

EU-Initiative für lebenslanges Lernen

Eine Analyse von Zielen und Akteurskonstellationen anhand des
Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen 1996

Dem Fachbereich Bildungswissenschaften der
Universität Duisburg-Essen
zur Erlangung des akademischen Grades
Dr. phil.

vorgelegte Dissertation

von

Mülheims, Kirsten

aus

Duisburg

Gutachter: Prof. Dr. habil. Dr. h.c. mult. Ekkehard Nuißl von Rein

Gutachterin: Prof. Dr. phi. habil. Monika Kil

Tag der Einreichung: 10.04.2019

Tag der mündlichen Prüfung: 11.12.2019

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

ub | universitäts
bibliothek

Diese Dissertation wird über DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt und liegt auch als Print-Version vor.

DOI: 10.17185/duepublico/71912

URN: urn:nbn:de:hbz:464-20200714-143852-7

Alle Rechte vorbehalten.

Inhalt

1.	Einleitung	6
2.	Das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen im politischen und historischen Kontext	12
2.1	Die frühe Entwicklung des EU-Engagements im Bildungsbereich – von der EWG bis 1996	15
2.1.1	Verträge	16
2.1.2	Programmfinanzierung	18
2.1.3	Diskurse und Soft Law	20
2.2	Das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen	21
2.3	Forschungsfrage und Untersuchungsfragen	28
3.	Theoretische Erklärungsmodelle und methodische Vorgehensweise: Policy Analyse und Advocacy Coalition Framework (ACF)	30
3.1	Untersuchungsdesign und Operationalisierungen	43
3.2.1	Operationalisierung der Belief Systems	45
3.2.2	Operationalisierung der Akteurskonstellationen	49
3.2	Erhebungs- und Auswertungsmethoden	50
3.2.1	Dokumentenanalyse	51
3.2.2	Experteninterviews	71
3.2.3	Die Erstellung der Modelle von Akteurskonstellationen	78
4.	Ziele des Europäische Jahres für lebensbegleitendes Lernen	79
4.1	Wertvorstellungen	79
4.1.1	Beschäftigung	79
4.1.2	Chancengleichheit	87
4.1.3	Identitätsentwicklung	89
4.2	Überzeugungen	93
4.2.1	Anerkennung	94
4.2.2	Bedarfsorientierung	99
4.2.3	Beteiligung der Wirtschaft	102
4.2.4	Bildungsinvestitionen	107
4.2.5	Chancengleichheit	110
4.2.6	Europäische Dimension	112
4.2.7	Weiterbildung	117
4.2.8	Zugang	121
4.3	Handlungsleitende Orientierungen	126

4.3.1	Mobilität	127
4.3.2	Offenes Lernen und Fernunterricht	131
4.3.3	Weiterbildung des pädagogischen Personals	135
4.3.4	Zielgruppenarbeit	141
4.3.5	Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen	149
5.	Die Belief Systems	155
5.1	Beschäftigung als zentrale Wertvorstellung	156
5.2	Identitätsentwicklung als traditionelle Wertvorstellung	158
5.3	Europäische Dimension als allgemeine Überzeugung	159
5.4.	Chancengleichheit und Zugang	160
6.	Akteure im Europäischen Jahr für lebensbegleitendes Lernen	163
6.1	EU-interne Akteure	163
6.1.1	Die Europäische Kommission	164
6.1.2	Das Europäische Parlament	168
6.1.3	Der Rat der Europäischen Union	170
6.1.4	Der Europäische Rat	171
6.1.5	Der Ausschuss der Regionen	172
6.1.6	Der Wirtschafts- und Sozialausschuss	173
6.2	EU-externe Akteure	174
6.2.1	Nicht-Regierungs-Organisationen und Sozialpartner	174
6.2.2	Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)	176
6.2.3	Mitgliedsstaaten	177
7.	Analyse der Akteurskonstellationen	180
7.1	Akteure um die Europäische Kommission	180
7.1.1	EU-Kommission und Europäischer Rat	181
7.1.2	EU-Kommission und OECD	184
7.1.3	EU-Kommission und European Round Table of Industrialists	185
7.2	Akteure um das Europäische Parlament	187
7.2.1	EU-Parlament und Ausschuss der Regionen	188
7.2.2	EU-Parlament und Sozialpartner	189
8.	Die Advocacy Coalitions	190
8.1	Die wirtschaftspolitische Koalition	191
8.2	Die sozialpolitische Koalition	197
8.3	Konsens und Konflikt	199
8.3.2	Konsens zur Bedeutung der Europäischen Dimension	200
8.3.1	Konsens zur Sensibilisierung für lebenslanges Lernen	200

8.3.3	Konflikt zur Altersspanne der Zielgruppe	201
8.3.4	Konflikt zum Verhältnis von Beschäftigung und Identitätsentwicklung	204
9.	Unter Einfluss welcher Advocacy Coalitions entstand das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen? – Zusammenfassung der Ergebnisse	206
	Welche Ziele wurden verfolgt?	206
	Welche Akteure spielten eine Rolle?	208
	Welche Advocacy Coalitions prägten die Entscheidung?	209
9.1	Reflexion des Forschungsprozesses	211
9.2	Fazit	216
	Literatur	221
	Analysierte Dokumente	226
	Anhang	229
	Anhang I: Kodierleitfaden	230
	Akteure	230
	Ziele	231
	Anhang II: Übersicht der Ziele in den Dokumenten	232
	Anhang III: Übersicht über die Experteninterviews	233
	Anhang IV: Bsp. Interviewanfrage	233
	Anhang V: Bsp. Interviewleitfaden	234
	Anhang VI: Transkription Interview RO	236
	Anhang VII: Transkription Interview SW	251
	Anhang VIII: Transkription Interview RH	256
	Anhang I : Analysierte Dokumente .pdf	261

1. Einleitung

Lebenslanges Lernen ist das bildungspolitische Schlagwort am Beginn des 21. Jahrhunderts. Die Entwicklung dieser „Leitidee“ (Kraus 2001) verläuft vor dem Hintergrund von Gesellschaftsanalysen im Kontext von Technologisierung, Globalisierung und Wissensgesellschaft.

Nachdem der Europäischen Union (EU) mit dem Vertrag von Maastricht (1992) offiziell Kompetenzen im Bereich allgemeine und berufliche Bildung übertragen wurden, richtet sich auch die Bildungspolitik der EU auf lebenslanges Lernen. Die erste Initiative hierfür ist die Ausrufung des Jahres 1996 zum Europäischen Jahr des lebensbegleitenden Lernens. Entgegen der Bezeichnung *lebenslanges Lernen*, die sich inzwischen auch im deutschen Diskurs durchgesetzt hat, wurde 1996 für die Übersetzung des Vorhabens *European Year for Lifelong Learning* die Formulierung Europäisches Jahr für *lebensbegleitendes Lernen* (im Folgenden EJLL) gewählt, um einen Lebensphasenbezug zu betonen (vgl. Anhang VIII, Z. 60ff).

Inzwischen ist die Bildungslandschaft in den Ländern der Europäischen Union zunehmend von europäischen Einflüssen geprägt und reagiert auf diese. Mit der Lissabon-Strategie (Europäischer Rat 2000) wurde die Offene Methode der Koordinierung auch für den Bildungsbereich eingeführt, so dass EU-weites Setzen von Benchmarks und der Austausch über und Vergleich von bildungspolitischen Maßnahmen systematisch verläuft. Ekkehard Nüssli, ehemaliger wissenschaftlicher Direktor des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung, interpretiert (gemeinsam mit den Mit-

autor/innen) diese Entwicklung als eine deutliche Ausweitung des Reflektionsraums:

„In der EU ist die Internationalität im Sinne einer europäischen Internationalität kaum mehr eine freiwillige Option in den Mitgliedsstaaten, sondern ein notwendiges und bewusstes Reflektieren des Handlungsfeldes ‚Bildung‘“ (Nuissl/Lattke/Pätzold 2010, S. 11).

Dabei hat die europäische Ebene rechtlich gesehen kaum Kompetenzen im Bildungsbereich; es gilt das Subsidiaritätsprinzip, demzufolge die europäische Ebene erst dann aktiv werden darf, wenn eine Aufgabe nicht auch angemessen auf einer unteren politischen Ebene (Mitgliedsstaat, Kommune etc.) erfüllt werden kann. Traditionell wird Bildung als ein kulturelles Gut verstanden, das bedeutend für das Ausbilden nationaler Identitäten ist und auch in diesem Sinne als Weg der Kulturvermittlung genutzt wird. Schon in der Aufklärung lassen sich Überlegungen nachzeichnen, die sich mit Möglichkeiten, Notwendigkeiten und Gelegenheiten des Lernens über die gesamte Lebenszeit bzw. im Erwachsenenalter beschäftigen (vgl. Németh 2003, S. 13ff.).

Darstellungen des internationalen Diskurses über die Thematik beginnen in der Regel in den 1970er Jahren mit dem Ansatz der UNESCO einer *education permanente*, der deutlich im sogenannten Faure-Report (Faure 1972) dokumentiert wird und Mündigkeit als zentrales Ziel fokussiert. Dieser Ansatz wird von Schreiber-Barsch/Zeuner als bildungstheoretischer Ansatz (vgl. Schreiber-Barsch/Zeuner 2007, S. 691f.) eingeordnet. Kurz danach erscheint der Bericht der OECD, in dem das Konzept der *recurrent education* erläutert wird (OECD 1973), das die Möglichkeit und Erfordernis eines flexiblen Wechsels zwischen Lern- und Arbeitsphasen darlegt, was als ein bildungsökonomischer Ansatz interpretiert werden kann (Schreiber-Barsch/Zeuner 2007, S. 691f.).

Diese Studien erörtern und vergleichen Konzepte lebenslangen Lernens, die von kollektiven internationalen Akteuren vertreten wurden. Bildungskonzeptionen unterscheiden sich, so zeigen die vorgenannten Studien, also voneinander, wenn man internationale kollektive Akteure vergleicht. Bestehen diese Unterschiede in den Konzeptionen auch innerhalb des Feldes eines bedeutenden internationalen Akteurs?

Meine Annahme war, dass sich die Positionen, die sich anhand von internationalen Akteuren identifizieren lassen, auch in der Diskussion um lebenslanges Lernen innerhalb der Europäischen Union wiederfinden lassen müssten. Der EU wird häufig ein wirtschaftspolitischer Schwerpunkt attestiert (vgl. z. B. Schemann 2004), der sich aus der Tradition der Organisation als Wirtschaftsbündnis auch erklären lässt. Gleichzeitig nahm ich an, dass, im Sinne der Europäischen Aufklärung, Demokratie, Emanzipation und Mündigkeit als Werte eine Rolle gespielt haben müssten, wenn es darum geht, Menschen zum lebenslangen Lernen anzuregen. Ebenso erwartete ich kulturorientierte Ziele vor dem Hintergrund der kulturellen Vielfalt Europas. Im Hinblick auf die Akteure innerhalb der Europäischen Union zielte mein Erkenntnisinteresse auf die Frage, welche Akteure innerhalb der EU-Institutionen und in ihrem Umfeld Engagement für die Thematisierung lebenslangen Lernens zeigten – und mit welchen Zielen bzw. vor welchem ideellen Hintergrund.

Meine Untersuchung basiert auf der Annahme, dass politische Dokumente, Initiativen und Maßnahmen Ausdruck der Ideen der Akteure sind, die sie vertreten. Rationale Akteursinteressen treten somit in den Hintergrund. Es handelt sich um eine erziehungswissenschaftliche Arbeit mit politikfeldanalytischer Theoriegrundlage.

Im Zuge der Forschungstätigkeit wurde der Advocacy Coalition Framework (vgl. Sabatier 1993) mit seinem Fokus auf die von Akteurskonstellationen geteilten politischen Ideen im Sinne von Belief Systems als passender Analyserahmen gefunden.

Anhand der ersten Initiative der EU für lebenslanges Lernen beschäftige ich mich mit der Frage, welche Ideen Motor der Bildungspolitik der Europäischen Union waren und welche Akteure sie vertreten, kurz:

Wie entstand das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen? Welche Ziele wurden verfolgt? Welche Akteure spielten eine Rolle? Welche Akteurskonstellationen prägten die Entscheidung?

Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung können helfen, aktuelle Entwicklungen des Themas auf der Grundlage ihrer Entstehungsgeschichte auf EU-Ebene einzuschätzen. Aufgrund der Kenntnis von Belief Systems kann es Vertreterinnen oder Vertretern der Erwachsenenbildung und Bildungswissenschaft möglich werden, begründet Stellung zu diesen Zielsystemen zu nehmen oder auch die aufgezeigten Argumentationsmuster sowie Kenntnisse über Akteurskonstellationen für Lobbyarbeit zu nutzen.

Struktur der Arbeit

In Kapitel 2 wird das EJLL in seinem politischen und historischen Kontext vorgestellt. Um sich dem Gegenstand der Untersuchung zu nähern, werden zum einen die Struktur der EU und die Entwicklung der Kompetenzen von EWG und später EU bis zum Untersuchungszeitpunkt erläutert. Zum anderen wird der Charakter des Europäischen Jahres – eine der frühen Initiativen der jungen Europäischen Union, die im Mitentscheidungsverfahren

beschlossen wurde und erste EU-Initiative für lebenslanges Lernen – herausgearbeitet. Auf dieser Grundlage werden in Kapitel 2.3 die Forschungsfrage und die Untersuchungsfragen für diese Arbeit abgeleitet und erläutert.

In Kapitel 3 wird die Untersuchung als erziehungswissenschaftliche Einzelfallanalyse auf der Grundlage des policyanalytischen Ansatzes Advocacy Coalition Framework (ACF) vorgestellt. Dies bildet die Grundlage für das Untersuchungsdesign und die Operationalisierung der zentralen Aspekte des ACF: Belief Systems und Akteurskonstellationen im Sinne der Fragestellung sowie für die Darstellung der Erhebungs- und Auswertungsmethoden.

In Kapitel 4 werden die ersten Ergebnisse der Analyse präsentiert. Es werden die Ziele des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen, die anhand der Dokumentenanalyse identifiziert wurden, entsprechend des ACF in ihrer Tiefe als Wertvorstellungen, Überzeugungen oder handlungsleitende Orientierungen einschließlich ihrer Dimensionen und Verknüpfungen zu anderen Zielkategorien vorgestellt.

Auf der Grundlage dieser Verknüpfungen werden in Kapitel 5 vier Belief Systems abgeleitet: Beschäftigung als zentraler Wert, Identitätsentwicklung als traditioneller Wert, europäische Dimension als allgemeine Überzeugung sowie Chancengleichheit und Zugang.

Die Akteure, die für den Beschluss über das EJLL relevant waren, werden als Ergebnis der Dokumentenanalyse sowie der ergänzenden Experteninterviews in Kapitel 6 vorgestellt. Um ihre unterschiedliche Nähe zum Geschehen und die Reichweite der Akteurskonstellationen zu verdeutlichen, werden sie systematisch

nach EU-internen und EU-externen Akteuren differenziert und am Ende der jeweiligen Vorstellung in ihrer Relevanz für den Beschluss für das EJLL beurteilt. Als besonders relevant zeigen sich hierbei die EU-internen, kollektiven Akteure EU-Kommission und Europäisches Parlament.

In Kapitel 7 werden diese Akteure als Ausgangspunkte für die Analyse der Akteurskonstellationen anhand der Kriterien *geteilte Beliefs* und *koordinierte Handlung* genutzt und so die Verbindungen der Kommission zum Europäischen Rat, der OECD und dem European Round Table of Industrialists auf der einen und die des Europäischen Parlaments zum Ausschuss der Regionen und den Sozialpartnern auf der anderen Seite aufgezeigt.

In Kapitel 8 können darauf aufbauend zwei Akteurskonstellationen – die wirtschaftspolitisch orientierte Kommissions-Koalition und die sozialpolitisch orientierte Parlaments-Koalition – in ihren Beliefs und mit den jeweils beteiligten Akteuren abstrahiert werden. Darüber hinaus werden in Kapitel 8.3 je zwei Konsens- und zwei Konfliktthemen analysiert, die den inhaltlichen Diskurs um die Entscheidung für das EJLL geprägt haben und parallel zu den Modellen der Akteurskonstellationen stehen.

Entlang der Untersuchungsfragen der Arbeit werden die Ergebnisse in Kapitel 9 zusammengefasst, der Forschungsprozess reflektiert und ein Fazit im Hinblick auf Beginn, Entwicklung und Bedeutung des Themas Lebenslanges Lernen in der EU gezogen.

2. Das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen im politischen und historischen Kontext

In diesem Kapitel werden die für die Analyse der Ziele und Akteurskonstellationen in den Anfängen der EU-Politik für lebenslanges Lernen bedeutenden Rahmenbedingungen und der Fall *Europäisches Jahr für lebensbegleitendes Lernen* im politischen und historischen Kontext dargestellt.

Zunächst folgen einige einleitende Erläuterungen zu den Strukturen der Europäischen Union. Die Europäische Union ist ein supranationales Bündnis, dessen Wurzeln direkt nach dem Zweiten Weltkrieg zu finden sind. Mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1957 durch die Staaten Frankreich, Deutschland, Italien, Belgien, Luxemburg und die Niederlande wurde der erste Schritt zur europäischen Integration vollzogen. Ausgangspunkt der Europäischen Union war also ein Wirtschaftsbündnis. Seither findet eine stetige Auseinandersetzung über Erweiterung und Vertiefung der europäischen Union statt. Aktuell hat die EU 28 Mitgliedsstaaten und agiert nach dem derzeit gültigen Vertragswerk, dem Vertrag von Lissabon (2009).

Die drei wichtigsten Beschlussfassungsorgane der EU sind das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission.

Das *Europäische Parlament* ist das gesetzgebende Organ der EU, das alle fünf Jahre von den Bürgern der EU-Mitgliedstaaten gewählt wird. Im Parlament sind sieben europaweite Fraktionen vertreten. Gemeinsam mit dem Rat der Europäischen Union trifft das Europäische Parlament Gesetzesentscheidungen, hat eine Kontrollfunktion im Hinblick auf die Europäische Kommission und

entscheidet letztendlich über Annahme oder Ablehnung des Gesamthaushaltes der EU. Mit Bildungsfragen befasst sich vor allem der Ausschuss des Europäischen Parlaments für Kultur und Bildung.

Der *Rat der Europäischen Union* wurde früher *Ministerrat* genannt, weil in ihm je ein Minister aus jedem Mitgliedstaat vertreten ist. Aus welchem Ministerium dieser entsandt wird, hängt von den Themen der Sitzungen ab. Ein Themenbereich ist *Bildung, Jugend und Kultur*. Der Rat gilt als das wichtigste Gremium der EU. Gemeinsam mit dem Parlament trifft er Gesetzesentscheidungen, entscheidet über Verträge mit Staaten innerhalb und außerhalb der EU und koordiniert die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten. Zusammen mit dem Europäischen Parlament genehmigt er den Haushaltsplan der EU.

Die Leitlinien der EU-Politik und Entscheidungen, die im Rat der Europäischen Union nicht getroffen werden konnten, bestimmt der *Europäische Rat*. Dieser besteht aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten und tritt bis zu viermal im Jahr zusammen.

Die *Europäische Kommission* ist die Exekutive der EU. Sie ist prinzipiell von nationalen Regierungen unabhängig, vertritt also die Interessen der gesamten EU. So macht sie z. B. dem Parlament und dem Rat der EU Vorschläge für neue Rechtsvorschriften. Gemeinsam mit dem Europäischen Gerichtshof sorgt sie für die Einhaltung des Europäischen Rechts. Sie setzt EU-Politik um und verwaltet den Haushalt. Außerdem vertritt die Kommission die EU auf internationaler Ebene. Neben dem Kommissionspräsidenten gehören 28 Kommissare mit einem jeweils eigenen Zuständigkeitsbereich der Europäischen Kommission an.

Für das Verständnis der Entstehung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen ist überdies noch die Kenntnis zweier weiterer europäischer Akteure notwendig, die im Entscheidungsprozess über das EJLL beratende Funktion hatten:

Beim *Ausschuss der Regionen* (Committee of the Regions) handelt es sich um ein Organ, das die Interessen der Europäischen Regionen in der EU vertritt und aus deren Abgesandten besteht.¹ Der *Wirtschafts- und Sozialausschuss* (Economic and Social Committee, ESC) ist ein beratendes Organ der EU. Es fungiert als Plattform und Interessenvertretung der auf dem Arbeitsmarkt relevanten Akteure, insbesondere der Sozialpartner. Im ESC vertreten sind je eine Untergruppe zu *employers*, *employees* und *various interests*.

Die Entwicklung der Einflussmöglichkeiten der zunächst in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und anschließend in der Europäischen Union (EU) organisierten europäischen Ebene auf die Bildungspolitik in den Mitgliedstaaten – bis zum Untersuchungszeitraum – wird in Kapitel 2.1 nachvollzogen. Das EJLL stellt die erste Initiative der EU im Bildungsbereich dar und steht in der hier vorliegenden Analyse als zu untersuchender Einzelfall im Zentrum. In Kapitel 2.2 wird dieser Fall detailliert vorgestellt, um anschließend in Kapitel 2.3 die Forschungs- und Untersuchungsfragen abzuleiten.

¹ Seit Verabschiedung des Vertrags von Lissabon ist die Anhörung des Ausschusses der Regionen verpflichtend bei Entscheidungen in Bereichen, die deutliche Auswirkungen auf die lokale und regionale Ebene haben, darunter auch Bildung und Kultur.

2.1 Die frühe Entwicklung des EU-Engagements im Bildungsbereich – von der EWG bis 1996

Im Folgenden wird ein Überblick über die Entwicklung der EU-Politik im Bildungsbereich bis zum Europäischen Jahr für lebensbegleitendes Lernen 1996 gegeben. Es wird der Diskurs um die Ausweitung von Kompetenzen der Europäischen Ebene im Bildungsbereich dargestellt, da diese Kompetenzen Grundlage für die Möglichkeiten der Europäischen Union sind, in den Bereichen Erwachsenenbildung und lebenslanges Lernen aktiv zu werden.² Ein Verständnis der Kompetenzverteilung im Untersuchungszeitraum ist somit notwendig, um die Ergebnisse einordnen zu können. Die Entwicklung der Einflussnahme der EU in dem Bereich der Erwachsenenbildung und des lebenslangen Lernens kann entlang dreier Linien nachvollzogen werden (vgl. Bechtel/Lattke/Nuissl 2005):

- Entwicklung im Rahmen von *Verträgen* zur Europäischen Gemeinschaft und später Europäischen Union;
- Entwicklung im Rahmen von *Programmfinanzierung* der Europäischen Gemeinschaft, später der Europäischen Union;
- Innerhalb der EWG/EU geführte *Diskurse* und durch sie geprägte *Soft Laws*.

