy. Paris.
- Weltbank (1999): Entwicklung durch Wissen. Frankfurt a. M.
- Wolf, Klaus Dieter (2000): Die Neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Baden-Baden.
- Wulf, Christoph (1996): Learning – The Treasure Within. UNESCO-Bericht über Erziehung und Bildung für das 21. Jahrhundert. In: Erziehungswissenschaft 7, 14, S. 99-104.

1 Fragestellungen und Probleme – Oder: Wie sich unser Begriff und unsere Vorstellungen von Bildungspolitik im Prozess der Globalisierung verändern – Einleitung

Im Juli 2003 haben acht europäische Arbeitgeberverbände eine Denkschrift in englischer Sprache zur Verbesserung der Lehrerausbildung, zur Aufwertung der Lehrerrolle und zu einer Effektivierung des Schulmanagement vorgelegt: „Empowering the teaching profession and modernizing school management“ (Empowering 2003).

Würden wir auf der Zeitachse weiter zurückgehen, würden wir feststellen, dass es nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges kontinuierlich aus unterschiedlichen internationalen Kontexten Stellungnahmen zur Bildungspolitik gibt. Ein Charakteristikum dieser Stellungnahmen ist, dass sie sich sowohl auf einzelne Länder, auf eine Reihe von Ländern wie auf die Weltgesellschaft insgesamt beziehen und auf eine Vielfalt von Akteuren verweisen, auch auf solche, denen man auf Grund ihrer „eigentlichen“ Aufgaben spontan weder Interesse noch Kompetenz in Sachen Bildungspolitik zusprechen möchte. Ist Bildungspolitik nicht Sache von Experten und von Nationalstaaten?

Diese Beobachtungen zeigen, dass es Prozesse der Internationalisierung von Bildungspolitik gibt, die erhebliche Herausforderungen an unsere je eigenen Vorstellungen enthalten und die im Interesse unserer Urteilsfähigkeit ein möglichst genaues Wissen über neue Akteure im weltgesellschaftlichen, internationalen wie nationalen Kontext erfordern, denn, so könnten wir uns fragen, betrifft nicht Bildungspolitik einen jeden von uns.

Internationalisierung von Bildungspolitik – Wissen und Betroffenheit

Unsere je subjektiven Vorstellungen von Bildungspolitik dürften immer noch sehr stark geprägt sein von dem, was wir in unserer Schul- und Bildungsbiographie kennen gelernt haben. Wir sind in Schulen gegangen, für die der nationale Staat, geregelt über das Grundgesetz, die Verantwortung hatte und mussten lediglich zur Kenntnis nehmen, dass in der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik Bildungspolitik ein Politikfeld der Länder ist, das der Abstimmung der Länder untereinander bedurfte, mit einer gewissen Koordination mit dem Bund. Das heißt, die traditionelle Bildungspolitik, wie wir sie für Deutschland seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts beobachten konnten und noch können, war eine Bildungspolitik des nationalen Staates, primär in der Verantwortung der diesen Staat konstituierenden Bundesländer.

Diese Bildungspolitik war Teil der gesamten staatlichen Infrastrukturpolitik für eine moderne Gesellschaft, sie wurde eindeutig vom Nationalstaat verantwortet und war auf diesen bezogen. Es gab bestenfalls Versuche, aus den Entwicklungen anderer Länder zu lernen, es gab bedingte Kooperationen und Absprachen auf der Ebene der Anerkennung von Zeugnissen, aber insgesamt waren die Prozesse der internationalen Kooperation eher Prozesse einer technisch-organisatorischen Abstimmung wie auch der Beobachtung von Entwicklungen bei anderen unter Gesichtspunkten internationaler Konkurrenz und internationaler Konkurrenzfähigkeit.

Nationalstaat und Bildungspolitik

Diese sehr kurz beschriebene Situation verändert sich seit einigen Jahren grundlegend. Neben dem nationalen Staat beobachten wir neue Akteure, neue Formen der internationalen Kooperation und neue Dimensionen internationaler Ver-

Neue Akteure und neue Kooperationen

gleichsuntersuchungen. Diese Akteure ersetzen nicht den nationalen Staat als bildungspolitischen Akteur, sie verändern aber dessen Aufgaben- und Kompetenzbereiche und sie treten dem nationalen Staat auch durch neue Formen der Politikberatung gegenüber.

„Eigentliche“ und „uneigentliche“ Akteure in Sachen Bildungspolitik?

Eine sich stellende Frage ist die, ob das veränderte Spektrum bildungspolitischer Akteure eine Unterscheidung in „eigentliche“ und „uneigentliche“ Akteure notwendig macht und ob diese Unterscheidung hilfreich sein könnte für das Verständnis gegenwärtiger Entwicklungen.