Die folgende Darstellung zeichnet entsprechend dieser Systematik bedeutende Initiativen der Europäischen Union im Bereich der

² Die Frage der Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedsstaaten und EU wird hier einführend dargestellt, da sie zum Verständnis des Hintergrundes notwendig ist. In der anschließenden Darstellung wird sie vernachlässigt und die Analyse konzentriert sich stattdessen auf das Geschehen auf der Ebene der EU, zwischen europäischen Institutionen und Akteuren. Zur Entwicklung der Kompetenzen der EU im Bildungsbereich mit dem Schwerpunkt auf der Erwachsenenbildung vgl. z. B. Bechtel/Lattke/Nuissl 2005.

Erwachsenenbildung und des lebenslangen Lernens bis zum Ende des Untersuchungszeitraums (1996) nach.

2.1.1 Verträge

Eine bedeutende und politisch bindende Entwicklungslinie in der europäischen Politik – so auch für die Bildungspolitik – ist die Ausweitung von Kompetenzen und Prioritäten innerhalb von *Verträgen* zwischen den europäischen Mitgliedstaaten. In diesen Vertragswerken sollen Grundlagen des Zusammenlebens der Mitgliedstaaten und ihrer Mitglieder im Rahmen des Ideals einer europäischen Integration dargelegt werden. Die Vertragswerke, die in der Vorgeschichte und zum Zeitpunkt des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen gültig waren, werden im Folgenden in ihrer bildungspolitischen Relevanz dargestellt.

Im EWG-Vertrag wurde das Ziel einer harmonischen Entwicklung des gemeinsamen Marktes formuliert – Ausgangspunkt für eine Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung. Der Vertrag ist Teil der Römischen Verträge, die 1957 zwischen den Ländern Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden geschlossen wurden. Sie umfassen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die schon 1951, direkt im Nachgang des Zweiten Weltkrieges, gegründet worden war. Für Fragen der Bildungspolitik ist der EWG-Vertrag zentral. In dessen Artikel 128 wird in Bezug auf die berufliche Bildung u. a. der Beitrag des Europäischen Rates zu einer „harmonischen Entwicklung“ (EWG 1957, Art. 128) des gemeinsamen Marktes gefordert. Aus dieser Forderung wurden im Folgenden

Kompetenzen der EU für die berufliche Bildung abgeleitet. Der Beginn einer EU-Bildungspolitik gründet sich also auf wirtschaftlicher Zusammenarbeit.

Der nächste bedeutende Schritt in der Entwicklung der Kompetenzen der EU im Bildungsbereich ist der Vertrag von Maastricht, in dem der Europäischen Union die Kompetenz für Aktivitäten in allgemeiner und beruflicher Bildung unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips zugesprochen wird. Der Vertrag von Maastricht wurde 1992 unterschrieben und trat 1993 in Kraft. Durch ihn wurde die Europäische Union gegründet, weshalb er auch als *Vertrag über die Europäische Union* bezeichnet wird. In Artikel 3p wird die Gemeinschaft befugt, „einen Beitrag zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedsstaaten“ (EGV 1992, Art. 3p) zu leisten.

Artikel 126 des Vertrages befasst sich mit der allgemeinen Bildung. Hier werden als Ziele genannt:

- eine Europäische Dimension in der Bildung,
- Mobilität und Sprachenlernen,
- die Entwicklung des Fernlernens und
- die Entwicklung von Kooperation und Informationsaustausch der Mitgliedsstaaten zu diesen Themen (vgl. EGV 1992, Art. 126).

Artikel 127 befasst sich mit der beruflichen Bildung. Hier werden folgende Ziele genannt:

- die Anpassung an industrielle Veränderungen erleichtern,
- den Zugang zu beruflicher Bildung erleichtern,

- die Qualität der beruflichen Bildung verbessern und
- die Entwicklung von Kooperation und Informationsaustausch der Mitgliedsstaaten zu diesen Themen (vgl. EGV 1992, Art. 127).

Hiermit werden der EU nicht mehr nur Kompetenzen in der beruflichen, sondern auch in der allgemeinen Bildung zugesprochen. Es gilt das Subsidiaritätsprinzip, das besagt, dass die EU nur agieren darf, wenn die Mitgliedsstaaten die genannten Ziele nicht erreichen können oder diese Ziele besser auf der Gemeinschaftsebene erreicht werden können (vgl. EGV 1993, Art. 3b, Abs. 2). Zum Zeitpunkt des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen stellt der Vertrag von Maastricht die vertragliche Grundlage bildungspolitischen Handelns in der EU dar.

2.1.2 Programmfinanzierung

Über die Programmfinanzierung sollen die Mitgliedsstaaten in Projekten unterstützt werden, die die Ziele der Europäischen Union im Bildungsbereich voranbringen. Die Entwicklung der Programmfinanzierung hat schon in den 1980er Jahren fragmentarisch begonnen. Es entwickelte sich die Auffassung, dass die **„kulturellen Dimensionen als menschliche und soziale Konstituante des vereinten Europas“** (Berggreen-Merkel 2000, S. 55, Hervorhebung im Original) eine wesentliche Rolle für die europäische Integration spielten. Als Folge wurde versucht, dem Wunsch nach einem „Europa der Bürger“ (ebd.) durch eine umfassende und nur schwer überschaubare Programmförderung näherzukommen. Schwerpunkte waren zu Beginn Projekte zum Sprachenlernen, zu Mobilität und zur Europäischen Dimension.

Ab 1995 wurde die Vielzahl der einzelnen Förderprogramme zu den beiden großen Programmlinien SOKRATES für die allgemeine und LEONARDO DA VINCI (kurz: LEONARDO) für die berufliche Bildung zusammengefasst (vgl. Boppel 1995, S. 8). Die allgemeine Erwachsenenbildung wurde in das Programm SOKRATES unter der Bezeichnung „Bereichsübergreifende Maßnahmen“ (EP, CEU 1995: Decision Socrates. 819/95/ EC. Kap. III) aufgenommen (vgl. Wiegand 1995, S. 79). Im Zeitraum dieser Phase der Programmförderung liegt das EJLL. Die Beschlüsse über die oben genannten Förderprogramme wurden etwa zeitgleich zum Beschluss für das EJLL gefällt. Sie stellen relevante Dokumente im Rahmen des hier analysierten Dokumentenkorpus dar, da sich im Beschluss für das EJLL Bezüge auf die Beschlüsse der Mobilitätsprogramme LEONARDO 1994 und SOKRATES 1995 finden.

Die Europäischen Strukturfonds

Über die oben genannten Förderprogramme hinaus fördert die Europäische Union auch mithilfe der Europäischen Strukturfonds, die hier der Vollständigkeit halber erwähnt werden sollen. Die Strukturfonds wurden dazu eingerichtet, innerhalb der EU strukturelle und wirtschaftliche Ungleichheiten abzubauen (vgl. Bechtel/Latke/Nuissl 2005, S. 100). Es handelt sich hierbei um die *European Regional Development Funds* (ERDF), den *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund* (EAGGF), die *Financial Instrument for Fisheries Guidance* (FIFG) und den *European Social Fund* (ESF). Letzterer ist für die Bildungspolitik insofern bedeutend, als dass über ihn Maßnahmen im Bildungsbereich als Teil der Europäischen Arbeitsmarkt- oder Strukturpolitik gefördert werden können. Für die Entscheidung für das EJLL haben die Strukturfonds allerdings keine Bedeutung.

2.1.3 Diskurse und Soft Law

Sogenannte *Soft Laws* werden in der EU für den Einfluss der Europäischen Ebene unter anderem auf die Bildungs- und Weiterbildungspolitik in den Mitgliedsstaaten immer bedeutender. Als *Soft Laws* werden Diskursimpulse, Initiativen, Empfehlungen, Stellungnahmen und ähnliche Prozesse und Dokumente bezeichnet, deren Inhalte für die Mitgliedstaaten nicht rechtlich verbindlich sind, die aber – häufig unterstützt durch empirische Studien – durchaus politische Wirkung entfalten können. Der politische Einfluss erfolgt z. B. über Anregungen zum Diskurs, über Vergleiche oder die Veröffentlichung von Rangfolgen in Bezug auf das Erreichen bestimmter politischer Ziele.³ Der Diskurs der EU-Politik für Erwachsenenbildung lässt sich neben dem EJLL entlang weiterer zentraler Typen von Initiativen verfolgen:

- an sogenannten Grünbüchern, in denen Ideen, Diskussionsanregungen und Konsultationen Gegenstand sind;
- an sogenannten Weißbüchern, die Vorschläge der Kommission in Bezug auf Maßnahmen in spezifischen Politikfeldern beinhalten;
- an Memoranden, also politischen Kurzberichten, die politische Entscheidungsfindung unterstützen sollen;
- an Aktionsplänen, die Schritte, Aktivitäten, Aufgaben, Zeiträume in Relation zu Ressourcen aufführen sowie

³ Seit der Einführung der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) im Rahmen der Lissabon-Strategie 2000 (Europäischer Rat 2000) folgt dieser Prozess auch im Bildungsbereich einem geregelten Ablauf. Für die Analyse der Entstehung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen sind diese späteren Entwicklungen allerdings noch nicht relevant.

- an weiteren Entwicklungen und Dokumenten (vgl. Bechtel/Lattke/Nuissl 2005).

Wie oben erläutert, wurde mit dem Vertrag von Maastricht die offizielle Grundlage für Aktivitäten der Europäischen Union im Bildungsbereich gelegt. Da die Kompetenzen aber aufgrund des Subsidiaritätsprinzips allein auf Seiten der Mitgliedsstaaten zu verorten waren, lag der mögliche Handlungsrahmen der EU-Kommission vor allem im Bereich der Anregung von Diskursen. Das EJLL stellt eine solche Sensibilisierungsmaßnahme dar und ist daher in den Bereich der frühen EU-Bildungspolitik im Rahmen von Diskursen und Soft Law einzuordnen.

2.2 Das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen

Seit 1983 ruft die EWG bzw. die EU für jedes Jahr ein spezielles soziokulturelles Motto aus, um die Bedeutung des jeweiligen Themas zu betonen und eine Diskussion anzuregen. Auf nationaler und europäischer Ebene werden im Rahmen des Europäischen Jahres zu diesem Thema Öffentlichkeitsarbeit betrieben und Fördergelder für Projekte und Aktionen bereitgestellt (vgl. Europäisches Parlament 2009).

Die EU erklärte das Jahr 1996 zum Europäischen Jahr für lebensbegleitendes Lernen. Damit war das Europäische Jahr zum ersten Mal einem Thema aus dem Bereich der Bildung gewidmet (vgl. Jamar 1996a). Die EU ergriff so deutlich Initiative für das lebensbegleitende Lernen (vgl. Kraus 2001, S. 65). Auch wenn sich dieser Begriff auf die gesamte Lebensspanne und nicht nur auf das Erwachsenenalter bezieht, stieß die Initiative in erster Linie in der Erwachsenenbildung auf Resonanz (vgl. ebd., S. 12). Siebert

bezeichnet das EJLL sogar als „Weiterbildungskampagne“ (Siebert 1996, S. 96).

Beschluss für das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen im Mitentscheidungsverfahren

Grundlage für jegliche Aktivitäten der EU im Bildungsbereich sind in diesem Zeitraum die Artikel 126 und 127 des Maastrichter Vertrags zu den Kompetenzen der EU in der allgemeinen und beruflichen Bildung (vgl. Kap. 2.1.1). Die Entscheidung über dieses Jahr musste im Mitentscheidungsverfahren getroffen werden (vgl. Europäische Kommission 1994). Dieses Verfahren wurde mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt und stärkt die Rolle des Parlaments in der Beschlussfassung der EU, da sich hier Rat und Parlament gleichberechtigt die Legislativgewalt teilen (vgl. EGV 1993, Art. 251). Der Zeitraum der Entscheidung über die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen zog sich von der ersten Version eines Vorschlages der Kommission vom 29. September 1994 bis zum 23. Oktober 1995 (vgl. Europäische Kommission 1994). Der Ablauf des Mitentscheidungsverfahrens folgt festgelegten Regeln, die die Europäische Kommission mithilfe der folgenden Abbildung verdeutlicht:

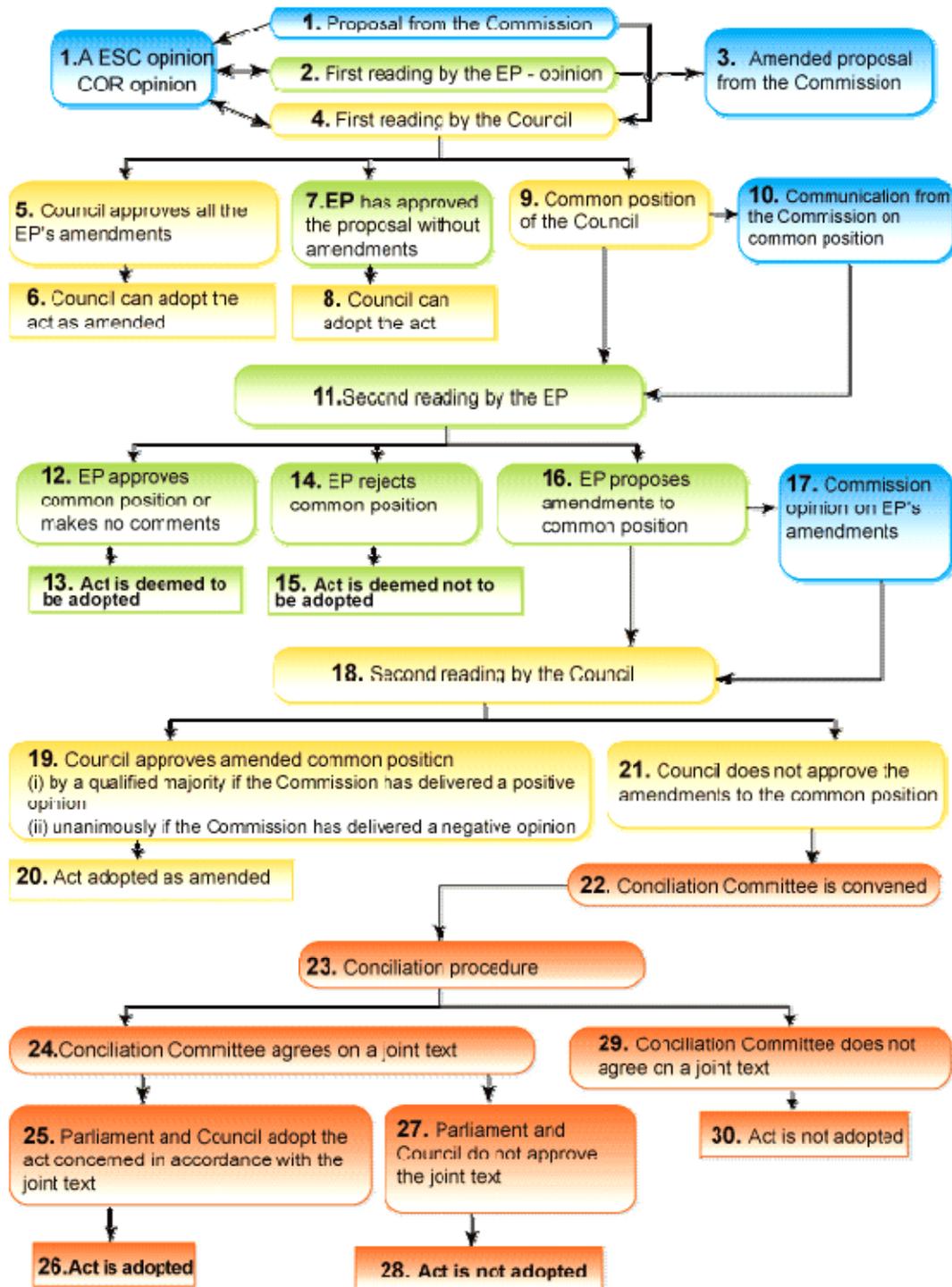


Abb. 1: Das Mitentscheidungsverfahren. Quelle: European Commission 2008.

Das Initiativrecht liegt bei der Kommission, die im September 1994 den ersten Vorschlag zur Durchführung eines Jahres für lebensbegleitendes Lernen (1996) machte (vgl. Commission 1994: Proposal 94/C 287/09). Zu diesem Vorschlag gaben die beteiligten Stellen, d. h. die betroffenen Ausschüsse des Europäischen

Parlaments (hier: Ausschuss Beschäftigung und soziale Angelegenheiten; Ausschuss Haushalt; Ausschuss Kultur, Jugend, Bildung) Stellungnahmen und Berichte ab, die das Parlament zu einer eigenen Stellungnahme zusammenfasste (vgl. EP 1995: Leg. Resolution. 1st reading. COM (94) 0264-C4-0199 (COD)). Des Weiteren hörte der Rat den Wirtschafts- und Sozialausschuss (vgl. ESC 1994: Opinion), und der Ausschuss der Regionen formulierte eine Stellungnahme (vgl. CoR 1994: Opinion). Aus diesem Prozess resultierten Änderungsvorschläge, die von der Kommission kommentiert und in einem weiteren Schritt angenommen wurden. Die geänderte Version wurde an den Rat und das Parlament übermittelt, die einen gemeinsamen Standpunkt dazu formulierten (vgl. EP 1995: Decision on common position), zu dem die Kommission erneut Stellung nahm. Diese geänderte Version wurde von Rat und Parlament in zweiter Lesung angenommen und am 23. Oktober 1995 unterzeichnet (vgl. EP, CEU 1995: Decision 2493/95/EC). Der Beschlusstext stellt in dieser Untersuchung das Ausgangsdokument für die Dokumentenanalyse dar.

Eckpunkte zum Verlauf des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen

Im Rahmen des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen wurden diverse Konferenzen, Seminare und Veröffentlichungen von der EU kofinanziert (vgl. Jamar 1996a). Insgesamt beteiligten sich 18 Länder, und 550 Projekte wurden unterstützt. Das EJLL war das erste Europäische Jahr, das mit einer Internetseite begleitet wurde (vgl. O’Keeffe 1996). Die finanzielle Ausstattung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen

betrug 8–8,5 Mio. ECU (European Currency Unit).⁴ Am 2. Februar 1996 fand in Venedig eine Auftaktveranstaltung statt. Abgeschlossen wurde das EJLL mit einer offiziellen Veranstaltung am 6. Dezember 1996 in Dublin.

Wissenschaftlicher Diskurs zum Europäischen Jahr für lebensbegleitendes Lernen

Im deutschen Diskurs der Erwachsenenbildungswissenschaft wird dem EJLL eine große Bedeutung beigemessen. 1997 wird die Bilanz zum EJLL zum Kernthema des *Literatur- und Forschungsreports Weiterbildung* (vgl. Faulstich-Wieland et al (Hrsg.) 1997). In ihrer Übersicht zum *Erwachsenenlernen im EU-Kontext* bezeichnen Dewe/Weber das EJLL als Meilenstein für „Lebenslanges Lernen im EU-Kontext“; ihm voraus gehe das Weißbuch *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* von 1995⁵ (vgl. Dewe/Weber 2007, S. 96). Die Literatur zum Konzept des Lebenslangen Lernens ist im daran anschließenden erwachsenenbildungswissenschaftlichen Diskurs vielfältig. Es finden sich aber selten konkrete inhaltliche Bezugnahmen auf das EJLL, und darunter keine, die das Zustandekommen eines Europäischen Jahres mit diesem Thema erklären. Eine umfassende und auf die Erwachsenenbildung bezogene Darstellung der Kompetenzen der EU im Bildungsbereich, in der auch das EJLL in seinem institutionellen Zusammenhang dargestellt wird, beinhaltet das *Portrait Weiterbildung. Europäische Union* (Bechtel/Lattke/Nuissl

⁴ Müller-Solger spricht von 8 Mio. ECU, davon 4 Mio. für Veranstaltungen in den Mitgliedsstaaten als Kofinanzierung (vgl. Müller-Solger 1996a, S. 178); O’Keeffe nennt 8,5 Mio. (vgl. O’Keeffe 1996, S. 197); Jamar spricht von einem Budget von 8,3 Mio. ECU (vgl. Jamar 1996a); im Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen sind 8 Mio. ECU festgesetzt (vgl. EP, CEU 1995: Decision. 2493/95/EC). Zum 1. Januar 1999 ersetzte der Euro den ECU im Verhältnis 1:1 (vgl. EU-Info, Stand 2014).

⁵ Zwar fand das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen erst 1996 statt, der Diskurs um das Jahr wurde aber vom ersten Vorschlag der Kommission im September 1994 bis zum Beschluss des Parlaments und des Rates im Oktober 1995 vor der Veröffentlichung des Weißbuches *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en) geführt.

2005). Hinweise zur Entstehung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen geben überdies einige Veröffentlichungen der Europäischen Kommission, deren Vertreter sich zusätzlich zu den offiziellen Dokumenten auch in einschlägigen Zeitschriften äußern, insbesondere in *Le Magazine*, einer von der Europäischen Kommission herausgegebenen Zeitschrift zu Bildung und Kultur in Europa.

Zu den Hintergründen erläutert Jimmy Jamar – ein Mitglied der mit der Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen betrauten Task Force –, dass das EJLL unter anderem als Rahmen für eine Diskussion um die Weißbücher *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung* von 1993 und *Lehren und Lernen* von 1995 sowie die neu eingeführten Bildungs- und Ausbildungsprogramme (LEONARDO, SOKRATES, Jugend für Europa II) geschaffen wurde (vgl. Jamar 1996b, S. 8). Angesprochen werden sollten vor allem:

„Akteure des Bildungswesens, Jugendorganisationen, Frauen und ältere Menschen, Organisationen, die auf dem Gebiet der Chancengleichheit tätig sind, KMU⁶, die öffentliche Hand, Politiker, Meinungsträger, Sozialpartner, Organisationen, die für die Interessen Benachteiligter und vor allem Arbeitsloser eintreten, Gebietskörperschaften, Handelskammern, Berufsverbände und Vereine im allgemeinen“ (Jamar 1996c, S. 8).

Das EJLL war demnach für ein breites Zielgruppenspektrum ausgelegt.

Als internationale Akteure, die als Ideengeber oder Diskursteilnehmer einen Einfluss auf das Konzept des lebenslangen Lernens hatten und die somit auch für die Entscheidung für das EJLL relevant gewesen sein könnten, werden der Europarat, die UNESCO und die OECD vor der Europäischen Union in der wissenschaftlichen Literatur erwähnt (vgl. z. B. Nuissl 2001, S. 5; Ger-

⁶ KMU: kleine und mittlere Unternehmen

lach 2000, S. 10ff.). Ihr direkter Einfluss auf die Durchführung eines Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen wird dagegen nicht thematisiert. Dies lässt darauf schließen, dass die Entscheidung zu dieser Initiative nicht mit einem intensiven Diskurs zwischen internationalen Organisationen vorbereitet wurde. Anzunehmen ist aber, dass der internationale Diskurs einen wesentlichen Einfluss auf die Durchführung des Europäischen Jahres hatte. Jamar weist zwar auf Europarat, UNESCO und OECD hin, wenn er die Stellen nennt, die „im Zusammenhang mit den Veranstaltungen des Jahres“ (Jamar 1996b, S. 9) stehen; wie genau dieser Zusammenhang beschaffen ist, erläutert er aber nicht.

Über die internationalen Akteure hinaus nennt Jamar das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und „mehrere Generaldirektionen der Kommission“ (ebd.) als Akteure, die im Rahmen der EU-Struktur für das EJLL relevant waren. Dass das Europäische Jahr des lebensbegleitenden Lernens nicht nur für den Bildungsbereich, sondern auch für den Arbeitsmarkt von besonderem Interesse war, zeigt die Tatsache, dass die Eröffnung des Europäischen Jahres auf europäischer Ebene am 1. Februar 1996 mit einem informellen Treffen nicht nur der Bildungsminister, sondern auch der Arbeitsminister der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums verbunden wurde, ebenso das Abschlusstreffen in Dublin (vgl. Müller-Solger 1996a, S. 179). Der Einbezug verschiedener Politikbereiche in die Diskussionen im Rahmen des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen war von der Kommission gewünscht. So bilanziert Jamar:

„In the Member States, the education, employment and social affairs ministries were mobilized. In Austria, even the finance ministry got involved in meetings. This can only be a positive development; in

“this day and age, the debate on education can no longer be confined within the walls of a single ministry” (Jamar 1996a).

Über diese allgemeinen Hinweise hinaus lassen sich in der Literatur Hinweise auf einzelne, für dieses Jahr bedeutende Personen finden: Roger O’Keeffe weist auf Edith Cresson hin, 1996 Kommissarin für Bildung und Forschung und verantwortlich für das Weißbuch *Lehren und Lernen* von 1995 (vgl. O’Keeffe 1996, S. 296). Des Weiteren werden Edith Cresson und Pdraig Flynn, Kommissar für Beschäftigung und Soziales, als Teilnehmer der Abschlusskonferenz des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen in Dublin (vgl. Jamar 1996a) sowie als wichtige Entscheidungsträger über das Weißbuch *Lehren und Lernen* hervorgehoben. Außerdem habe eine Absprache mit Martin Bangemann, Kommissar für Industrie, Telekommunikation und Informationstechnologie stattgefunden (vgl. Clemenceau 1996, S. 5). Die Autoren Jimmy Jamar, Roger O’Keeffe und Patrick Clemenceau sind, als Mitarbeiter der *Direction Générale (DG) Education, Training and Youth*, als wichtige Akteure in Bezug auf die Entstehung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen einzuschätzen.

In der vorliegenden Studie sollen die Beweggründe und die Akteure untersucht werden, die bedeutend dafür waren, dass die Ausrufung des europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen als Initiative der Europäischen Union durchgesetzt werden konnte.

2.3 Forschungsfrage und Untersuchungsfragen

Wie bereits erläutert, stellt das EJLL die erste bedeutende Initiative der EU im Bereich des lebenslangen Lernens dar. Dem Ursprung solcher politischer Initiativen kann eine große Bedeutung für die weitere Entwicklung dieses Engagements beigemessen wer-

den. Vor diesem Hintergrund lautet die Forschungsfrage dieser Arbeit:

Wie – unter Einfluss welcher Advocacy Coalitions - entstand das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen?

Als Entstehungsphase werden die Verhandlungen vor dem Beschluss für das EJLL auf EU-Ebene betrachtet, die vom ersten Vorschlag der Kommission vom 7. September 1994 bis hin zum Beschluss durch Rat und Parlament vom 23. Oktober 1995 reichen. In diesem Zusammenhang interessieren hier weniger die operativen Vorgänge und institutionellen Prozesse, sondern vielmehr die Ideen, die Motivation und die Ziele für das Engagement für lebenslanges Lernen sowie die Akteure, die diese Ziele und Ideen transportierten. Hintergrund dieses Interesses ist die Annahme, dass Ziele, Ideen und Akteure, die in den Anfängen relevant waren, prägend für die weitere Entwicklung des EU-Engagements für lebenslanges Lernen und (in unterschiedlicher Ausprägung) noch immer bedeutsam sind. Meine Untersuchungsfragen lauten demnach:

1. Welche Ziele wurden verfolgt?
2. Welche Akteure spielten eine Rolle?

Als Ziele werden für die Zukunft angestrebte Ergebnisse unterschiedlicher Intensität – vom Wunsch bis hin zur Forderung – bezeichnet, die eine unterschiedliche Tiefe bzw. einen unterschiedlichen Konkretisierungsgrad aufweisen können.

Als *Akteure* gelten *komplexe Akteure*, z. B. Organisationen, Organe, öffentliche oder private Einrichtungen und *individuelle Akteure*, also Einzelpersonen, deren politisches Handeln im Zusammenhang mit der Maßnahme, hier der Entstehung des Euro-

päischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen, relevant war (vgl. Schneider 2003. S. 109).

Ziele und Ideen werden auf unterschiedlichen Ebenen von Akteuren formuliert und vertreten. Ziele und Akteure werden in dieser Untersuchung zunächst unabhängig voneinander betrachtet, anschließend werden die relevanten Akteure im Zusammenspiel mit den vertretenen Zielen betrachtet, um Modelle von Ziel- und Akteurskonstellationen abzuleiten. Für die Systematisierung und Analyse von Zielsystemen und Akteurskonstellationen bietet sich der policyanalytische Ansatz der *Advocacy Coalitions*⁷ an (vgl. Sabatier/Jenkins-Smith (Hrsg.) 1993). Dieser wird als theoretischer Rahmen der Arbeit zu Grunde gelegt. Die dritte Untersuchungsfrage lautet vor diesem Hintergrund:

3. Welche Akteurskonstellationen (*Advocacy Coalitions*) prägten die Entscheidung?

Advocacy Coalitions sind definiert als Gruppen von Akteuren innerhalb eines Policy-Subsystems, die (über einen gewissen Zeitraum hinweg) ein durchschnittliches Maß an koordinierter Handlung aufweisen. Im Folgenden werden der theoretische Rahmen und das Untersuchungsdesign ausführlich erläutert.

3. Theoretische Erklärungsmodelle und methodische Vorgehensweise: Policy Analyse und Advocacy Coalition Framework (ACF)

In diesem Kapitel wird die vorliegende Arbeit als erziehungswissenschaftliche Einzelfallanalyse mit policyanalytischem Ansatz eingeordnet. Es wird die Auswahl zentraler Aspekte des *Advocacy Coalition Framework* als analytischem Hintergrund mit Blick auf

⁷ Im Weiteren wird der Begriff *Advocacy Coalitions* für diese Untersuchung mit *Akteurskonstellationen* übersetzt.

die Fragestellung erläutert und begründet. Anschließend wird die Fragestellung mithilfe der zugehörigen Begriffe operationalisiert und das Untersuchungsdesign erläutert.

Am Beispiel der Entscheidung über das EJLL wird in dieser Arbeit eine Einzelfallanalyse vorgenommen.

„Einzelfallanalysen sind bei einer beschränkten Anzahl von Untersuchungsfällen (z. B. bei der Einführung neuer administrativer Steuerungsmodelle oder der Policyanalyse bei der Ausdifferenzierung neuer Politikfelder) sinnvoll oder wenn noch keine ausreichend gesicherte Theorie für einen Untersuchungsbereich vorliegt“ (Krumm 2009, S. 99).

Mit dem Bereich Lebenslanges Lernen nimmt sich die EU im Vor- und Umfeld des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen eines neuen Politikfeldes an, was als Policy-Wandel, also als maßgebliche Veränderung auf der Ebene der Politikinhalt, eingeordnet werden kann. Umstritten ist heute noch, inwiefern sich lebenslanges Lernen als eigenes Politikfeld auf der politischen Ebene EU etabliert hat – insbesondere vor dem Hintergrund von Kompetenzfragen zwischen Subsidiarität und Integration, wie sie in Kapitel 2.1. bereits angeschnitten wurden (vgl. Becker/Primova 2009, S. 3ff).

Politikfeldanalyse

Grundlage dieser Arbeit sind politikfeldanalytische (policy-analytische) Überlegungen. Nimmt man die Unterscheidung der drei Politikdimensionen Polity (Rahmen), Policy (Inhalt) und Politics (Prozess) zu Hilfe, so wird in der Politikfeldanalyse die Policy als abhängige Variable angesehen. Die unabhängigen Variablen sind Polity und Politics (vgl. Schubert/Bandelow 2009, S. 6). Gemäß der Politikfeldanalyse wird nach den in einem politischen System (*polity*) innerhalb spezifischer politischer

Prozesse (*politics*) für ein spezifisches Politikfeld vertretenen Zielen gefragt.

„Politikfeldanalyse befasst sich mit den konkreten Inhalten, Determinanten und Wirkungen politischen Handelns“ (Schubert/Bandelow 2009, S. 3).

Sie ist einerseits beschreibend-erklärend, andererseits beratend orientiert (vgl. Héritier 1993, S. 9). Schubert/Bandelow stellen das begriffliche Grundverständnis der Politikfeldanalyse folgendermaßen dar:

„Politikfeldanalyse fragt danach, was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztendlich bewirken“ (Schubert/Bandelow 2009, S. 4).

Policy-Analyse stammt aus den USA. In der deutschen Politikwissenschaft konnte sie sich erst etwa seit Mitte der 1980er Jahre entwickeln. Es ging dabei zunächst hauptsächlich darum, die inhaltliche Dimension von Politik als Gegenstand politikwissenschaftlicher Analysen zu etablieren. Schubert/Bandelow beschreiben drei Phasen der Entwicklung von Policy-Analyse. In der ersten Phase in den 1960er Jahren wurde die Frage gestellt, ob politische Faktoren, Strukturen, Prozesse und Institutionen überhaupt einen Einfluss auf politische Inhalte haben oder ob diese zwangsläufig Ergebnisse sozioökonomischer Wandlungsprozesse sind: *Does politics matter?* Diese Frage wurde zunächst verneint. In den 1980er Jahren erzielte die Policy-Forschung dann aber Erkenntnisse, die zeigten, dass Unterschiede in (partei-)politischen Zielen (Policies) doch häufig zu unterschiedlichen Ergebnissen führten, wenn die Entwicklungen von Problemlagen, wie z. B. Arbeitslosigkeit, Inflation etc. betrachtet wurden. Seit Ende der 1980er Jahre beschäftigt sich die Policy-Analyse deshalb nun mit der Frage, wie und in welchem Ausmaß

Polity und Politics die Policies bestimmen (vgl. Schubert/Bandelow 2009, S. 13).

„Ergebnisse hängen so von Interessenkonstellationen der Akteure, Handlungskapazitäten der Institutionen sowie Konjunkturen der öffentlichen Problemwahrnehmung und den jeweiligen vorhandenen Lösungsstrategien (Ideen) ab“ (Jann/Wegrich 2003, S. 84f).

Seit den 1980er Jahren wird angenommen, der Aussage des oben genannten Zitats entsprechend, dass neben rationalen Interessen, Akteuren und deren Kompetenzen auch Argumente, Ideen und Überzeugungen für die Erklärung politischer Veränderungen eine Rolle spielen (vgl. Bandelow 2003, S. 289). Deshalb werden auch Ideen und Gesellschaftsmodelle untersucht, die den Initiativen zu Grunde liegen. Als Ideen werden Vorstellungen über Werte, Menschenbild sowie Zielvorstellungen für die gesellschaftliche Entwicklung angesehen.

An der Policy-Forschung wurde zu Beginn der 1990er Jahre kritisiert, dass die Veränderung von Politikinhalt „in erster Linie auf gewandelte ökonomische Bedingungen, Gruppendruck, neue Technologien und institutionelle Änderungen zurückgeführt wurden“ (Héritier 1993, S. 17) und Ideen lediglich als Rechtfertigungen von Interessen betrachtet wurden. Als Reaktion auf diese Kritik werden in sogenannten „lerntheoretischen“ (Bandelow 2003, S. 289) Ansätzen auch Ideen und Gesellschaftsmodelle untersucht. Gerade in bildungspolitischen Kontroversen wird die Wahrscheinlichkeit grundsätzlicher politischer Veränderungen auf Grundlage von Lernprozessen als gering angenommen, da in diesem Bereich die Messung von Erfolgsindikatoren besonders schwierig ist (vgl. Bandelow 2003, S. 318).

Konzentration auf die Phasen des Agenda Settings und der Politikformulierung

Für die vorliegende Untersuchung wird der *Policy Cycle* unterstützend zur Orientierung über die Prozesse, die im Zentrum der Untersuchung stehen, genutzt. Der *Policy Cycle* gilt als unverzichtbare Grundlage der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Diskussion (vgl. Jann/Wegrich 2003, S. 71). Den Anstoß dazu, politische Prozesse als Folge getrennter Phasen der Problemverarbeitung darzustellen und zu analysieren, gab Harold D. Lasswell 1956. Seine Unterteilung in sieben Phasen ist die Grundlage aller weiteren Phasenmodelle. 1977 wurde die Unterteilung von Renate Mayntz in die deutsche Diskussion eingeführt. Jann/Wegrich unterscheiden folgende sechs Phasen des *Policy Cycle*:

4. Problemdefinition: Problemwahrnehmung und -beschreibung
 5. Agenda Setting: die Aufnahme eines Problems in die politische Tagesordnung;
 6. Politikformulierung: das Formulieren von Lösungsansätzen, z. B. staatlichen Programmen oder Gesetzen;
 7. Politikimplementation: die Umsetzung von Politikinhalten durch zuständige Institutionen und Organisationen;
 8. Politikevaluation: die Evaluation der Politikanwendung z. B. anhand der Fragen: Wurden die Programme tatsächlich im Sinne ihrer Ziele durchgeführt? Was sind die Outcomes?
 9. Politikterminierung: der Zyklus ist abgeschlossen; die Lösung des Problems wird langfristig verankert; bei Nichtlösung des Problems beginnt evtl. ein neuer Zyklus
- (vgl. Jann/Wegrich 2003, S. 77).

Die Phasen des *Agenda Settings* und der Politikformulierung beschreiben den Prozess, durch den soziale Phänomene vom politischen System als zu behandelnde Probleme auf die politische Agenda gelangen und Lösungsansätze formuliert werden. Die

Ausrufung eines Europäischen Jahres mit dem Thema lebensbegleitendes Lernen stellt den ersten Meilenstein für die Erwachsenenbildung auf europäischer Ebene dar, in dessen Ausgestaltung Ziele definiert wurden, die Grundlage auch der aktuellen Wahrnehmung lebenslangen Lernens in der EU sind.

Der Fokus der hier vorliegenden Analyse liegt auf den Ebenen des Agenda Settings und der Politikformulierung, weil eine Veränderung von Praxis zunächst eine Veränderung von Bedeutungen, eine Problemwahrnehmung, -formulierung, -thematisierung und die Skizzierung von Lösungen bedingt. Natürlich ist es bedeutsam, diese Lösungen anschließend auch umzusetzen – Fragen der Implementation und Wirkung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen stellen weitere interessante Forschungsfragen dar; in dieser Untersuchung findet allerdings eine Konzentration auf die Ursprünge statt. Deshalb wird der Blick dieser Untersuchung auf die Zeit vor dem Beschluss über das Europäische Jahr des lebensbegleitenden Lernens gerichtet.

An den Phasenmodellen werden vor allem die idealtypische Trennung der Phasen, ihre einfache Beschreibung und das Fehlen von Kausalzusammenhängen kritisiert sowie die Vernachlässigung der Bedeutung von Ideen, Wissen, Information und Lernen in politischen Prozessen. Zur Orientierung im Hinblick auf die Eingrenzung der Fragestellung auf die Phasen des Agenda Settings und der Problemformulierung bietet sich der Policy Cycle dennoch an.

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf den Entstehungszeitraum der Initiative. Die Fragestellung wird mithilfe des Modells Policy Cycle geschärft, ohne natürlich zu vergessen, dass politische Prozesse nicht linear, sondern vielfach gleichzeitig,

überlappend und sowohl strategisch geplant als auch zufällig stattfinden können.

Advocacy Coalition Framework (ACF)

Auseinandersetzungen mit *Policy Learning* gehen von der Annahme aus, dass politische Veränderungen aufgrund inhaltlicher Auseinandersetzung der Verantwortlichen mit dem jeweiligen Thema entstehen. Des Weiteren gilt die Annahme, dass politische Papiere und Initiativen Ausdruck der Ideen und theoretischen Annahmen der beteiligten Akteure sind.

Annahmen:

- Politische Veränderungen entstehen aufgrund inhaltlicher Auseinandersetzung der Akteure mit dem Thema.
- Politische Dokumente/Initiativen/Gesetze sind Ausdruck der Ideen und theoretischen Annahmen der Akteure.

Der als theoretischer Hintergrund für diese Arbeit gewählte Ansatz der Advocacy Coalitions zeichnet sich dadurch aus, dass Ziele und Ideen als bedeutend für politische Entwicklungen angenommen und differenziert betrachtet werden. Der Ansatz wurde in den späten 1980er Jahren von Paul Sabatier und Hank Jenkins-Smith entwickelt und 1993 erstmals ausführlich in der Publikation *Policy Change and Learning* (Sabatier/Jenkins-Smith 1993) vorgestellt. Zunächst wurde dieser Ansatz in der Politikwissenschaft der USA bezogen auf die Umweltpolitik entwickelt und erprobt. Inzwischen wurde er vielfach auf unterschiedliche Herrschaftsformen und Regierungssysteme der

Welt sowie auf verschiedene Politikbereiche angewandt (vgl. Weible/Sabatier/McQueen 2009).

Der Advocacy Coalition Framework bietet einen politikfeldanalytischen Rahmen, in dem davon ausgegangen wird, dass staatliche Entscheidungen die Ideen, die sogenannten Beliefs, wichtiger politischer Akteure widerspiegeln. Diese Annahme ist für die vorliegende Arbeit zentral, da anhand der in der EU verabschiedeten Initiative auf die Ideen und Zielsysteme relevanter Akteure geschlossen werden kann. Im ACF wird angenommen, dass sich die beteiligten Akteure ernsthaft mit Politikinhalt auseinandersetzen, dass es sich also nicht nur um strategische oder von Machtinteressen geleitete, sondern auch um inhaltliche Entscheidungen handelt.

Als eine erste ACF-gestützte Studie im Bereich der Bildungspolitik untersuchen Mintrom/Vergari die Bildungsreform in Michigan in 1993 – mithilfe des ACF zur Erklärung von Stabilität und des *Policy Entrepreneurship Model* zur Erklärung von Wandel (Mintrom/Vergari 1996). Die Autoren identifizieren hier zwei Komponenten: Schulfinanzierung und Schulqualität. Die Reform erwirkte einen Wandel von der Schulfinanzierung über die lokale Grundsteuer zur Teilfinanzierung über Mehrwertsteuer und im Hinblick auf die Schulqualität die Einführung von Vertragsschulen (Charter Schools) und Schulwahlmöglichkeiten. Sie machen mithilfe des ACF zwei Advocacy Coalitions aus, eine dominante (das sogenannte Bildungsetablisement) und eine untergeordnete (vorwiegend bestehend aus Wirtschaftsvertretern); wobei es aber letzterer im Prozess gelang, ihre Politik durchzusetzen. Die Gründe dafür können nach Einschätzung der Autoren nicht hinreichend mit dem ACF beantwortet werden. Sie ziehen daher das *Policy*

Entrepreneurship Model hinzu. Es stellt sich heraus, dass es dem Policy Entrepreneur durch gezieltes strategisches Formen einer Koalition und das Unterbreiten von ausformulierten Gesetzesvorschlägen im Hinblick auf die Einführung von Charter Schools gelang, einen Policy-Wandel herbeizuführen.