Der vorliegende Studienbrief zum Thema „Internationalisierung der Bildungspolitik“ will Informationen bereitstellen, Fragen stellen, Probleme aufzeigen und Entwicklung wie Rolle ausgewählter internationaler Institutionen beschreiben, an denen sich Prozesse und neue Qualitäten der Internationalisierung von Bildungspolitik beobachten lassen. Damit ist das Interesse verbunden, Studierende zu einer doppelten Perspektivenveränderung einzuladen: Einerseits den Blick auf nationalstaatliche Bildungspolitik zu verändern und zu erkennen, dass die Bildungspolitik des Nationalstaates im Kontext des Globalisierungsprozesses sich in der Weise verändert, dass jeder Nationalstaat immer auch eine neue Verantwortung für die Bildungs- und Erziehungsverhältnisse in der Welt übernimmt und dass andererseits der Blick sich auf Internationalisierungsprozesse im Kontext internationaler Organisationen richtet, um hier ein Doppeltes zu erkennen: Diese internationalen Organisationen nehmen wichtige bildungspolitische Aufgaben wahr und sie ersetzen den Nationalstaat nicht. Die besondere Bedeutung der zweiten perspektivischen Ausweitung des Sichtfeldes liegt in der Erkenntnis, dass diese internationalen Organisationen, die im Bereich von Bildungspolitik tätig sind, den Nationalstaat in ein neues Verhältnis zu anderen Ländern und zur Weltgesellschaft insgesamt bringen und in diesem Sinne für ihn unverzichtbar werden.

Die Gliederung des Studienbriefes

Aus diesen Fragestellungen und Problemen leitet sich die Gliederung des Studienbriefes ab. In Kapitel 2 wird der „größere Kontext“ beleuchtet und verdeutlicht, welche Implikationen der Globalisierungsprozess für die Entwicklung der Weltgesellschaft und damit auch für jeden Nationalstaat hat. In Kapitel 3 wird eine wichtige Dimension des Strukturwandels der Gegenwart aufgenommen und die Frage nach einem sich neu definierenden Verhältnis von Nationalstaat und Weltgesellschaft unter Gesichtspunkten von Bildungspolitik und der Rolle internationaler Organisationen gestellt. Darauf folgt in einem ersten Hauptteil innerhalb dieses Kapitels der Blick auf die UNESCO mit dem Ziel, am Beispiel der UNESCO zu zeigen, welcher neue Stellenwert nationaler Bildungspolitik in weltgesellschaftlicher Verantwortung zugewiesen wird. In einem zweiten Hauptteil geht es um die OECD und beispielhaft um das PISA-Programm der OECD, an dem deutlich gemacht wird, welche neue Bedeutung internationale Leistungsvergleiche für die Internationalisierung von Bildungspolitik haben. Dem voraus geht eine ausführliche Darstellung des Beitrags der OECD zur Entwicklung des Bildungswesens im Zeitraum zwischen 1960 und 1990. Diese Darstellung soll die Kontinuität wie die Komplexität von Prozessen der Internationalisierung am Beispiel einer bedeutenden internationalen Organisation verdeutlichen, deren „eigentliche“ Aufgabe nicht Bildungspolitik ist. In einem dritten Hauptteil wird die „Welthandelsorganisation (WTO)“ und das „General Agreement on Trade in Services (GATS)“ mit dem Interesse vorgestellt, zu zeigen, wie sich Versuche der Neuordnung des Welthandels auf die Internationalisierung von Bildungspolitik auswirken. In Kapitel 4 wird dann die Frage nach den „eigentlichen“ und „uneigentlichen“ Akteuren

wieder aufgenommen und gefragt, ob diese Unterscheidung dem Prozess und dem erreichten Niveau der Internationalisierung von Bildungspolitik noch gerecht wird und ob es nicht angemessener wäre, ein Verständnis von der integralen Bedeutung, die allen Akteuren, nationalstaatlich wie international, in der Gestaltung von Bildungspolitik zukommt, zu entwickeln. Dieses Kapitel beinhaltet zugleich eine vorläufige Bilanzierung und Perspektivierung heute möglicher Erkenntnisse über Prozesse der Internationalisierung von Bildungspolitik.

Solche Bilanzierungs- und Perspektivierungsversuche sind immer auch Versuche, das individuelle Bewusstsein, individuelle Haltungen und Einstellungen zu reflektieren, ist doch für viele Generationen der Nationalstaat die klassische Bezugsebene von Menschen und für deren subjektives wie kollektives Weltbild gewesen. Für gegenwärtige und zukünftige Generationen deuten sich entscheidende Brüche und Neuorientierungen in einem über den Nationalstaat traditionell definierten Verständnis von Welt an. Am Beispiel der Internationalisierungsprozesse im Bereich von Bildungspolitik kann beispielhaft deutlich gemacht werden, welchen Weltbildherausforderungen sich zukünftige Generationen stellen müssen.

Der Anhang enthält ausgewählte Dokumente zum besseren Verständnis der hier behandelten internationalen Organisationen: Zur UNESCO, zur OECD und zur WTO.

Der „Anhang“ zum Studienbrief