Der Advocacy Coalition Framework wird in der deutschen Erziehungswissenschaft bisher kaum diskutiert. Fischbach, Bormann und Krisker untersuchen den Akteursbegriff des ACF in seiner Verbindung zur Educational-Governance-Forschung in der Phase der Politikimplementation (Fischbach/Bormann/Krisker 2010). Educational Governance geht davon aus, dass Leistungen der Bildungssysteme nicht von einem, sondern von vielen Akteuren hergestellt werden, die durch Interdependenzen voneinander abhängig sind und Akteurskonstellationen ausbilden. Im Fokus der Analyse steht die Handlungskoordination im Mehrebenensystem (vgl. Kussau/Brüsemeyer 2007). Ein aktuell in der Erziehungswissenschaft diskutierter Analyseansatz ist der Neoinstitutionalismus. Dieser Analyseansatz kann in organisationstheoretische und gesellschaftstheoretische Ansatzgruppen unterschieden werden. Er wurde vor allem von Schemmann u. a. in die deutschsprachige Erwachsenenbildung eingebracht, unter Bezugnahme insbesondere auf organisationssoziologische und soziologische Problemstellungen und Diskussionskontexte (vgl. Koch/Schemmann 2009). Der Neoinstitutionalismus weist in einigen Aspekten Verbindungen zum Advocacy Coalition Framework auf. Wie im ACF werden auch im Neoinstitutionalismus Modelle, die von allein rational handelnden und quasi kontextlosen Akteuren ausgehen, kritisiert. Allerdings fokussiert der Neoinstitutionalismus auf die Prozesse von Institutionen im Wechselspiel mit Akteuren, während

der ACF die Glaubenssysteme individueller und auch kollektiver Akteure in den Mittelpunkt stellt und deren Beschaffenheit und ggf. Wandelbarkeit unter Berücksichtigung beteiligter Akteure untersucht. Der Advocacy Coalitions Framework zeichnet sich im Vergleich insbesondere dadurch aus, dass die *weichen* Aspekte, insbesondere die Schwerpunktsetzung auf *Ideen*, stärker ausgeprägt sind als in Neoinstitutionalismus oder Educational Governance. Die Konzeptionalisierung von Policy Beliefs und Belief Systems im Hinblick auf Ziele und Ideen sowie das Konzept der Advocacy Coalitions des ACF bilden die Grundlage für die policyanalytische Verankerung der vorliegenden Untersuchung.

Belief Systems

Aufgrund der Fragestellung ist ein Ansatz notwendig, der die Ideen und Ziele ins Zentrum stellt. Um die Ziele, die mit der Initiative verfolgt wurden, systematisch darstellen und analysieren zu können, ist Sabatiers Ansatz des Advocacy Coalitions Framework und insbesondere die darin enthaltene Konzeption von Belief Systems hilfreich. Die erste Durchsicht der zu analysierenden Dokumente weist auf eine hohe Komplexität der formulierten Ziele hin. Dies erfordert einen Ansatz, mit dem die Ziele auf unterschiedlichen Ebenen systematisiert werden können. Das Konzept der Belief Systems umfasst drei Zielebenen und eignet sich somit sehr gut, um die unterschiedliche Tiefe der Ziele darzustellen.

Gemäß des ACF geht man davon aus, dass Gesetze, Verordnungen und andere staatliche Entscheidungen die tatsächlichen Einstellungen, Überzeugungen und Wahrnehmungen der wichtigen politischen Akteure widerspiegeln. Es wird angenommen, dass sich langfristig Akteursgruppen im Policy-

Subsystem anhand ihrer Belief-Systeme zu Advocacy Coalitions zusammenschließen (vgl. Bandelow, S. 317).

Orientiert am ACF wird in der vorliegenden Analyse die Orientierung von politischen Eliten an inhaltlich-zielgerichteten Belief Systems angenommen. Belief Systems sind definiert als miteinander funktional verbundene Überzeugungen und Einstellungen.

„We define a belief system as a configuration of ideas and attitudes in which the elements are bound together by some form of constraint of functional interdependence” (Converse 1964, S. 207).

Hierbei wird zwischen randständigen und zentralen Überzeugungen unterschieden. Das Konzept geht davon aus, dass alle politikfeldspezifischen Elemente des Belief Systems auf einen stabilen Kern allgemeiner Normen zurückgeführt werden können, über den politische Akteure verfügen (vgl. Bandelow 2003, S. 292). Die bislang in der Policy-Analyse vorherrschende Feststellung von als rational und strategisch verstandenen Akteursinteressen wird zu einem Bestandteil der Analyse der Belief-Systeme, von denen die Interessen geprägt sind.

Es werden drei strukturelle Kategorien des Belief Systems anhand der Tiefe der Überzeugungen und ihrer Resistenz im Bezug auf Wandel unterschieden (vgl. Bandelow 1999, S. 49). Die Benennung dieser Ebenen variiert in der Literatur; im Folgenden werden jeweils zwei Alternativen aufgeführt (vgl. z. B. Sabatier 1993, S. 31):

1. Hauptkern/Wertvorstellungen

Die Wertvorstellungen sind Teil der persönlichen Philosophie. Sie enthalten fundamentale normative und ontologische Axiome, z. B. Annahmen zur Natur des Menschen, zur relativen Priorität verschiedener höchster Werte wie Freiheit, Macht, Sicherheit,

Gesundheit, Liebe etc. sowie grundlegende Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit, z. B. Verständnis der Priorität der Wohlfahrt der Einzelperson, der Gemeinschaft, primärer Gruppen oder zukünftiger Generationen. Diese fundamentalen Wertvorstellungen beziehen sich auf alle Politikfelder. Es ist sehr schwierig und käme einer religiösen Konversion gleich, diesen Kern zu ändern.

2. Policy-Kern/Überzeugungen

Die Überzeugungen enthalten grundlegende Policy-Vorstellungen über die wesentlichen Strategien, um die normativen Vorstellungen des Kerns zu erreichen. Diese Vorstellungen sind abhängig vom jeweiligen Policy-Subsystem. Die Überzeugungen können nur schwer geändert werden. Voraussetzung ist eine Erfahrung, die eine solche Änderung verlangt. Die Überzeugungen setzen sich aus zwei Gruppen von Beliefs zusammen:

- fundamentale normative Regeln: Orientierung an grundlegenden Werteprioritäten, Identifikation einer Gruppe oder anderer Einheiten, deren Wohlfahrt am wichtigsten erscheint;
- Regeln mit wesentlicher empirischer Komponente: Annahmen zur Gesamtbedeutung des Problems, angemessenen Verteilung der Kompetenzen zwischen Markt und Staat und zwischen Regierungsebenen, Priorität verschiedener Policy-Instrumente, Fähigkeit der Gesellschaft, das Problem zu lösen.

Der normative Gehalt des Kerns ist kaum zu verändern, sofern keine Inkonsistenzen zu Tage treten. Die empirische Wahrnehmung kann sich aber über eine lange Zeit hinweg ändern, wenn eine Vielzahl von Quellen dafür spricht.

3. Sekundäre Aspekte/handlungsleitende Orientierungen

Die handlungsleitenden Orientierungen umfassen instrumentelle Entscheidungen und Methoden der Informationssuche, die als nötig erachtet werden, um die Kernvorstellungen durchzusetzen. Diese sind je nach Politikfeld spezifisch. Vorstellungen über sekundäre Aspekte sind verhältnismäßig leicht zu ändern und damit häufigstes Thema des administrativen und legislativen Policy-Makings.

Belief Systems

- Miteinander funktional verbundene Ideen, Annahmen und Ziele von Akteuren im Politikfeld
- Das Belief-System wird auf drei Ebenen anhand der Tiefe und Wandelbarkeit der Beliefs konzipiert.

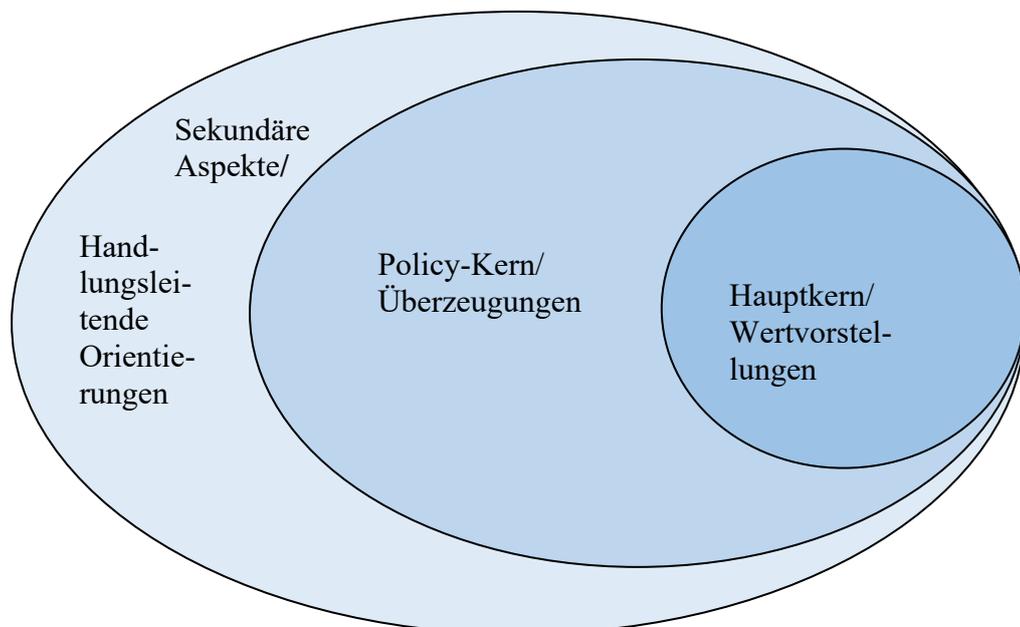


Abb. 2: Schematische Darstellung des Belief-Systems. Quelle: eigene Darstellung.

Advocacy Coalitions

Sabatier/Jenkins-Smith nehmen an, dass entlang der oben beschriebenen Belief Systems innerhalb eines politischen Subsystems⁸ sogenannte *Advocacy Coalitions* bestehen:

„These are people from a variety of positions (elected and agency officials, interest group leaders, researchers, etc.) who share a particular belief system – that is, a set of basic values, casual assumptions, and problem perceptions – and who show a nontrivial degree of coordinated activity over time” (Sabatier 1993, S. 25).

Als Advocacy Coalitions werden also Gruppen von Personen in unterschiedlichen Positionen definiert, die ein bestimmtes Belief-System teilen und ein relevantes Maß an koordinierter Handlung aufweisen.

Neben den Zielen sind im ACF also auch die Akteure von Bedeutung, die die Ziele in unterschiedlicher Weise vertreten. Diese Policy-Akteure werden folgendermaßen definiert.

„Die Handlungseinheiten, die in die Formulierung und Umsetzung einer öffentlichen Politik involviert sind, werden (...) Policy-Akteure genannt“ (Schneider 2003, S. 109).

Als Akteure der EU-Politik für lebenslanges Lernen gelten für diese Untersuchung demnach Organisationen, Organe, öffentliche oder private Einrichtungen und Einzelpersonen auf den unterschiedlichen politischen Ebenen, deren politisches Handeln im Zusammenhang mit der Entscheidung für das EJLL relevant war.

3.1 Untersuchungsdesign und Operationalisierungen

Der in Kapitel 3.1 vorgestellte theoretische Hintergrund bildet die Basis des Untersuchungsdesigns. Die offene Fragestellung legt eine Bearbeitung mit qualitativen Methoden nahe. Anhand der Ein-

⁸ Als *policy subsystem* definiert Sabatier Felder der Interaktion von Akteuren unterschiedlicher Institutionen, die danach streben, die politischen Entscheidungen innerhalb dieses Feldes zu beeinflussen (vgl. Sabatier 1993, S.16).

zelfallstudie zum Europäischen Jahr für lebensbegleitendes Lernen wird ein Modell von Ziel- und Akteurskonstellationen im Vorfeld des Beschlusses für das Jahr entwickelt.

Es wird eine umfassende Dokumentenanalyse durchgeführt, anhand derer die relevanten Ziele im Entstehungsprozess des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen identifiziert und in einem oder mehreren Belief Systems verortet werden. Darüber hinaus werden mit Hilfe der Dokumentenanalyse die für die Entstehung der Initiative relevanten Akteure benannt. Die Materialauswahl und die Auswahl der relevanten zu analysierenden Textstellen wurde systematisch orientiert an Mayrings *Qualitativer Inhaltsanalyse* vorgenommen (vgl. Mayring 2003). Für die Feinanalyse des Materials, das Erstellen von Kodierleitfaden und Modell, wurde die offenerere Methode des *Theoretischen Kodierens* (Grounded Theory) verwendet (vgl. Glaser/Strauss 2005).

Den zweiten Schritt der Analyse bilden ergänzende Experteninterviews. Durch sie werden Erkenntnisse zu gemeinsamen Zielen der Akteure und Bezugnahmen der Akteure aufeinander im Sinne von Advocacy Coalitions identifiziert. Darüber hinaus bieten sie die Möglichkeit, die Ergebnisse der Dokumentenanalyse zu verifizieren.

Es wurden leitfadengestützte, nicht-standardisierte Experteninterviews durchgeführt: eines mit einem damaligen Vertreter der Europäischen Kommission, eines mit einer damaligen Vertreterin des Europäischen Parlaments im Ausschuss *Bildung, Kultur, Sport* und eines mit einer damaligen Vertreterin des Ausschusses *Beschäftigung und Soziales*, die gleichzeitig in einer relevanten NGO beschäftigt war. Anhand der Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse und den ergänzenden Experteninterviews wird

ein Modell von Ziel- und Akteurskonstellationen in der Entstehung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen abgeleitet.

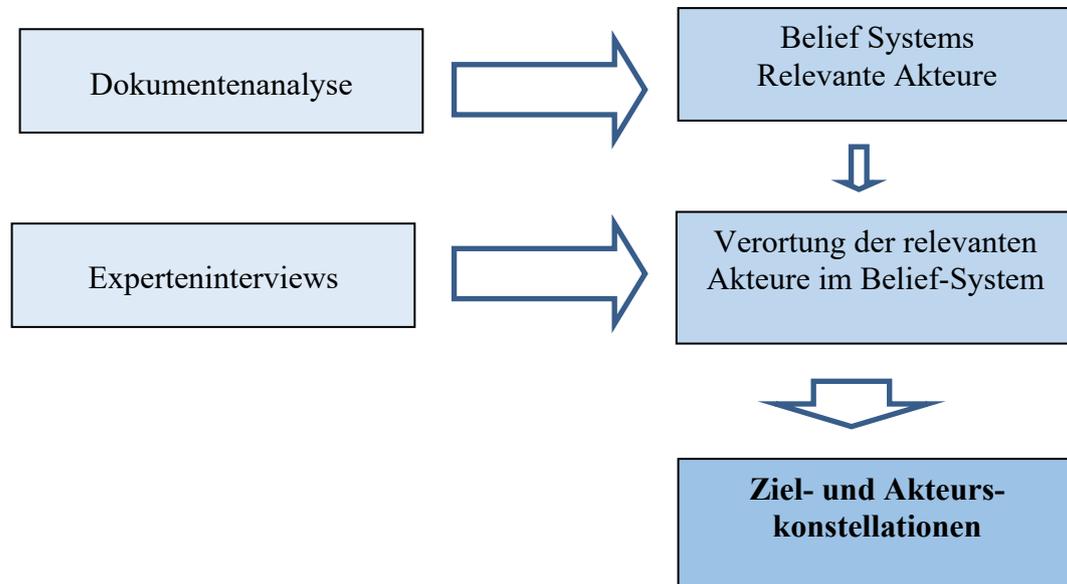


Abb. 3: Untersuchungsdesign der Dissertation. Quelle: eigene Darstellung.

3.2.1 Operationalisierung der Belief Systems

In der vorliegenden Analyse werden die Ziele bildungspolitischen Handelns als Elemente der Belief Systems untersucht. Gleichzeitig werden die Akteure identifiziert, die für die jeweilige Initiative eine Rolle spielen. Die Ziele werden, orientiert an der Darstellung der Belief Systems im Advocacy Coalitions Framework, in den drei Dimensionen

- Wertvorstellungen
- Überzeugungen und
- handlungsleitende Orientierungen

untersucht.

Während der ersten Durchsicht des zu analysierenden Materials zeigten sich unterschiedliche Zielebenen, die sich mit der von

Sabatier vorgenommenen Dreiteilung der Zielsysteme erklären und darstellen lassen. Im Zuge des ersten Kodierdurchlaufs der Dokumentenanalyse wurde die Zuordnung von Zielaussagen zu Ebenen des Belief-Systems systematisch operationalisiert. Welche Ebene der Zielformulierung auftritt, wird aus dem Textmaterial, an Kontext- und Textkennzeichen deutlich.

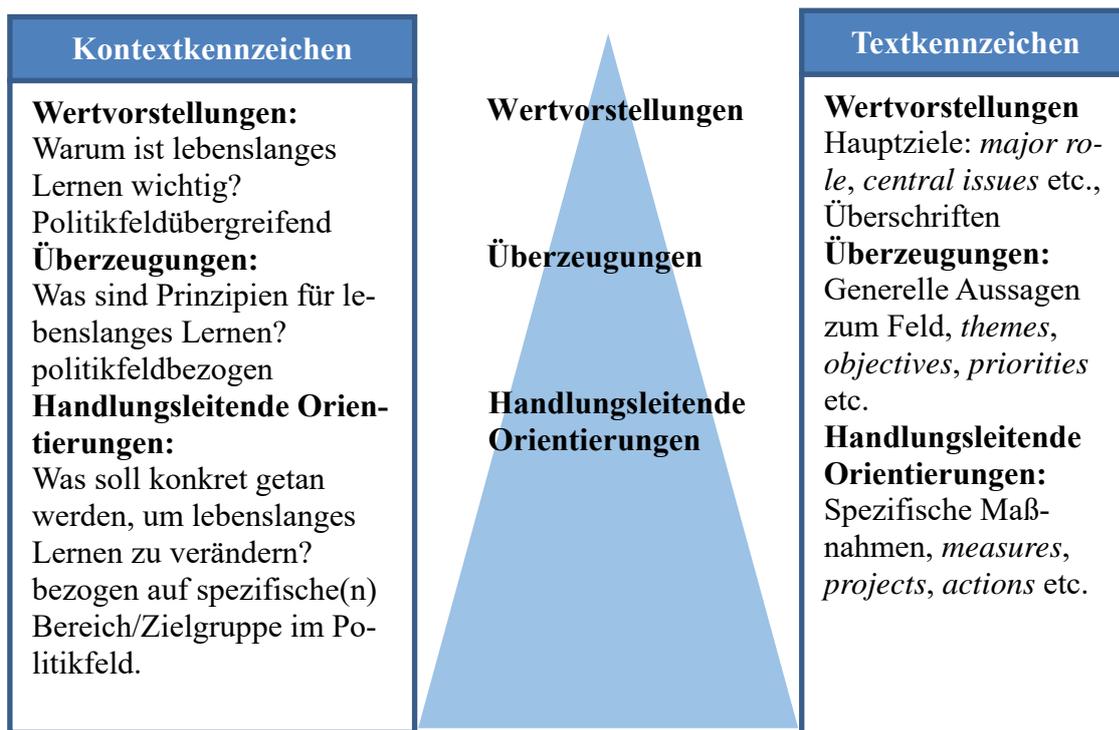


Abb. 4: Operationalisierung des Belief-Systems. Quelle: eigene Darstellung.

Wertvorstellungen – Operationalisierung

Eine Wertvorstellung wird deutlich, wenn der allgemeine Sinn lebenslangen Lernens politikfeldübergreifend thematisiert wird. Sie antwortet auf die Frage:

Warum ist lebenslanges Lernen wichtig?

Wertvorstellungen sind aus dem Kontext heraus zu erkennen, wenn sich das geäußerte Ziel auf die Funktion von lebenslangem Lernen in der Gesellschaft bezieht und es sich um ein politikfeldübergreifendes Ziel handelt.

In der Struktur des Textes werden Wertvorstellungen oft als die Hauptziele der jeweiligen Dokumente oder Initiativen bezeichnet. Dies wird z. B. deutlich, wenn zur Erreichung eines oder mehrerer Ziele ein eigenes Dokument, meist mit darauf aufbauenden Aktivitäten, erstellt wird. In diesem Fall wird angenommen, dass diese Ziele so bedeutend sind, dass sie als Wertvorstellungen interpretiert werden können.

Häufig werden Wertvorstellungen schon in Überschriften deutlich. Signalwörter, die Wertvorstellungen anzeigen, sind z. B: *major role, one of the central issues, with a view to..., the ultimate goal is..., determining factor(s), the purpose of this paper, etc.*

Überzeugungen – Operationalisierung

Überzeugungen sind fundamentale Ziele, die sich auf einen mit lebenslangem Lernen assoziierten Politikbereich beziehen und Aussagen dazu machen, welche Prinzipien innerhalb eines Politikfeldes eingehalten werden sollten, welche grundlegenden Regeln gelten und welche Prioritäten zu setzen sind.

Was sind wichtige Prinzipien im Bereich des lebenslangen Lernens?

Im Textkontext treten sie als Beschreibungen des Politikfeldes auf, mit denen generelle Aussagen zum Feld und der Rolle einzelner Akteure oder Bereiche gemacht werden, wobei deutlich wird, wie sich Rollen, Prioritäten, Strukturen oder Wahrnehmungen innerhalb des Politikbereichs verändern sollen. Neben den Signalwörtern *themes, objectives* und *priorities* weist auch die Einleitung *generally speaking* darauf hin, dass Überzeugungen formuliert werden. Ebenso folgt auf das Nennen einer Wertvorstellung oder Richtlinie zu Beginn des Satzes häufig das

Nennen von Überzeugungen, anhand derer erläutert wird, wie die Wertvorstellung innerhalb des Politikfeldes verwirklicht werden soll. Es handelt sich um eine Überzeugung, wenn grundlegende Prinzipien für das Politikfeld beschrieben werden, aber nicht, wie bei Wertvorstellungen, der Sinn des Politikfeldes an sich. Wenn konkrete Handlungen innerhalb des Politikbereichs beschrieben und spezifiziert werden, handelt es sich um handlungsleitende Orientierungen, deren Operationalisierung im Folgenden erläutert wird.

Handlungsleitende Orientierungen - Operationalisierung

Diese Zieldimension bezeichnet konkrete, auf Handlung im Politikfeld bezogene Ziele, die inhaltlich die Frage beantworten:

Was soll konkret getan werden, um lebenslanges Lernen zu verändern?

Es wird eine Maßnahme, meist bezogen auf einen spezifischen Bereich des Politikfeldes, mit einem spezifischen Zweck beschrieben. Dabei kann es sich z. B. um didaktische Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen handeln. Häufig sind Vorhaben für konkrete Maßnahmen mit Äußerungen zu deren Finanzierung verknüpft. Viele der handlungsleitenden Orientierungen werden erst in den Anhängen der Dokumente konkretisiert.

Die konkreten Handlungen, die in dieser Zieldimension ausgedrückt werden, werden in den Dokumenten häufig als spezifische *measures, methods, projects, programmes, systems, actions* oder *instruments* dargelegt, die entworfen, entwickelt und/oder implementiert werden sollen. Häufig ist eine handlungsleitende Orientierung auch gekennzeichnet durch die Formulierung *doing sth. through sth..*

3.2.2 Operationalisierung der Akteurskonstellationen

Als Akteure der EU-Politik für lebenslanges Lernen werden komplexe Akteure, z. B. Organisationen, Organe, öffentliche oder private Einrichtungen und individuelle Akteure, also Einzelpersonen, die auf den unterschiedlichen politischen Ebenen agieren und deren politisches Handeln im Zusammenhang mit den untersuchten Initiativen relevant ist, definiert.

Sabatier geht davon aus, dass sich Advocacy Coalitions unabhängig vom politischen Status und von politischer Legitimation der Akteure bilden. Um dies prüfen und systematisieren zu können, werden die Akteursgruppen in EU-interne, also als Teile der EU-Organen legitimierte Akteure, und EU-externe Akteure unterschieden. Die Akteure werden anhand unterschiedlicher Zugänge identifiziert:

- Erwähnung in den analysierten Dokumenten,
- als Autoren der analysierten Dokumente,
- Erwähnung in den ergänzenden Experteninterviews,
- Erwähnung in der wissenschaftlichen Literatur.

Eine Advocacy Coalition ist nach Sabatier folgendermaßen gekennzeichnet:

Die Akteure teilten wesentliche Aspekte des Belief-Systems und zeigten über einen Zeitraum von etwa 10 Jahren ein relevantes Maß koordinierter Handlung (vgl. Sabatier 1993, S. 25).⁹

Für die Analyse im Rahmen dieser Arbeit wird eine Koalition festgestellt, wenn

⁹ Da die Analyse einen kürzeren Zeitraum betrifft als Sabatier u. a. empfehlen, können hier nur Ansätze von Advocacy Coalitions festgestellt werden.

- eine über Vorschläge und Stellungnahmen im Rahmen des insitutionalisierten Mitentscheidungsverfahrens hinausgehende Zusammenarbeit im Sinne einer koordinierten Handlung deutlich wird und
- Akteure gleiche Beliefs formulieren.

Im Verlauf der Analyse der Akteurskonstellationen (vgl. Kap. 7) hat sich gezeigt, dass koordinierte Handlung anhand des vorliegenden Datenmaterials und bei dem ausgewählten historischen Thema der Entstehung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen im politischen Prozess vor allem aufgrund von Unterstützung oder Ablehnung identifiziert werden kann. Eine weitere Ausprägung im Material dokumentierter koordinierter Handlung ist das gegenseitige Bereitstellen und/oder Nutzen von Informationen. Belege für das Teilen von einzelnen Ideen oder Beliefs bieten also in der Analyse des Datenmaterials häufig auch Belege für koordinierte Handlung und umgekehrt.

3.2 Erhebungs- und Auswertungsmethoden

Die Analyse der für die Entscheidung über das EJLL relevanten Dokumente – vom ersten Vorschlag der Kommission vom 29. September 1994 bis zum Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen vom 23. Oktober 1995 – sowie ergänzende Experteninterviews bilden die Datengrundlage für die hier vorgenommene Untersuchung.

3.2.1 Dokumentenanalyse

In der Dokumentenanalyse werden, ausgehend von dem Beschluss über die Initiative, die Dokumente, die für die Entstehung der Initiative eine wichtige Rolle gespielt haben, im Hinblick auf die Untersuchungsfragen analysiert. Es werden insbesondere Erkenntnisse zu den Zielen der Initiative sowie Anhaltspunkte zu relevanten Akteuren erwartet.

Methodisch wurde die Dokumentenanalyse orientiert an Mayrings *Qualitativer Inhaltsanalyse* (vgl. Mayring 2008), und das von Glaser und Strauss entwickelte Verfahren des *Theoretischen Kodierens* (vgl. Glaser/Strauss 2005) wurde durchgeführt. Die Qualitative Inhaltsanalyse bietet eine Struktur für die Einordnung und Auswahl der Dokumente und Textstellen, wobei diese dann mithilfe des Theoretischen Kodierens bearbeitet wurden, um Kodierleitfaden und Modelle zu erstellen.

Politische Dokumente als Zeugnisse des politischen Prozesses

Dem Advocacy Coalitions Framework entsprechend wird davon ausgegangen, dass politische Dokumente Ausdruck der Ideen politischer Akteure sind (vgl. Kap. 3.1.1). Die intensive Analyse der Dokumente ist notwendig, da es sich um Papiere handelt, die dem politischen Prozess entstammen. Es herrscht somit eine spezifische politische Rhetorik, die eine direkte Beantwortung der Untersuchungsfragen mithilfe des Materials verhindert. Das Material muss analysiert werden, um die für die Untersuchungsfragen relevanten Aussagen aus der politischen Rhetorik zu destillieren. Die Analyse von Dokumenten bietet zudem eine andere Komplexität und Genauigkeit als eine Befragung, da die Ereignisse schon einige Zeit zurückliegen, so

dass nur durch Dokumentenanalyse und nicht mehr durch Erinnerung die Komplexität des Gegenstandes nachvollzogen werden kann, da in den Dokumenten die Ziele des Autors als (kollektivem) Akteur und die institutionelle Einbettung der Initiative deutlich werden. Sie sind Ergebnis eines intensiven Aushandlungsprozesses, dessen Spuren sich mithilfe der Dokumentenanalyse identifizieren lassen.¹⁰ Zudem sind sie auch in ihrer Funktion zur Präsentation des politischen Geschehens in der Öffentlichkeit anzusehen. Es kann also als legitim angesehen werden, aus den amtlichen Dokumenten konkrete Handlungen, Ideen und Überlegungen der Urheber abzuleiten, da diese Texte eben genau dazu dienen: Ideen zu dokumentieren und institutionalisieren (vgl. Ioannidou 2010, S. 114). Bei der Analyse ist der jeweilige Status der Dokumente und ihre Struktur zu berücksichtigen. Sie präsentieren die Ziele und beteiligten Akteure in einer Form, die ihrem Entstehungssystem entspricht.

Herausforderungen der Analyse von Dokumenten aus dem EU-Kontext

Kern dieser Arbeit ist die Analyse englischsprachiger Dokumente sowie Experteninterviews – mit der Ausnahme eines in deutscher Sprache geführten Experteninterviews. Es wurde Literatur sowohl in deutscher als auch in englischer Sprache gelesen und genutzt. Die wissenschaftliche Arbeit in zwei Sprachen birgt Herausforderungen:

- Probleme der Übersetzung von der einen in die andere Sprache,

¹⁰ vgl. zur Eigenlogik von Dokumenten z. B. Wolff 2012.

- Umgang mit den je unterschiedlichen kulturellen Hintergründen, die über Sprache transportiert werden und
- Grenzen der eigenen Sprachkompetenz bezogen auf die Transkription und das Verständnis der Texte.

Diesen Herausforderungen wurde durch eine akribische Übersetzung begegnet, in Zweifelsfällen unter Rücksprache mit Muttersprachlern und/oder gelegentlichem Rückgriff auf die deutschsprachigen Dokumente.

In der Analyse von Konversation im Europäischen Raum stellen sich als weitere Herausforderungen:

- Grenzen der Sprachkompetenz der Textproduzent/-innen – häufig Nichtmuttersprachler/-innen – und
- die Herausbildung einer eigenen europäischen Semantik.

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die europäische Ebene, gibt aber auch eine spezifisch deutsche Perspektive wieder, da die Verfasserin in Deutschland geboren und aufgewachsen ist.

In den Papieren der EU werden die Begriffe *adult education*, *continuing education* und *lifelong learning* oft synonym verwendet. Es bestehen außerdem Übersetzungsprobleme zwischen den Mitgliedsstaaten mit sehr unterschiedlichen Systemen in diesen Bereichen. Diese Übersetzungsprobleme betreffen sowohl die Begriffe als auch die dahinter stehenden Konzepte. Deshalb werden alle drei genannten Begriffe und Konzepte zum Gegenstand der Analyse gemacht und basierend auf dem Material definiert. Die häufig auftretende Formulierung *education and training* wird als Bildung und Ausbildung übersetzt. Auch wenn der Begriff *training* allein auftritt wird hierfür die Übersetzung *Ausbildung* gewählt. Hier ist zu bedenken, dass es in vielen Fällen, in denen der Begriff

training in den Dokumenten verwendet wird, nicht allein um berufliche Ausbildung geht, sondern um jegliches berufsbezogene Lernen.

Die Unterscheidung des Rates der Europäischen Union (Council of the European Union) und des Europäischen Rates (European Council) wird in den Dokumenten der EU gelöst, indem der Rat der EU als *council* und der Europäische Rat als *European Council* bezeichnet werden.

Auswahl und Beschreibung der Dokumente

Im Folgenden wird die Auswahl der analysierten Dokumente dargestellt. Diese erfolgte zum einen anhand immanenter Kriterien, d. h. anhand der Verweise auf relevante Dokumente, die im *Beschluss des Parlaments und des Rates über die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen 1996* zu finden sind. Sie erfolgt außerdem anhand externer Kriterien, und zwar durch die Verweise auf im Entstehungsprozess des europäischen Jahres bedeutende Dokumente in wissenschaftlicher Sekundärliteratur. Der Dokumentenkörper wurde also festgelegt anhand von Verweisen im Ausgangsdokument und Verweisen aus der wissenschaftlichen Literatur.

Verweise im Ausgangsdokument

Als Ausgangsdokument, von dem aus der Prozess der Politikformulierung rekonstruiert wird, ist der *Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates* (EP, CEU Decision 1995. 2493/95/EC) anzusehen. Durch ihn wird die Entscheidung über die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen rechtskräftig. Es wird davon ausgegangen, dass die Dokumente,

auf die in dem Ausgangsdokument Bezug genommen wird, Einfluss auf das Entstehen der Initiative hatten, so dass in ihnen am besten die Ziele der Initiative aus Sicht der jeweiligen Akteure deutlich werden.

Als allgemeiner Rahmen für das EJLL werden der EG-Vertrag, insbesondere dessen Artikel 126 zur allgemeinen und 127 zur beruflichen Bildung (vgl. Kap. 2) sowie Artikel 189b zum Mitentscheidungsverfahren (MV) genannt (EGV). Ein weiteres Rahmenelement bilden die im März 1995 von Rat, Parlament und Kommission verabschiedeten Leitlinien zur Vergabe von Finanzmitteln (EP, CEU, Commission 1995: financial provisions. 96/C102/03).

Im Ausgangsdokument wird auch auf die wesentlichen Dokumente des Mitentscheidungsverfahrens verwiesen. Dabei handelt es sich um die Vorschläge der Kommission (Commission 1994: Proposal. 94/C 287/09; Commission 1995: Amended proposal. 95/C 134/08), die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen (Committee of the Regions, CoR; CoR 1994: Opinion) und des Wirtschafts- und Sozialausschusses (ESC 1994: Opinion), den gemeinsamen Standpunkt des Europäischen Rates und Parlaments (EP, CEU 1995: Common Position. 4/95 EC) sowie die Lesungen des Parlaments (European Parliament, EP 1995: Leg. Resolution. 1rst reading. COM (94) 0264 – C4- 0199 (COD); EP 1995: Decision on common position). Des Weiteren wird auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von 1993 verwiesen, insbesondere auf den Aktionsplan zum Kampf gegen Arbeitslosigkeit (EC 1993: Presidency conclusions. DOC/93/11) sowie auf die Mobilitätsmaßnahmen im Bildungsbereich LEONARDO (CEU 1994: Decision. Vocational training. 94/819/EC) und

SOKRATES (EP, CEU 1995: Decision Socrates. 819/95/ EC). Ebenfalls verwiesen wird auf die Initiativen *Adapt* (Commission 1994: Adapt. 94/C180/09) und *Employment* (Commission 1994: Employment. 94/C180/10) der Kommission und deren Weißbuch *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung* (Commission 1993: White Paper. COM (93) 700).

Verweise aus der wissenschaftlichen Literatur

Kapitel 2.2 enthält einen Überblick über den wissenschaftlichen Diskurs zum EJLL. Hier, im Methodenkapitel, wird die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Jahr aufgegriffen, um darzustellen, wie aus der wissenschaftlichen Literatur gezielt Hinweise für die Auswahl der zu analysierenden Dokumente gewonnen wurden.

Als Rahmendokumente des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen werden bei Bechtel/Lattke/Nuissl (2005) der Vertrag von Maastricht, insbesondere Art. 126 zur allgemeinen Bildung und die zu Beginn der 1990er Jahre von der EU-Kommission veröffentlichten Grün- und Weißbücher – das Grünbuch zur Europäischen Dimension im Bildungswesen von 1993, das Weißbuch *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung* von 1993 sowie das Weißbuch *Lehren und Lernen* von 1995 – angesehen. In diesem Kontext wird das Europäische Jahr des lebensbegleitenden Lernens als ein Teil der in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates 1996 enthaltenen Strategie für das lebensbegleitende Lernen genannt (vgl. Bechtel/Latke/Nuissl 2005, S. 37ff.). Da diese erst nach dem Beschluss über das EJLL verabschiedet wurde, wird sie nicht mehr in die Analyse einbezogen.

Die Entscheidung über den Beschluss zur Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen im Mitentscheidungsverfahren wird bei Müller-Solger erwähnt (Müller-Solger 1996a S. 178). Jamar, Vertreter der für Bildung zuständigen Generaldirektion in der Europäischen Kommission, erläutert in seinem Beitrag in *Le Magazine*, dass das Jahr unter anderem als Rahmen für eine Diskussion um die Weißbücher *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung* von 1993 und *Lehren und Lernen* von 1995 sowie um die neu eingeführten Bildungs- und Ausbildungsprogramme geschaffen wurde (vgl. Jamar 1999, S. 68.). Sowohl Bechtel/Lattke/Nuissl (2005) als auch Müller-Solger (1996a) weisen auf die Bedeutung der EU-Förderprogramme LEONARDO und SOKRATES für die Weiterbildung in der Zeit des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen hin.

Müller-Solger sieht das Weißbuch *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* 1993 als Ausgangspunkt für das Europäische Jahr des lebensbegleitenden Lernens an. Für bildungspolitisch besonders bedeutend hält er die Tatsache, dass dieses ein ganzes Kapitel zum Thema Bildung und Qualifizierung enthält (vgl. Müller-Solger 1996a, S. 176). Auch O’Keeffe, als Vertreter der DG Education, Training and Youth der Europäischen Kommission, nennt das Weißbuch *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* als Grundlage für das Europäische Jahr (vgl. O’Keeffe 1996, S. 295).

Dewe und Weber bezeichnen das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen in ihrer Übersicht zum *Erwachsenenlernen im EU-Kontext* als Meilenstein für „Lebenslanges Lernen im EU-Kontext“; ihm voraus gehe das Weißbuch von 1995 (vgl. Dewe, Weber 2007, S. 96). Dieses Weißbuch wurde allerdings erst im No-

vember 1995 verabschiedet, der Beschluss EJLL jedoch schon im Oktober gefasst. Es handelt sich also um parallele Prozesse. Im Weiteren gehen die Autoren lediglich auf das Weißbuch ein, aber nicht mehr auf das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen. Cresson stellt das Weißbuch *Lehren und Lernen* von 1995 quasi als Ausgestaltung der Ideen dar, die im Europäischen Jahr des lebensbegleitenden Lernens bearbeitet werden sollten (vgl. Cresson 1996, S. 216), und auch Bechtel/Lattke/Nuissl (2005, S. 96) stufen es als relevant ein. Nijhof bezieht sich in seinem Artikel zum Europäischen Jahr für lebensbegleitendes Lernen in erster Linie auf das Weißbuch von 1995 und misst diesem eine große Bedeutung bei, da es die Herausforderungen, Spannungen, möglichen Lösungen und Aktivitäten für das Jahr 1996 vorzeichne (vgl. Nijhof 1996, S. 47).

Im Zusammenhang mit diesem Weißbuch wurde auch ein Grünbuch mit dem Titel *Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft – im Vordergrund der Mensch* (KOM (96) 0389 v. 2. August 1996) veröffentlicht (vgl. Maurer 1999, S. 231). Die bisherige Diskussion zum lebenslangen Lernen wird in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von 1996 zusammengefasst (vgl. Bechtel/Lattke/Nuissl 2005, S. 40).

Festlegung des Dokumentenkorpus und Priorisierung

Aufgrund der Verweise im Ausgangsdokument und in der wissenschaftlichen Literatur wurde die Dokumentenauswahl in einer Prioritätenliste sortiert, die die Grundlage für den Einbezug in die Analyse darstellt:

Priorität 1: Ausgangsdokument und Kerndokumente des Mitentscheidungsverfahrens

Die offizielle Entscheidung über die Durchführung der Initiative, der Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates (EP, CEU 1995: Decision. 2493/95/EC), erhält als Ausgangsdokument die Priorität 1. Da dieser Beschluss im Mitentscheidungsverfahren getroffen wurde, haben die Dokumente dieses Verfahrens eine besondere Relevanz und sind gemeinsam mit dem Ausgangsdokument zu betrachten. Auch sie erhalten demnach die Priorität 1.

Es handelt sich dabei um die Vorschläge der Kommission (Commission 1994: Proposal. 94/C 287/09; Commission 1995: Amended proposal. 95/C 134/08), die Stellungnahmen des Ausschusses der Regionen (Committee of the Regions, CoR; CoR 1994: Opinion) und des Wirtschafts- und Sozialausschusses (ESC 1994: Opinion) sowie den gemeinsamen Standpunkt des Rates und Parlaments (EP, CEU 1995: Common Position. 4/95 EC) und Lesungen des Parlaments (EP 1995: Leg. Resolution. 1st reading. COM (94) 0264 – C4- 0199 (COD); EP 1995: Decision on common position).

Priorität 2: Besonders relevante Dokumente (immanente und externe Verweise)

Dokumente, auf die im Ausgangsdokument verwiesen wird, und die in der wissenschaftlichen Literatur als für die Entstehung der Initiative besonders relevant eingeschätzt werden, werden der Priorität 2 zugeordnet.

Es handelt sich hier um das Weißbuch der Europäischen Kommission *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* von 1993 (Commission 1993: White Paper. COM (93) 700).

Priorität 3: Relevante Dokumente (immanente Verweise)

Dokumente, auf die im Ausgangsdokument verwiesen wird und die nicht in der Sekundärliteratur genannt werden, werden der Priorität 3 zugeordnet.

Es handelt sich hierbei um die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von 1993, insbesondere den Aktionsplan zum Kampf gegen Arbeitslosigkeit (EC 1993: Presidency conclusions. DOC/93/11). Des Weiteren zählen zur Priorität 3 die Dokumente der Kommission, die Initiativen Adapt und Employment (Commission 1994: Adapt. 94/C180/09; Commission 1994: Employment. 94/C180/10) sowie die beiden Programme zur Förderung der Mobilität im Bildungsbereich SOKRATES (EP, CEU 1995: Decision Socrates. 819/95/ EC) und LEONARDO (CEU 1994: Decision. Vocational training. 94/819/EC).

Priorität 4: Relevante Dokumente (externe Verweise)

Dokumente, denen in der einschlägigen Literatur eine besondere Bedeutung für die Initiative beigemessen wird, auf die aber nicht im Ausgangsdokument verwiesen wird, werden der Priorität 4 zugeordnet.

Hier handelt es sich um das Grünbuch zur Europäischen Dimension der Bildung (Commission 1993: Green Paper. COM (93) 457 final) und das Weißbuch *Lehren und Lernen* (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en).

Priorität 5: Allgemeine Grundlagen

Dokumente, die als Rahmenbedingungen der Initiative relevant sind, werden der Priorität 5 zugeordnet. Hierbei handelt es sich um den Vertrag von Maastricht, insbesondere seine Artikel 126 und 127 zum Bildungsbereich, aber auch Art. 189b zum

Mitentscheidungsverfahren (EGV). Dieser wird als Grundlage sowohl im Ausgangsdokument als auch in der wissenschaftlichen Literatur genannt, stellt aber eine so weitreichende Grundlage für jegliche gemeinschaftliche Bildungspolitik dar, dass sich hieraus keine spezifischen Aussagen zur Initiative erhoffen lassen. Ebenso stellen die Leitlinien zur Vergabe von Finanzmitteln eine allgemeine Grundlage dar (EP, CEU, Commission 1995: financial provisions. 96/C102/03).

Abb. 5: Priorisierung der Dokumente. Quelle: eigene Darstellung.

Die Dokumente der Prioritäten 1 und 2 dienen als Material für das Erstellen eines Kodierleitfadens (s. Anhang I), anhand dessen anschließend im Verfahren der computergestützten qualitativen Textanalyse mit MAXQDA die Dokumente der Prioritäten 1 bis 4 analysiert wurden. Die Dokumente der Priorität 5 dienen als Hintergrundwissen für den gesamten Analyse- und Interpretationsprozess. Abbildung 6 zeigt die Dokumente und ihre Priorisierung im Überblick.

	Verweis im Ausgangsdokument	Hohe Relevanz in der wissenschaftlichen Literatur	Priorität
Vorschläge der Kommission (MV)	X		1
Stellungnahme CoR (MV)	X		1
Stellungnahme ESC (MV)	X		1
Gemeinsamer Standpunkt EP/CEU (MV)	X		1
Lesungen EP (MV)	X		1
WB 1993	X	X	2
Schlussfolgerungen Europ. Rat 1993	X		3

LEONARDO	X		3
SOKRATES	X		3
Adapt-Initiative	X		3
Employment-Initiative	X		3
GB 1993		X	4
WB 1995		X	4
Leitlinien zur Vergabe von Finanzmitteln	X		5
EGV	X	X	5

Abb. 6: Übersicht über die relevanten Dokumente und deren Priorisierung. Quelle: eigene Darstellung.

Zugang zu den Dokumenten

Zwar sollten gemäß der EU-Transparenzrichtlinie EU-Dokumente online zugänglich sein, aber es waren (noch) nicht alle Dokumente digitalisiert, so dass sich die Dokumentenrecherche als recht kompliziert und langwierig herausstellte. Vor allem bei der digitalen Verfügbarkeit der Dokumente vor 1998, die ja hier von Bedeutung waren, klaffen nach Aussage eines EU-Mitarbeiters noch erhebliche Lücken. Einige Dokumente wurden also erst nach Korrespondenz mit entsprechenden europäischen Dokumentationszentren¹¹ und/oder dem Help Desk der Europäischen Union¹² zugänglich. Die meisten Texte standen im pdf-Format zur Verfügung und mussten für die Verarbeitung in MAXQDA¹³ mit Hilfe von Zwischenschritten in das Rich-Text-Format konvertiert werden. In diesem Prozess ging die Formatierung der Texte teilweise verloren. Dies stellte kein Problem dar, da die Inhaltsanalyse sich auf den Textinhalt und nicht auf die Textgestaltung bezieht. Die inhaltlich relevanten Elemente

¹¹ Kontakt für den Bereich Bildung und Kultur: EAC-ACCES-DOCUMENTS@ec.europa.eu

¹² Suchmaschine für europäische Rechtsakte und Zugang zum Helpdesk unter: <http://eur-lex.europa.eu/>

¹³ Es wurde die MAXQDA-Version 2008 genutzt; in den aktuellen Versionen wurden derartige Probleme inzwischen behoben.

(Überschriften und Absätze) wurden nach der Konvertierung wieder aufbereitet.

Auswahl der Textstellen

Nach der Festlegung des Dokumentenkörpus musste entschieden werden, welche Kriterien Textstellen innerhalb der Dokumente erfüllen müssen, um in die Analyse einbezogen zu werden. Im Rahmen einer ersten Materialbearbeitung wurde der Text reduziert, indem aus der Fülle des Materials für die Fragestellung relevante Textstellen identifiziert wurden.

Da in dieser Untersuchung nach den Zielen von EU-Initiativen zur Erwachsenenbildung gefragt wird, wird festgelegt, dass Textstellen als relevant anzusehen sind, wenn sie die folgenden Kriterien erfüllen:

- Es muss ein Bezug zu Bildung, Erwachsenenbildung/ Weiterbildung oder lebenslangem Lernen hergestellt werden;
- Es muss ein Ziel oder eine Kausalannahme, die auf eine oder mehrere Zielkategorien Bezug nimmt, formuliert werden;
- Es muss die Meinung des kollektiven Akteurs wiedergegeben werden, der Autor des Dokuments ist;
- Darüber hinaus wurden Textstellen kodiert, die Hinweise auf beteiligte Akteure enthalten, wenn eine bereits erfolgte politische Handlung des Akteurs im Zusammenhang mit dem EJLL beschrieben wird.

Selbsterklärungen im eigenen Text (z. B. *The Committee of the Regions declares...*) werden nicht als Akteure kodiert, sondern den

Zielkategorien zugeordnet, so dass in der Analyse die für das jeweilige Dokument kodierten Ziele dem Akteur zugeordnet werden können, der Autor des Dokuments ist. Die oben genannten Kriterien werden im Folgenden detailliert erläutert.

Bildungsbezug/Bezug zu lebenslangem Lernen

Es werden nur Textstellen kodiert, die einen klaren Bezug zu Bildung/Lebenslangem Lernen haben. Als Signalworte müssen einer oder mehrere der folgenden Begriffe auftreten: *education, training, lifelong learning, learning*. In Verbindung mit einem Entwicklungsaspekt, der z. B. durch die Verben *adapt, develop, enhance* eingeleitet wird, werden auch *abilities, skills, knowledge (society), human resources* als Signalworte gewertet. Des Weiteren gilt ein Bildungsbezug als hergestellt, wenn ein Ort oder eine Institution formaler oder informeller Bildung genannt wird, der/die klar mit Bildung/Lebenslangem Lernen assoziiert wird, z. B. *school, training, university, learning centre*. Die Nennung von Angehörigen des Bildungssystems impliziert ebenfalls eine Relevanz, wenn sie in ihren Funktionen genannt werden, z. B. *teacher, pupils, students*, auch *manager in education and training, trainers* oder *parents*.

Zielformulierungen und Kausalannahmen

Da in dieser Untersuchung die Ziele des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen als EU-Initiative für die Erwachsenenbildung untersucht werden, muss definiert werden, was als ein Ziel zu verstehen ist, und wie Ziele in den untersuchten Dokumenten erkannt werden können.

Ziele sind immer auf angestrebte Entwicklungen oder Veränderungen in der Zukunft gerichtet. Ein Ziel kann also durch einen in der Formulierung enthaltenen Zukunfts-, Entwicklungs- oder Veränderungsbezug erkannt werden.

Im Text sind Zielformulierungen an folgenden Merkmalen zu erkennen:

- Ziele werden direkt als solche bezeichnet, z. B. als *aim, goal, target, objective, intention, purpose* etc.;
- Ziele werden als Aufforderungen formuliert. Dies geschieht häufig in Überschriften;
- Ziele werden eingeleitet durch *modals of obligation*, z. B. *should, must*;
- Es werden normativ-prognostische Formulierungen genutzt. Diese stellen eine angenommene und gewünschte zukünftige Entwicklung als Tatsache dar. Hinweise bietet die Nutzung der *future terms*;
- Der Entwicklungs- und Veränderungsaspekt wird durch ein entsprechendes Verb oder Substantiv indiziert, z. B. *develop/development, improve/improvement, enrich, enhance, design, create, search for, introduce* etc. Hierbei handelt es sich um zukunftsgerichtete Formulierungen, die somit auf die Zieldimension hinweisen.

Kausalannahmen

Als Kausalannahmen werden Voraussetzungen und Bedingungen formuliert, die mit angestrebten Zielen in Zusammenhang stehen. Diese finden sich im Belief-System als Regeln mit empirischer Komponente (vgl. Sabatier 1993, S. 31) wieder, also

Zusammenhänge oder Voraussetzungen zur Erreichung spezifischer Ziele. Wie die Analyse zeigt, werden sie häufig auf der Zielebene der Überzeugungen formuliert, da es um grundlegende Prinzipien für das spezifische Politikfeld geht. Generell können Kausalannahmen aber auf allen Zielebenen und zielebenenübergreifend auftreten. Sie beinhalten Aussagen dazu, wie Ziele innerhalb der Belief-Systeme zusammenhängen und bilden somit wichtige Anhaltspunkte für das axiale Kodieren. Kausalannahmen werden unter den folgenden Bedingungen in der Analyse berücksichtigt: Durch sie wird Bezug auf mindestens eine der Zielkategorien genommen, es werden Zusammenhänge zwischen einzelnen Zielen gleicher oder unterschiedlicher Zielebenen formuliert oder es werden Gewichtungen unterschiedlicher Ziele vorgenommen.

Wiedergabe der Meinung des kollektiven Akteurs

Da in dieser Untersuchung die in den Dokumenten enthaltenen Ziele analysiert und die Autoren der Dokumente (als kollektive Akteure) als Vertreter dieser Ziele angesehen werden, muss des Weiteren bei der Auswahl der Textstellen darauf geachtet werden, dass die Meinung des kollektiven Akteurs wiedergegeben wird, der Autor des Dokuments ist. Da viele der Dokumente Ergebnisse langer Verhandlungsprozesse abbilden, werden unterschiedliche Meinungen in die Argumentation einbezogen.

Verweise und Zitate werden in der Regel benutzt, um im Dokument vom Autor vertretene Ziele zu betonen oder argumentativ zu untermauern. In dieser Funktion werden sie als relevant eingeschätzt. Anhand von Zitaten oder Verweisen auf Dokumente oder aus Dokumenten anderer Akteure werden aber

keine eigenen Zielkategorien erstellt. Die entsprechenden Textstellen dienen lediglich als Ergänzung bestehender Zielkategorien. Neue Ziele, die in Zitaten oder Verweisen auf andere Dokumente erwähnt werden, werden, sofern sie auch vom Autor des Dokuments vertreten werden, i. d. R. im Verlauf des Dokuments noch einmal deutlicher als eigene Ziele formuliert. Anhang II bietet eine synoptische Übersicht über in den Dokumenten eindeutig vertretene Ziele und die Autorschaft der Dokumente. Sie unterstützt die Zuordnung der vertretenen Beliefs zu den Akteuren sowie die Identifikation geteilter Beliefs.

Kodiereinheit

Es wird in der Regel satzweise kodiert, weil davon auszugehen ist, dass Kausalzusammenhänge innerhalb eines längeren Satzes dargestellt werden (z. B. Begründung und Ziel) und dass einem Sachverhalt, der mehrfach in verschiedenen Sätzen wiederholt wird, eine große Bedeutung beigemessen wird. Entsprechend ist eine höhere Anzahl von Codings im Ergebnis angemessen. In Ausnahmefällen ist es allerdings notwendig, absatzweise zu kodieren, um den Sinnzusammenhang zu erhalten. In Überschriften werden die wichtigsten Aspekte des Textes einleitend besonders herausgehoben; auch sie bilden eine Kodiereinheit.

Analyseprozess

Vor dem Hintergrund der Belief Systems im Rahmen des Advocacy Coalitions Approach, der sich nach der ersten Durchsicht des Materials als passend für die Systematisierung der in den Dokumenten formulierten Ziele erwiesen hatte, wurden die Oberkategorien des Kodierleitfadens deduziert. So wurde die Oberkategorie *Ziele* und deren Aufgliederung in *Wertvorstellungen*,

Überzeugungen und *handlungsleitende Orientierungen* theoriebasiert vorgegeben und, wie in Kapitel 3.2.1 beschrieben, operationalisiert. Ebenso wurde die Oberkategorie *Akteure* und deren Einordnung als EU-intern, EU-extern oder Mitgliedsstaat theoriebasiert vorgegeben.

Die Zuteilung zu Akteurskonstellationen, die in Kapitel 8 erfolgt, ist Ergebnis einer integrierenden Abstraktion der Analyseergebnisse zu Zielen und Akteuren im Entscheidungsprozess über die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen.

Der Kodierleitfaden wurde *in vivo* anhand der Analyse der Dokumente mit den Prioritäten 1 und 2 aus dem Material heraus erstellt. Das Material wurde in dieser Analysephase sehr offen kodiert, um möglichst viele Aspekte der Europäischen Politik für lebenslanges Lernen, die in den Dokumenten vorhanden sind, berücksichtigen zu können (vgl. Flick 2000, S. 198).

Anschließend wurde das gesamte Material (Prioritäten 1–4) anhand dieses Leitfadens kodiert. Anhand der Codings wurde der Kodierleitfaden erneut überarbeitet. Dieser überarbeitete Kodierleitfaden stellt die Basis für den abschließenden Kodierdurchgang und die Überarbeitung der Kategorien dar. In diesem Durchgang wurden zunächst die Textstellen analysiert, die je einer Kategorie zugeordnet waren, d. h. in denen Ziele alleinstehend, ohne Verknüpfung zu anderen Zielen, formuliert wurden. Hierfür erfolgte zunächst eine Übersetzung ins Deutsche, dann wurden die in einer Kodiereinheit enthaltenen Ziele und/oder Kausalannahmen als Statements paraphrasiert. Aus diesen Paraphrasen wurden Cluster gebildet. Die zugehörigen Codings wurden so ausgewertet, dass die Beschreibung der Kategorien inhaltliche Varianzen und/oder Ergänzungen verdeutlichen. Diese ergeben die

Dimensionen der Kategorie (vgl. Böhm/Legewie/Muhr, S. 39). Die Priorisierung der Dokumente wurde als zusätzlicher Anhaltspunkt für die Einschätzung der Bedeutung der jeweiligen Kategorien genutzt. Auf dieser Basis wurden die Beschreibungen der Kategorien und ihrer Dimensionen ausgeführt, wie sie in der vorliegenden Arbeit in Kapitel 4 und 6 (unter Einbezug der Experteninterviews) vorgestellt werden.

Im anschließenden axialen Kodieren wurden die Codings aufgesucht, die mehreren Zielkategorien zugeordnet werden konnten und in denen Kausalannahmen formuliert werden.

Anhand dieser Textstellen konnten Überschneidungen und Verbindungen zwischen den Zielkategorien – der unterschiedlichen Zielebenen als auch verschiedener Kategorien auf einer Zielebene – festgestellt werden. In der Darstellung der Ziele des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen in Kapitel 4 werden auch die Verbindungen zwischen den Zielkategorien beschrieben.

In die Modelle von Belief Systems im Umfeld des Europäischen

Jahres für lebensbegleitendes Lernen, wie sie in Kapitel 5 beschrieben werden, sind nicht alle 15 Kategorien eingegangen. Hier wurde die Priorisierung der Dokumente erneut genutzt, um in der Fülle der Kategorien die relevanten hervorzuheben. Kategorien, die nur in Dokumenten der Priorität 4 vorkommen (z. B. *Chancengleichheit als Wertvorstellung*), wurden als weniger relevant zurückgestellt. Es wurden zur Erstellung des Modells diejenigen Kategorien als Achsenkategorien herangezogen, die aufgrund der folgenden Kriterien besonders relevant waren:

- Das axiale Kodieren ergab eine deutliche und/oder besonders interessante kausale Verbindung zu anderen

Zielkategorien (besonders viele oder besonders wenige Verbindungen) und

- die Zielkategorie tritt in mindestens einem Dokument der Priorität 1–2 auf.

Das Ziel der Modellerstellung eines oder mehrerer Belief-Systeme legt es nahe, mehrere Kategorien als Achsenkategorien herauszuarbeiten, ebenso ergibt es sich aus dem Material (vgl. Charmaz 2009, S. 120). Die den Achsenkategorien zugeordneten Codings wurden erneut aufgesucht, und die Verbindungen mit diesen Kategorien wurden untersucht. Dabei wurden diejenigen Verbindungen hervorgehoben, die besonders interessant waren, weil sie sich durch eine besondere Betonung, Eindeutigkeit oder Uneindeutigkeit auszeichneten. Darüberhinausgehende, schwache Verbindungen wurden bereits in der Darstellung der Ziele aufgeführt und werden im Schritt des Herausarbeitens von Belief Systems im Sinne der Abstraktion vernachlässigt. Die den Achsenkategorien besonders verbundenen Kategorien zeichnen sich durch folgende Charakteristika aus:

- Die Verbindungen der jeweiligen Kategorie beziehen sich in erster Linie auf die Achsenkategorie oder
- die Kategorie wird als fundamental mit der Achsenkategorie verbunden dargestellt. Es wird wiederholt ein enger Kausalzusammenhang deutlich.

Als Ergebnis lassen sich drei Modelle von Belief Systems abbilden. Nur eines jedoch deckt alle drei Ebenen der Belief Systems ab.

Textstellen, die Hinweise zu Akteuren beinhalten, wurden den entsprechenden Oberkategorien zugeordnet. Hierunter finden sich

in den Codings jeweils Hinweise auf spezifische kollektive Akteure, die die Unterkategorien ausmachen. Individuen und operative Einheiten, die im Text genannt wurden, wurden jeweils der übergeordneten Institution/dem übergeordneten kollektiven Akteur zugeordnet. In der Darstellung wurden diese Akteure mit den wesentlichen Aktivitäten und zugehörigen Gruppierungen als Dimensionen dargestellt. In einem weiteren Schritt wurden die Verbindungen zu anderen Akteuren analysiert und dargestellt. Es wurde erfasst, welche Ziele von welchen Akteuren (als Autoren der Dokumente) vertreten wurden (vgl. Anhang II). Hier konnten relevante Ergebnisse bezüglich der Wertvorstellungen *Beschäftigung* und *Chancengleichheit* und der Überzeugung *Bildungsinvestitionen* erzielt werden, auf die jeweils am Ende der Darstellung der Ziele in Kapitel 4 eingegangen wird.

Anhand der Bezugnahmen der Akteure aufeinander, die in den Dokumenten sowie den Interviews deutlich werden und die in der Regel sowohl organisatorisch-institutionelle als auch ideen- und zielbezogene Aussagen enthalten, wurden mithilfe von Abstraktion die Modelle der Akteurskonstellationen konstruiert.

3.2.2 Experteninterviews

Ergänzende Experteninterviews wurden durchgeführt, um insbesondere Erkenntnisse zu denjenigen Akteurskonstellationen zu gewinnen, in denen für das EJLL entschieden wurde. Da derartige Entscheidungen häufig auf informellen Wegen vorbereitet werden, sind Experteninterviews hilfreich. In den Dokumenten wird die Zusammenarbeit der Akteure zwar oft genannt, aber nicht in ihrer Qualität öffentlich gemacht. Die Experten dagegen kennen die Qualität und die Logik dieser Prozesse.

Bei den in dieser Untersuchung durchgeführten Experteninterviews handelt es sich, anders als bei vielen anderen sozialwissenschaftlichen Interviews, um Gespräche mit Personen, die auch gemeinhin als Experten bezeichnet werden, es handelt sich um „Funktionseliten“ (Meuser/Nagel 2002, S. 73). Diese wurden nicht nur zu ihrem inhaltlichen Wissen über die Politik befragt, sondern auch zu den sozialen Konstrukten, zu den Advocacy Coalitions und den Belief Systems, innerhalb bzw. aufgrund derer sie agierten. Demnach beschreibt der Begriff *Experte*

„die spezifische Rolle des Interviewpartners als Quelle von Spezialwissen über die zu erforschenden sozialen Sachverhalte“ (Gläser/Laudel 2009, S. 12).

Die ergänzenden Experteninterviews sollten zu Antworten auf folgende Fragen beitragen:

- Welcher Akteur vertritt welche Beliefs?
- Welche Akteure arbeiten – im Sinne koordinierter Handlungen – zusammen?

Erwartet wurden Informationen dazu, welche Akteure welche Ziele innerhalb des Belief-Systems vertreten. Anhand dessen sollten sich unterschiedliche Koalitionen innerhalb des Politikfelds zum Zeitpunkt der Vorbereitung der Initiative abzeichnen.

Eine Herausforderung stellte die Tatsache dar, dass der Gegenstand der Interviews zum Interviewzeitpunkt schon ca. 15 Jahre zurücklag. Eine retrospektive Darstellung der Ereignisse von Seiten der Experten war also nicht zu vermeiden. Bei der Auswertung musste bedacht werden, dass die Ziele und Akteurskonstellationen evtl. von den Interviewpartnern in ihrer eigenen Logik konsistenter geschildert wurden, als sie damals von ihnen erlebt wurden. In der Interviewplanung musste überdies Zeit für eine Erinnerungsphase

im Einstieg des Interviews eingeplant werden. Sachinformationen mussten ggf. von der Interviewerin geliefert werden, da die Interviewpartner sich nicht mehr detailliert an sie erinnerten. Auf der anderen Seite ermöglicht ein gewisser Abstand zu den Ereignissen auch eine reflektierte Auseinandersetzung. Einige Konstellationen von Unterstützung und Zusammenarbeit können von den Beteiligten möglicherweise im Nachhinein besser erkannt werden.

Für die ergänzenden Interviews wurde die Methode der leitfadengestützten, nicht-standardisierten Einzelinterviews mit Experten gewählt. Diese bieten die Möglichkeit, das Interview mit den Experten anhand einer Liste vorher identifizierter Themen und Fragen situationsangepasst zu gestalten (vgl. Gläser/Laudel 2009, S. 41f).

Die relevanten Akteure wurden anhand der in der Dokumentenanalyse entstandenen Kategorien zu den Akteuren, anhand der Autoren der relevanten Dokumente, anhand einer Erwähnung in vorangegangenen Experteninterviews (*Schneeballprinzip*) und anhand von Verweisen aus der wissenschaftlichen Literatur identifiziert. Die Auswahl der Interviewpartner/-innen erfolgte zudem aufgrund forschungspraktischer Überlegungen.

Aufgrund des analysierten Dokumentenkörpus (vgl. Kap. 3.3.1) sind die folgenden kollektiven Akteure als Autoren der Dokumente vertreten:

- Europäische Kommission
- Ausschuss der Regionen
- Wirtschafts- und Sozialausschuss
- Rat der Europäischen Union
- Europäisches Parlament

- Europäischer Rat

Diese Gruppen sind relevante Akteure für die Entstehung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen. Es liegt also nahe, nach Interviewpartnern zu suchen, die diesen Gruppen der kollektiven Akteure angehören. Es wurden Vertreter der relevanten Akteure kontaktiert und entsprechend der Bereitschaft zum Interview und Zugang

- ein Interview mit einem Vertreter des besonders relevanten Akteurs Europäische Kommission durchgeführt,
- ein Interview mit einer damaligen Vertreterin des Europäischen Parlaments und
- ein Interview mit einer damaligen Vertreterin des *Ausschusses für Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten* im Europäischen Parlament, die gleichzeitig Mitarbeiterin des National Institute for Adult and Continuing Education (NIACE), Großbritannien, war (s. Anhang III).

Die Expert(inn)en wurden als Vertreter(inn)en eines relevanten Akteurs dadurch ausgemacht, dass entweder ihr Name in den relevanten Dokumenten (Heinisch) oder in der relevanten wissenschaftlichen Literatur erschien (O’Keeffe) oder dass ein Gespräch mit ihnen von den anderen Interviewpartnern empfohlen wurde (Waddington). Die Interviewdauer variierte zwischen 45 und 60 min. Dass das interessierende Geschehen ca. 15 Jahre in der Vergangenheit lag, erschwerte den Zugang zu den Expert(inn)en. Ein erster Kontakt erfolgte per Telefon. Eine anschließende E-Mail erklärte den Kontext des Interviewansinnens genauer (s. beispielhaft Anhang III). Auch die organisatorischen Fragen wurden in erster Linie per E-Mail geklärt.

Umgang mit Datenschutz und Anonymität

Aufgrund des sehr kleinen inhaltlich an der Vorbereitung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen beteiligten Personenkreises konnte nur eine Semianonymität zugesichert werden, die aber von keinem der Interviewpartner/-innen in Anspruch genommen wurde. Die interviewten Expert(inn)en werden in dieser Studie also namentlich genannt und zitiert. Im Interview wurde auch, entsprechend des Schneeballprinzips, nach anderen relevanten Akteuren gefragt. Diese Akteure sind relevant aufgrund ihrer politischen Funktion und öffentlichen Aufgabe. Sofern sie im Vorfeld des Europäischen Jahres öffentlich in Erscheinung traten und gehandelt haben, werden sie auch namentlich genannt (so z. B. der Kommissionspräsident von 1985 bis 1995, Jaques Delors). Akteure, die in Interviews genannt werden, aber nicht öffentlich im Umfeld des Jahres auftraten, werden hingegen aus Gründen des Datenschutzes nur anonymisiert, anhand ihrer Gruppenzugehörigkeit, erwähnt, so z. B. die deutschen Erziehungswissenschaftler/-innen, die Heinisch als Berater/-innen bei ihrer Tätigkeit angibt (s. Anhang VIII, Z. 54ff.).

Interviewsituationen

Die Interviews wurden am Arbeitsort der Interviewpartner/-innen in von der Organisation zur Verfügung gestellten Räumen durchgeführt. In allen Interviews gab es kurze Unterbrechungen durch Kolleg(inn)en der Interviewpartner.

Interviewleitfaden

Die Erstellung des Interviewleitfadens ist theoretisch an Gläser/Laudel (2009) orientiert. Der Interviewleitfaden setzt sich im

Wesentlichen aus Wissens- und Erfahrungsfragen zusammen (vgl. ebd., S. 122ff).

Jeder Interviewleitfaden ist mit einer Kopfzeile versehen, auf der der Name des Interviewpartners bzw. der Interviewpartnerin sowie Datum und Ort des Interviews verzeichnet sind. Die Interviews beginnen mit einer kurzen Einleitung zum Forschungsvorhaben. Anschließend wird die Frage der Anonymität der Interviewpartner thematisiert.

Die Einstiegsfrage des Interviewleitfadens zielt auf eine kurze Vorstellung der Interviewpartner/-innen und ihrer aktuellen Position. Anschließend wurde als Erinnerungsstütze eine kurze Einleitung zu den wesentlichen Fakten über das EJLL gegeben und eine einleitende organisatorische Wissensfrage gestellt. Bei den folgenden Hauptfragen handelt es sich um Erfahrungsfragen zu den Zielen, die vom jeweiligen Akteur verfolgt wurden. Die Fragen zu diesen Zielen wurden im Hinblick auf die Dreistufigkeit der im Konzept des zugrunde liegenden Belief Systems im ACF formulierten Ziele gestellt. Die erste Frage nach den Wertvorstellungen lautete also: *Why did you put lifelong learning on the agenda?*, die Frage nach den Überzeugungen: *Within the whole field of lifelong learning: which improvements did you promote?* und die Frage nach den handlungsleitenden Orientierungen: *Which pedagogical measures did you value to be most important?* Im Leitfaden werden darüber hinaus zu jeder Ebene Hinweise für Nachfragen angegeben, falls die Interviewpartner zunächst nicht flüssig antworten.

Zu den jeweiligen Aussagen wurden die Nachfragen nach Unterstützung bzw. Widerstand durch andere Akteure gestellt.

Diese Nachfragen wurden zunächst allgemein formuliert: *Who supported you in this view? Which other approaches were pursued?* Anschließend wurde nach der Position derjenigen Akteure gefragt, die sich in der bisherigen Analyse als relevant erwiesen hatten. Die abschließenden Fragen zielen auf eine Darstellung der Rolle und Position weiterer Akteure ab. Abgeschlossen wird das Interview mit der Frage nach weiteren möglichen Gesprächspartnern sowie weiteren eigenen Anmerkungen. Die Interviews wurden digital aufgezeichnet.

Auswertung

Die ergänzenden Experteninterviews wurden zunächst transkribiert. Da eine rekonstruierende Auswertung vorgenommen wurde, war keine detaillierte Transkription unter Berücksichtigung von Pausen und non-verbale Äußerungen notwendig. Gesprächsunterbrechungen, eindeutig irrelevante Abschweifungen und auf der Aufnahme nicht verständliche Abschnitte wurden bei der Transkription gekennzeichnet (vgl. Gläser/Laudel 2009, S. 193f.). Wortwiederholungen zur Zeitüberbrückung oder Einschübe, wie z. B. *ähm*, wurden nicht transkribiert. *Isn't*, *wasn't* und ähnliche Verkürzungen wurden als solche transkribiert.

Die Experteninterviews wurden in einem ersten Schritt anhand des vorher erarbeiteten Kodierleitfadens mithilfe der Word-Kommentarfunktion kodiert. Dabei wurden relevante Textstellen den bestehenden Kategorien zugeordnet sowie darüber hinausgehende Textstellen, die für den Gegenstand relevant sind, als interessant gekennzeichnet.

Es wurde in Sinneinheiten kodiert, die häufig aus einer Frage und einer Antwort bzw. einem Antwortteil bestehen.

Aussagen zu relevanten Akteuren wurden anhand des Kodierleitfadens gruppiert und gemeinsam mit den Codings zu den relevanten Akteuren aus der Dokumentenanalyse für die Analyse der für das EJLL relevanten Akteure genutzt (vgl. Kap. 6).

3.2.3 Die Erstellung der Modelle von Akteurskonstellationen

Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse und der ergänzenden Experteninterviews bilden die Datengrundlage für die vorliegende Analyse. Anhand der im Kodierleitfaden unter den Oberkategorien *Ziele* und *Akteure* entstandenen Unterkategorien lassen sich die Untersuchungsfragen 1) *Welche Ziele wurden verfolgt?* und 2) *Welche Akteure spielten eine Rolle?* beantworten. Die Befragung der Untersuchungsfrage 3) *Welche Akteurskonstellationen (Advocacy Coalitions) spielten eine Rolle?* erfolgte durch ein Zusammenbringen der Antworten auf die vorangegangenen Untersuchungsfragen auf abstrahierter Ebene.

Um die für die Entscheidung für das EJLL relevanten Akteure zu identifizieren, wurden entlang des im Zuge der Dokumentenanalyse erarbeiteten Kodierleitfadens Hinweise auf relevante Akteure aus den Dokumenten und aus den ergänzenden Experteninterviews ausgewertet. Die Ergebnisse werden in Kapitel 6 dargestellt.

In einem weiteren Abstraktionsschritt werden in Kapitel 7 die Verbindungen zwischen den Akteuren geprüft, für die eine hohe Relevanz festgestellt werden konnte. Diese Prüfung erfolgt anhand von Akteurspaaren. Es werden entsprechend der Operationalisierung der Advocacy Coalitions in Kapitel 3.2.2 zunächst Kennzeichen für koordinierte Handlungen und anschließend für geteilte Beliefs zwischen den Akteuren geprüft. Als Ergebnis dieser Analysen

werden in Kapitel 8 die relevanten Akteurskonstellationen und ihre Belief-Systeme dargestellt.

4. Ziele des Europäische Jahres für lebensbegleitendes Lernen

Im folgenden Abschnitt werden die Antworten auf die erste Untersuchungsfrage

Welche Ziele wurden verfolgt?

dargestellt. Die Zielkategorien sind gemäß der Operationalisierung des Belief-Systems in Wertvorstellungen, Überzeugungen und handlungsleitende Orientierungen unterteilt. Es handelt sich bei den Kategorien um die Ergebnisse der Dokumentenanalyse.

4.1 Wertvorstellungen

Zunächst werden die in den zum EJLL untersuchten Dokumenten enthaltenen Wertvorstellungen dargestellt. Die Kategorien entstanden aus der Analyse von Textstellen, in denen tiefgehende Werte formuliert werden, die den übergeordneten Sinn von Bildung beschreiben (vgl. Operationalisierung in Kap. 3.2.1). Die hervorstechenden Wertvorstellungen in den Phasen Agenda Setting und Politikformulierung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen sind *Beschäftigung*, *Chancengleichheit* und *Identitätsentwicklung*.¹⁴

4.1.1 Beschäftigung

Der zentrale Wert von Bildung, der in den Textstellen ausgedrückt wird, die der Kategorie *Beschäftigung* zugeordnet wurden,

¹⁴ Im Folgenden angegeben und dargestellt in alphabetischer Reihenfolge.

ist es, mithilfe von Bildung Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und Arbeitsplätze zu schaffen.

In der ersten Dimension sollen die Fähigkeiten der Menschen an die Arbeitsanforderungen angepasst, also Beschäftigungsfähigkeit durch Bildung und Ausbildung geschaffen werden. Dies bezieht sich sowohl auf eine Verbesserung oder Auffrischung der Fähigkeiten, um den (Wieder-)Einstieg in Berufstätigkeit zu erleichtern als auch auf die Anpassung der Fähigkeiten von Arbeitnehmerinne und Arbeitnehmern an neue Anforderungen der Arbeitswelt.

In der zweiten Dimension sollen Bildung und Ausbildung dazu beitragen, Arbeitsplätze zu schaffen. Es wird die Annahme vertreten, mithilfe von Bildung und Ausbildung könnten Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit gesteigert werden. Dies führe zu neuen und mehr Arbeitsplätzen.

Die Herstellung von Beschäftigung durch Bildung und Ausbildung geht über das Bildungssystem hinaus und wird in den Dokumenten als Sinn der Bildungsanstrengungen hervorgehoben. Die Zielkategorie *Beschäftigung* wird demnach als eine Kategorie im Bereich der Wertvorstellungen eingestuft. Allgemein beschreibt ein Ziel eine Entwicklung auf einen Zustand hin. Aus diesem Grund wird die Kategorie positiv *Beschäftigung* genannt, wenn auch in den relevanten Textstellen der englischsprachigen Dokumente mal die positive Formulierung *employment* (Beschäftigung) und mal eine negative Formulierung, z. B. *combat unemployment* (Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) oder *tackle the employment problem* (Bewältigung des Beschäftigungsproblems) vorzufinden ist. Des Weiteren werden Textstellen dieser Kategorie zugeordnet, in denen eine Integration in den Arbeitsmarkt gefordert wird, denn

dies bedeutet für die Betroffenen eine Situation des In-Beschäftigung-Kommens. Dies betrifft Textstellen, in denen eine Integration in den Arbeitsmarkt (*labour market integration*) oder eine Integration (*integration*) oder ein Übergang (*transition*) in das Arbeitsleben (*working life*) gefordert wird. Ebenso wird das Ziel einer (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt als Erwerbstätigkeit kodiert, in den Dokumenten enthalten als *re-adaptation in the job market*.

„Education and training have now emerged as the latest means for tackling the employment problem“ (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. Introduction).

Im Weißbuch *Lehren und Lernen* werden Bildung und Ausbildung als das neueste Mittel zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit vorgestellt. Die Formulierung „the latest means“ (ebd.) hebt mit „latest“ die Aktualität hervor. In der Verwendung des Begriffs „means“ (Werkzeug, Mittel) wird der Glaube an die Wirksamkeit von Bildung und Ausbildung für den genannten Wert ausgedrückt.

Im folgenden Zitat aus dem Weißbuch *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung* werden Aspekte, mit denen Bildung und Ausbildung zu Beschäftigung beitragen sollen – Erleichterung des (Wieder-)Einstiegs in den Beruf, Schaffung neuer Qualifikationen und Berufe und die Steigerung von Wachstum und Wettbewerb –, gemeinsam genannt:

„combating unemployment by training young people and retraining staff made unemployed by rises in productivity as a result of technological progress; (...); developing a form of growth which produces more employment by improved matching of general and specific skills to changes on the markets and to social needs“ (Commission 1993: White Paper. COM (93) 700. III.7).

Arbeitslosigkeit soll durch die Ausbildung junger Leute und die Umschulung von Beschäftigten, die aufgrund von sogenannter Produktivitätssteigerung durch den technologischen Fortschritt

arbeitslos geworden sind, bekämpft werden. Des Weiteren soll durch eine bessere Passung von allgemeinen und spezifischen Fähigkeiten an die Veränderungen der Märkte und sozialen Bedürfnisse ein Wachstum entwickelt werden, das mehr Beschäftigung zur Folge hat.

Die Fähigkeiten junger Leute sollen somit entwickelt („training young people“) und die Fähigkeiten von in Arbeitslosigkeit entlassenen Personen sollen aufgefrischt und/oder verändert werden („retraining staff made unemployed“), so dass diese Menschen in Beschäftigung kommen bzw. ihre Arbeitslosigkeit bekämpft wird („combating unemployment“). Diese Werte betreffen Maßnahmen, in denen die Fähigkeiten der Menschen an die (neuen) Erfordernisse der Arbeitswelt angepasst werden sollen, um Menschen in Beschäftigung zu bringen. Auch im zweiten Teil des Zitats wird eine Anpassung von Fähigkeiten an Bedarfe gewünscht („matching general and specific skills to...“). Hier ist diese Anpassung allerdings Mittel zu einem anderen Zweck. Wert der Bildungsanstrengungen ist es hier, über an Bedarfe angepasstes Training Wachstum zu schaffen, welches zu mehr Beschäftigung führt („developing a form of growth which produces more employment“).

Die oben erwähnte Schaffung von Arbeitsplätzen durch Wachstum und dessen Steigerung durch Ausbildung ist eine Vorstellung, die prägend für das Belief-System zum Zeitpunkt der Entscheidung über das EJLL ist, so dass sie im Folgenden noch einmal genauer belegt werden soll. Eine Überschrift in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates lautet:

„I. GROWTH, COMPETITIVENESS AND EMPLOYMENT“ (EC 1993: Presidency conclusions. DOC/93/11. I).

Sie benennt die zentralen Ziele des darin enthaltenen Aktionsplans zum Kampf gegen Arbeitslosigkeit. Den gleichen Titel hat auch das Weißbuch der Kommission aus demselben Jahr 1993 (Commission 1993: White Paper. COM (93) 700). Aus der mehrfachen gemeinsamen Nennung dieser drei Begriffe in den untersuchten Dokumenten kann geschlossen werden, dass diese als tiefgreifend verbunden konzeptionalisiert werden:

„whereas the White Paper on Growth, competitiveness and employment stresses that education and training will undoubtedly make a contribution to the renewal of growth, the recovery of competitiveness and the restoration of a high level of employment“ (EP, CEU 1995: Decision. 2493/95/EC. Abs. 12).

So wird z. B. auch in diesem Zitat aus dem Beschluss über das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen auf das Weißbuch *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* von 1993 verwiesen und eine Beziehung zwischen Bildung und Ausbildung und Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung hergestellt. Es wird die Annahme und gleichzeitig das Ziel formuliert, dass Bildung und Ausbildung ohne Zweifel einen Beitrag zur Erneuerung von Wachstum, dem Aufschwung von Wettbewerbsfähigkeit und der Wiederherstellung eines hohen Grades an Beschäftigung leisten. Der Verweis auf das Weißbuch der Kommission wird hier genutzt, um diese Verbindung zu unterstreichen. Die Formulierung „will undoubtedly make“ (ebd.) weist auf die Zielebene der Wertvorstellungen hin. Das Zusammenspiel der drei Aspekte Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung stellt also eine Grundvorstellung dar. Diese beeinflusst auch die Antwort auf die Frage nach dem Wert von Bildung, der in den untersuchten Dokumenten formuliert wird, denn Beschäftigung – Teil der oben genannten Trias – wird als ein Wert von Bildungsaktivitäten angesehen.

Als alleinstehende Kategorie ohne Verbindung zu anderen Kategorien wird die Wertvorstellung *Beschäftigung* in den Dokumenten der EU-Kommission formuliert (s. Anhang II). Überdies finden sich einige Verbindungen zu anderen Zielkategorien; diese werden im Folgenden beschrieben.

Verbindungen zu anderen Kategorien

Während die Verbindung von Beschäftigung mit Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der Kategorie *Beschäftigung* inhärent ist, finden sich auch weitere Verbindungen zu anderen Kategorien.

Es besteht eine Verbindung zur Wertvorstellung *Identitätsentwicklung*. Diese besteht besonders darin, dass die Bedeutung der Identitätsentwicklung neben der Bedeutung der Beschäftigung als Wert von Bildung betont oder sogar als tiefgreifender herausgestellt wird:

„There can be no doubt that education and training, in addition to their fundamental task of promoting the development of the individual and the values of citizenship, have a key role to play in stimulating growth and restoring competitiveness and a socially acceptable level of employment in the Community” (Commission 1993: White Paper. COM (93) 700. III. 7.1).

Es bestehe kein Zweifel daran, dass Bildung und Ausbildung zusätzlich zu ihrer grundlegenden Aufgabe die Individualitätsentwicklung und Weitergabe staatsbürgerlicher Werte eine zentrale Rolle bei der Anregung von Wachstum und der Wiederherstellung von Wettbewerbsfähigkeit und eines sozialen Grades der Beschäftigung in der Gemeinschaft spielen. Die Aspekte der Kategorie *Identitätsentwicklung* werden hier also als grundlegende Funktionen von Bildung und Ausbildung genannt, während die Aspekte der Beschäftigung darüber hinaus gehen („in addition“). Überdies wird mit der Erwähnung eines sozial

akzeptablen Grades der Beschäftigung die gesellschaftliche Funktion von Beschäftigung betont.

Beschäftigung steht in Verbindung mit der Überzeugung *Bildungsinvestitionen*. Diese spielen nach Aussage der Kommission in ihrem Weißbuch *Lehren und Lernen* eine wesentliche Rolle für Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit sowie sozialen Zusammenhalt:

„This investment in knowledge plays an essential role in employment, competitiveness and social cohesion” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. Foreword).

Die Überzeugung *Beteiligung der Wirtschaft* ist eng mit der Wertvorstellung *Beschäftigung* verbunden:

„facilitating a more active interaction between education, vocational training and the labour market to enhance job opportunities generally” (Commission 1994: Employment. 94/C180/10. 11a).

In diesem Zitat aus der Employment-Initiative der Europäischen Kommission wird gefordert, eine aktivere Zusammenarbeit zwischen Bildung, Berufsausbildung und dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen, um Arbeitsmarktchancen allgemein zu heben. Hier wird der Arbeitsmarkt („labour market“) als wirtschaftlicher Akteur eingebracht. Durch eine Zusammenarbeit sollen Arbeitschancen („job opportunities“) gehoben werden. Die Verbindung zur Wertvorstellung *Beschäftigung* besteht in ebendiesem Ziel („to enhance job opportunities generally“).

Es zeigt sich überdies eine Verbindung zu den Überzeugungen *Bedarfsorientierung* und *Weiterbildung*:

„Continuing training is, in particular, to be facilitated so as to ensure ongoing adjustment of skills to the needs of competitiveness and to combating unemployment” (EC 1993: Presidency conclusions. DOC/93/11. B.).

In diesen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von 1993 wird die Überzeugung ausgedrückt, besonders Weiterbildung müsse

ermöglicht werden, um eine kontinuierliche Anpassung von Fähigkeiten an die Bedarfe der Wettbewerbsfähigkeit und im Kampf gegen Arbeitslosigkeit zu sichern. Insbesondere Weiterbildung wird also hier als der Bildungsbereich hervorgehoben, für den das Prinzip der *Bedarfsorientierung* bedeutend ist. Bedarfsorientierte Weiterbildung solle durch die kontinuierliche Anpassung von Fähigkeiten an die Bedarfe von Wettbewerbsfähigkeit zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beitragen.

Im folgenden Zitat sind Verbindungen zu den handlungsleitenden Orientierungen *Offenes Lernen und Fernunterricht* und *Zielgruppenarbeit* enthalten:

„the conception, development and delivery of innovatory approaches to labour market integration of young people especially through distance learning” (Commission 1994: Employment. 94/C180/10. 11a).

Hier wird die Konzeption, Entwicklung und Lieferung von innovativen Ansätzen zur Integration von jungen Leuten in den Arbeitsmarkt, insbesondere über Fernlernen gefordert. Das übergeordnete Ziel der Beschäftigung, hier umschrieben als Integration in den Arbeitsmarkt („labour market integration“), soll mithilfe der handlungsleitenden Orientierungen *Zielgruppenarbeit* und *Offenes Lernen und Fernunterricht* erreicht werden. Die Verbindung zur *Zielgruppenarbeit* zeigt sich in der Konzentration des Ziels auf junge Leute, also eine spezifische Zielgruppe. Der Weg, diese Zielgruppe zu erreichen, wird insbesondere im Fernunterricht gesehen, was die Verbindung zur handlungsleitenden Orientierung *Offenes Lernen und Fernunterricht* anzeigt. Auch die Ausrichtung der drei spezifischen Förderprogramme Employment-NOW, Employment-HORIZON und Employment-Youthstart (vgl. Commission 1994: Employment. 94/C180/10. 4 a, b, c) auf als

benachteiligt angesehene Gruppen (Frauen, Behinderte, junge Menschen) zeigt deutlich die Verbindung zur *Zielgruppenarbeit*.

Im folgenden Zitat findet sich eine Verbindung zur Überzeugung *Chancengleichheit* und zur handlungsleitenden Orientierung *Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen*:

„development of cooperation and networking between training bodies in order to promote equality of opportunities for women in the labour market“ (Commission 1994: Employment. 94/C180/10. III, 9a).

Ausbildungseinrichtungen sollen zusammenarbeiten und Netzwerke entstehen, um die Chancengleichheit von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu fördern, mit besonderer Betonung auf der Verbesserung des Zugangs und der Förderung des Vorankommens von Frauen in sich schnell entwickelnden Bereichen. Diese Kooperationen sollen Chancengleichheit („equality of opportunities“) von Frauen fördern und zwar in Bezug auf den Arbeitsmarkt („labour market“). Der Gegenstand der Förderung zielt demnach auf *Beschäftigung* ab.

Aufgrund seiner Bedeutung als Wertvorstellung, seiner häufigen Nennung sowie seiner Verbindung zu vielen anderen Kategorien, wird die Wertvorstellung *Beschäftigung* als Achsenkategorie und die mit ihr verbundenen relevanten Kategorien in Kapitel 5.1 vertiefend untersucht.

4.1.2 Chancengleichheit

In die Kategorie *Chancengleichheit* fallen Textstellen, in denen es darum geht, gleiche Chancen zu realisieren oder zu fördern. Zielaussagen zur Chancengleichheit treten sowohl auf der Ebene der Wertvorstellungen als auch auf der Ebene der Überzeugungen auf. Hier wird zunächst die *Wertvorstellung Chancengleichheit*

dargestellt. Die zugeordneten Textstellen enthalten die englischsprachige Bezeichnung *equality of opportunities*.

Textstellen, in denen Aussagen über Chancengleichheit als Ziel auf Ebene der Wertvorstellungen gemacht werden, enthalten Zielformulierungen, die darauf gerichtet sind, mithilfe von Bildung oder lebenslangem Lernen Chancengleichheit zu erreichen:

„Education and training remain one of the determining factors in equality of opportunity” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. Introduction).

Mit diesem Zitat aus dem Weißbuch der Kommission von 1995 wird eine Wertvorstellung ausgedrückt, indem Bildung und Ausbildung als bestimmende Faktoren für Chancengleichheit, „equality of opportunity“ (ebd.), bezeichnet werden. Chancengleichheit wird demnach als über das Politikfeld hinausgehender Wert gesehen, der unter anderem mit Bildung und Ausbildung verwirklicht werden kann. Überdies wird mit „remain“ (ebd.) ein historisches Argument angebracht. Es wird deutlich gemacht, dass dieser Zustand schon längere Zeit besteht. Gleichzeitig wird eine normativ-prognostische Formulierung gewählt. Bildung und Ausbildung bleiben ein bestimmender Faktor für Chancengleichheit – und, da dies als Tatsache dargestellt wird, wird klar: Sie sollen es auch bleiben. Ein Wert von Bildung besteht darin, einen entscheidenden Faktor für Chancengleichheit darzustellen.

Da Chancengleichheit auf der Ebene der Wertvorstellungen nur im Weißbuch *Lehren und Lernen*, einem Dokument der Priorität 4, geäußert wird, wird diese Kategorie in der folgenden Analyse auf der Ebene der Wertvorstellungen vernachlässigt.

4.1.3 Identitätsentwicklung

In die Kategorie *Identitätsentwicklung* fallen Aussagen, die das Verhältnis des Individuums zu sich selbst in der Gesellschaft betreffen. Es können drei Dimensionen unterschieden werden:

- Selbstverwirklichung,
- Persönlichkeitsentwicklung und
- Selbstbewusstsein.

Diese Ziele gehen über das Bildungssystem hinaus, befinden sich also auf der Ebene der Wertvorstellungen.

In den englischsprachigen Dokumenten wird die Dimension der Selbstverwirklichung als *personal fulfillment* oder *self-fulfillment* ausgedrückt. Persönlichkeitsentwicklung wurde aus den Begriffen *personal development* oder *development of the individual* übersetzt. *Self-awareness* wird als Ausdruck für Selbstbewusstsein verwendet.

Die Kategorie *Identitätsentwicklung* umfasst also Wertvorstellungen, die sich auf Selbstverwirklichung (*personal fulfillment*), Persönlichkeitsentwicklung (*personal development*) und Selbstbewusstsein (*self-awareness*) richten. In der Verwendung dieser Begriffe sind keine akteursbezogenen Unterschiede festzustellen. Aspekte, die durch *personal development*, *personal fulfillment* und *self-awareness* ausgedrückt werden, werden hier in einer Kategorie zusammengefasst. Als gewinnbringend für eine Abstraktion und Zusammenfassung der Dimensionen hat sich der Begriff der *Identität* erwiesen, da er sich auf eine Auseinandersetzung mit sich selbst in persönlicher Reflektion sowie im Kontext der Umwelt bezieht (vgl. Siebert 2010). Für die Benennung der Kategorie im Kontext lebenslangen Lernens wird

deshalb die prozessuale Bezeichnung *Identitätsentwicklung* gewählt.

„Whereas the role of lifelong learning is becoming fundamental in order to secure personal fulfillment“ (EP, CEU 1995: Decision. 2493/95/EC, Abs. 4).

In diesem Zitat aus dem Beschluss über das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen wird die Rolle des lebenslangen Lernens als grundlegend für die persönliche Verwirklichung angesehen. Durch lebenslanges Lernen soll, wie es hier in einer normativ-prognostischen Formulierung ausgedrückt wird, Selbstverwirklichung ermöglicht werden. Die besondere Bedeutung dieser Zielaussage wird durch die Formulierung „is becoming fundamental“ (ebd.) betont. Über die konkrete Textstelle hinaus, weist auch die Position der oben zitierten Aussage im einleitenden Text des Dokuments darauf hin, dass hier eine grundlegende Wertvorstellung formuliert wird.

Eine zweite Dimension dieser Kategorie stellt die Persönlichkeitsentwicklung dar. Diese soll befördert werden – „promotion of personal development“ (EP, CEU 1995: Decision. 2493/95/EC. Art.1, 1) –, vereinfacht werden – „facilitate personal development“ (CEU 1994: Decision. Vocational training. 94/819/EC. Art. 3c) – und von jedem selbst bestimmt werden:

„Education and training (...) is the key to controlling their future and their personal development“ (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. Introduction).

In diesem Zitat wird ausgedrückt, dass Bildung und Ausbildung der Schlüssel für die Gestaltung der eigenen Zukunft und die persönliche Entwicklung seien. Auch hier handelt es sich um ein Ziel, das als Tatsache formuliert wird. Die Formulierung „is the key“ zeigt, dass sich die Autoren dieser Tatsache sehr sicher sind, und hebt mit „key“ die besondere Bedeutung hervor. Als

Persönlichkeitsentwicklung innerhalb der Kategorie *Identitätsentwicklung* wird auch die Formulierung der individuellen Entwicklung „promoting the development of the individual“ (White Paper. COM (93) 700. II.7.1) gefasst.

„The essential aim of education and training has always been personal development and the successful integration of Europeans into society through the sharing of common values, the passing on of cultural heritage and the teaching of self-reliance“ (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. Introduction).

Das wesentliche Ziel von Bildung und Ausbildung sei seit jeher die Persönlichkeitsentwicklung und die erfolgreiche Integration von Europäer(inne)n in die Gesellschaft durch das Teilen gemeinsamer Werte, die Weitergabe des kulturellen Erbes und die Vermittlung von Selbstvertrauen gewesen. Es handelt sich um eine Wertvorstellung, da mit dem Ausdruck „essential aim“ (ebd.) die besondere Bedeutung dieses Ziels hervorgehoben wird. Außerdem wird ein historisches Argument genutzt: „has always been“ (ebd.). Dieses impliziert, dass es sich im Folgenden um altbekannte Ziele handelt. Möglicherweise wird auch impliziert, dass diese keiner besonderen Begründung oder Betrachtung mehr bedürfen. Bei dem genannten Wert handelt es sich um Identitätsentwicklung innerhalb der Gesellschaft. Es wird die Persönlichkeitsentwicklung (*personal development*) genannt, die sich auf das Individuum bezieht, und gleichzeitig wird das Umfeld, die Gesellschaft (*society*) genannt, in die es sich integrieren soll. Diese Integration beruhe auf gemeinsamen Werten, der Weitergabe kulturellen Erbes (*cultural heritage*) sowie Selbstbewusstsein (*self-reliance*).

Mit dieser Dimension des Selbstbewusstseins erhält die Kategorie der Identitätsentwicklung einen weiteren Akzent:

„Education and training will increasingly become the main vehicles for self-awareness, belonging, advancement and self-fulfilment“ (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. Introduction).

Bildung und Ausbildung werden zunehmend als Substanz für Selbstbewusstsein,¹⁵ Zugehörigkeit, Fortschritt und Selbstverwirklichung angesehen. Auch hier handelt es sich um Ziele, die als Tatsachen formuliert sind. Dabei werden, über den oben bereits erwähnten Wert *self-fulfillment* hinaus, *self-awareness* und *advancement* genannt sowie der Wert *belonging*, welcher sich im Unterschied zu den anderen Werten, die sich allein auf das Selbst beziehen, auch auf das soziale Umfeld bezieht. Der Bezugspunkt für den Wert *advancement* ist unklar. Hier kann persönlicher Fortschritt im Sinne einer Identitätsentwicklung gemeint sein oder auch ein Bezug auf das soziale Umfeld im Sinne eines sozialen Aufstiegs.

Verbindungen zu anderen Kategorien

Im folgenden Zitat werden die beiden Wertvorstellungen *Identitätsentwicklung* und *Beschäftigung* im Zusammenhang genannt:

„School must not only allow for critical faculties to be developed at all levels, among both pupils and teachers, it must also encourage it. Its open environment, cooperation requirements and duty to prepare young people for employment must not be allowed to prevent it from accomplishing its main function, however, which is to guide the young people in its care in their personal and social development”
(Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. I.C.).

Die Schule soll die Entwicklung der Kritikfähigkeit auf allen Ebenen, bei den Jugendlichen wie bei den Lehrkräften, nicht nur zulassen, sondern auch fördern. Ihr offenes Umfeld, die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit und die Pflicht, junge Leute auf das Berufsleben vorzubereiten, dürfe sie nicht davon abhalten, ihre hauptsächliche Funktion zu erfüllen, die darin bestehe, junge Leute in ihrer persönlichen und sozialen Entwicklung zu lenken.

¹⁵ In der deutschen Übersetzung „Identität“.

Die Vorbereitung auf das Erwerbsleben („employment“) wird hier als ein Ziel und eine Pflicht der Schule angesehen, neben der die Identitätsentwicklung nicht vernachlässigt werden dürfe. Identitätsentwicklung wird hier als „personal and social development“ beschrieben und sogar als Hauptaufgabe („main function“) der Schule gesehen. Gleichzeitig entsteht der Eindruck, die Vorbereitung auf das Erwerbsleben sei die alltäglichere Aufgabe. Der Wert der Identitätsentwicklung soll also daneben nicht vernachlässigt werden.

Die Wertvorstellung Identitätsentwicklung tritt in den Dokumenten der Priorität 1 und 2 auf. Autoren dieser Dokumente sind die Institutionen Kommission, Rat und Parlament. Die Wertvorstellung Identitätsentwicklung wird einerseits als sehr bedeutend formuliert, zeigt andererseits aber kaum Verbindungen zu anderen Kategorien. Aufgrund dieser interessanten Konstellation wird sie in Kapitel 5.2 als Achsenkategorie vertiefend untersucht.

4.2 Überzeugungen

Die zweite Ebene des Belief-Systems stellen die Überzeugungen dar; hierbei handelt es sich um Überzeugungen zu grundlegenden Prinzipien und Regeln des Politikfeldes Lebenslanges Lernen.

In der Dokumentenanalyse wurden die folgenden acht relevanten Überzeugungen gefunden: Anerkennung, Bedarfsorientierung, Beteiligung der Wirtschaft, Bildungsinvestitionen, Chancengleichheit, Europäische Dimension, Weiterbildung, Zugang.

4.2.1 Anerkennung

In die Kategorie *Anerkennung* fallen Textstellen, in denen die Anerkennung von Wissen, Lernen, Kenntnissen, Fähigkeiten und Abschlüssen oder Qualifikationen gefordert wird. Es handelt sich hierbei um ein Ziel auf der Ebene der Überzeugungen, da kaum konkrete Mess- oder Anerkennungsverfahren thematisiert werden, sondern es in erster Linie um den Willen zur Anerkennung von Lernen, Wissen und Fähigkeiten geht, das unter unterschiedlichsten Umständen stattgefunden hat/sich angeeignet wurde – ggf. auch unabhängig von Abschlusszertifikaten u. ä. Die Kategorie umfasst sowohl die Forderung nach der Messung und Evaluierung von Lernen, Wissen, Fähigkeiten oder Kenntnissen als auch die Forderung nach deren Akzeptanz.

Hinweise auf die Kategorie *Anerkennung* in den englischsprachigen Dokumenten bieten Begriffsgruppen um *recognition* (Anerkennung, Bestätigung, Erfassung) und *validation* (Absicherung, Bestätigung, Bewertung, Gültigerklärung), die eher bezogen auf die Dimension der Akzeptanz zu finden sind sowie *assessment* (Abschätzung, Bewertung, Prüfung, Wertung), *measurement* (Bemessung, Maß, Messung), *evaluation* (Evaluation, Auswertung, Bewertung) oder *accreditation* (Beglaubigung, Erlaubnis, Ermächtigung, Zulassung), die häufiger auftreten, wenn es um die Feststellung und Messung von Lernen, Wissen, Fähigkeiten oder Kenntnissen geht.

Im folgenden Zitat aus dem Weißbuch der Kommission von 1995 wird gefordert, Wissen nutzbar zu machen, das von Individuen im Verlauf ihres Lebens erlangt wurde. Um dies zu realisieren, müssten neue Methoden der Anerkennung von Fähigkeiten

gefunden werden, die über sogenannte Papierqualifikationen und über die Erstausbildung hinausgehen:

„Harnessing the knowledge acquired by individuals throughout their life must be based on opening up new methods of recognising skills, over and above paper qualifications and initial training” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. Part Two).

Dies zeigt, dass Fähigkeiten in einem größeren Umfang als bisher als solche akzeptiert, gemessen, erkannt und anerkannt werden sollen („recognising skills“). Weiter heißt es, dass

„the level of skill achieved by each and everyone will have to be converted into an instrument for measuring individual performance” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. Introduction).

Der Grad der Fähigkeiten, die von jedem/jeder Einzelnen erlangt wurden, wird nach Aussage der Europäischen Kommission im Weißbuch *Lehren und Lernen* in ein Instrument für die Messung individueller Leistung übertragen werden müssen.

Neben der Dimension der Messung als Bestandteil von Anerkennung ist auch die Dimension der Akzeptanz enthalten:

„Opening up new avenues for validating skills” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. Example 1, S. 36).

Im Weißbuch *Lehren und Lernen* fordert die Kommission, dass neue Wege eröffnet werden, Fähigkeiten anzuerkennen. Dieses Ziel stellt ein Prinzip, eine Überzeugung für den Bildungsbereich dar, das mit der prozessualen Formulierung „Opening up“ in einer Zwischenüberschrift gefordert wird.

Diese Neuerungen sollen dazu dienen, das Beste aus den individuellen Fähigkeiten und Kenntnissen zu machen, unabhängig davon, wie sie erlangt wurden:

„we need to make the best use of skills and abilities irrespective of how they were obtained” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. B.1).

Im Zitat bleibt allerdings offen, wer mit „we“ gemeint ist, wer also den größtmöglichen Nutzen erlangen soll („make the best use of skills“). Ebenso bleibt offen, ob an einen spezifischen Nutzen gedacht wird und wenn ja, an welchen.

In der folgenden Textstelle aus dem Beschluss der Aktion LEONARDO wird gefordert, den Status und die Attraktivität beruflicher Bildung zu steigern und darauf hinzuwirken, dass berufliche und akademische Bildung als gleichwertig angesehen werden:

„enhancing the status and attractiveness of vocational education and training and promoting parity of esteem for academic diplomas and vocational qualifications” (CEU 1994: Decision. Vocational training. No. 94/819/EC. Art.3f).

Es handelt sich hier nicht um ein übergreifendes Ziel von Bildung und auch nicht um eine konkrete Handlungsaufforderung, sondern um ein allgemeines Prinzip für den Bildungsbereich, also um eine Überzeugung im Belief-System. Der Status und die Attraktivität beruflicher Bildung werden im Beschluss über das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen als abhängig von der gesellschaftlichen Anerkennung der Gleichwertigkeit allgemeiner und beruflicher Bildung und der durch Berufsausbildung zu erreichenden qualifizierten Berufe angesehen:

„the attractiveness and prestige of vocational training are heavily dependent on the attachment of equal value to the channels of general education and vocational training as well as the social recognition of qualified professions” (EP, CEU 1995: Decision. 2493/95/EC. Einleitung).

Ausgedehnt wird die Forderung nach Anerkennung im Weißbuch *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung*, in dem die Kommission anregt, einen europäischen Raum und Markt für Fähigkeiten und Ausbildungswege einzurichten. Dies solle durch die Erhöhung der Transparenz und der gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen und Fähigkeiten geschehen:

„to establish a genuine European area of- and market in skills and training by increasing the transparency, and improving the mutual recognition, of qualifications and skills” (Commission 1993: White Paper. COM (93) 700. III. 7.4. b. ii.).

Die Überzeugung *Anerkennung* wird in Dokumenten des Rates der EU, des EU-Parlaments sowie der Europäischen Kommission formuliert.

Verbindungen zu anderen Kategorien

Die Messung in Bezug auf *Anerkennung* soll sich auch auf die Fähigkeiten von als benachteiligt angesehenen Gruppen beziehen und somit ein Ziel der *Zielgruppenarbeit* werden. Angestrebt wird

„the development of innovatory assessment methods to integrate within career structures all the experiences and activities carried out by women, including those that are not formally recognised, in order to promote accreditation of prior learning” (Commission 1994: Employment. 94/C180/10. IV. 9. b).

Es sollen innovative Bewertungsmethoden entwickelt werden, um alle Erfahrungen und Aktivitäten von Frauen in Laufbahnstrukturen zu integrieren, einschließlich solcher, die formal nicht anerkannt sind, um die Anerkennung vorangegangenen Lernens zu fördern. Hier bezieht sich die Anerkennung („accreditation“) auf die von der Zielgruppe Frauen erworbenen Erfahrungen.

Anerkennung, im Sinne von Evaluation/Bewertung, wird überdies als notwendig erachtet, um Bildungsinvestitionen zu rechtfertigen. Es wird also eine Verbindung zwischen den Kategorien *Anerkennung* und *Bildungsinvestitionen* hergestellt:

„evaluation, which is needed to justify the essential increase in funding” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. 4d).

Evaluation bezeichnet also eine Dimension der Kategorie *Anerkennung*. Im oben stehenden Zitat aus dem Weißbuch *Lehren und Lernen* wird betont, dass Evaluation notwendig sei, um die erforderliche Finanzierung zu rechtfertigen.

Im folgenden Zitat wird gefordert, verschiedene akademische Abschlüsse, Studienzeiten und andere Qualifikationen europaweit anzuerkennen, um einen offenen Raum für Kooperation in der Bildung zu entwickeln:

„to encourage the academic recognition of diplomas, periods of study and other qualifications, with the aim of facilitating the development of an open European area for cooperation in education” (EP, CEU 1995: Decision Socrates. No. 819/95/ EC. Art. 3g).

Mit Bezugnahme auf einen europäischen Raum der Zusammenarbeit in der Bildung wird Anerkennung als ein Bestandteil der *Europäischen Dimension in der Bildung* angesehen. Mithilfe von Anerkennung soll die Entstehung eines solchen Raumes erleichtert werden.

Im Dokument SOKRATES wird hervorgehoben, dass die Anerkennung von Qualifikationen, die durch offenes Lernen oder Fernunterricht erlangt wurden, gefördert werden soll:

„encouraging the recognition of qualifications obtained in the context of open and distance learning” (EP, CEU 1995: Decision Socrates. No. 819/95/ EC. Chap. III, Action 2 d).

Es besteht also eine Verbindung zur Kategorie *Offenes Lernen und Fernunterricht*. Dies zeigt überdies die in der Kategorie *Anerkennung* enthaltene Absicht, auch anzuerkennen, was nicht in traditioneller Weise, sondern über neue oder nicht formalisierte Wege angeeignet wurde.

Hier wird die gemeinsame Entwicklung von Curricula für Anfänger und Fortgeschrittene gewünscht, die darauf hinsteuern, akademische Anerkennung zu vereinfachen und durch Erfahrungsaustausch zum Prozess der Innovation und Verbesserung der Qualität von Bildung auf Ebene der Gemeinschaft beizutragen:

„joint development of initial or advanced curricula geared to facilitating academic recognition and contributing, through exchanges of experience, to the process of innovation and improvement of the

quality of education at Community level" (EP, CEU 1995: Decision Socrates. No. 819/95/ EC. Action1, Ac).

In diesem Zitat weist die Verwendung des Begriffs „joint“ (gemeinsam) auf den Wunsch nach Zusammenarbeit hin. Diese Zusammenarbeit soll Anerkennung („recognition“) zum Gegenstand haben bzw. dazu beitragen. Es besteht also eine Verbindung zwischen den Kategorien *Anerkennung* und *Zusammenarbeit von Bildungseinrichtungen*. Erfahrungsaustausch („exchanges of experience“) wird als Art der Zusammenarbeit vorgeschlagen.

Die gegenseitige Anerkennung („recognition“) von Zeugnissen und Studienphasen wird im Grünbuch der Kommission zur Europäischen Dimension der Bildung unter anderem als Möglichkeit angesehen, Mobilität zu fördern:

„encouraging mobility of students and teachers, inter alia by encouraging the academic recognition of diplomas and periods of study“ (Commission 1993: Green Paper. COM (93) 447 final. I.9).

Mobilität von Lehrenden und Schüler(inne)n soll unter anderem durch die akademische Anerkennung von Abschlüssen und Studienphasen gefördert werden. Es besteht hier also eine Verbindung zur Kategorie *Mobilität*.

Die Überzeugung *Anerkennung* steht in enger Verbindung zur Überzeugung *Europäische Dimension*. Letztere wird in Kapitel 5.3 als Achsenkategorie auch unter Bezugnahme auf die Überzeugung *Anerkennung* und ihre Verknüpfungen analysiert.

4.2.2 Bedarfsorientierung

Bedarfsorientierung bezeichnet ein Prinzip des Bildungssystems, sich am Bildungsbedarf zu orientieren. Im deutschen erwachsenbildungswissenschaftlichen Diskurs bezeichnet der

Bildungsbedarf „das in einer bestimmten Lage an Bildung Benötigte oder Gewünschte“ (vgl. Schlutz 2010, S. 44). Die Bedarfe, die in den Textstellen, aus denen die Kategorie *Bedarfsorientierung* entstanden ist, ausgedrückt werden, beziehen sich sowohl auf soziale als auch auf wirtschaftliche Bedarfe, die aufgrund von entweder Innovation oder Wandel entstehen. Subjektiv empfundene Bedarfe und Bedürfnisse von Individuen werden in dieser Kategorie nicht adressiert. Es handelt sich um den Ausdruck einer *Überzeugung*, da kein genereller Sinn von Bildung angesprochen und auch keine konkrete Handlungsanweisung gegeben wird, sondern mit der generellen Forderung nach einer Entwicklung von Bildungsangeboten als Reaktion auf Innovation und/oder Wandel ein grundlegendes Prinzip für das Politikfeld formuliert wird.

Die häufigsten Signalworte für Bedarfsorientierung in den englischsprachigen Dokumenten lauten *need* und *demand*. *Demand* kann *Bedarf*, *Anfrage*, *Anspruch*, *Bitte*, *Forderung*, *Nachfrage* bedeuten; *need* kann mit *Bedarf*, *Bedürfnis*, *Erfordernis*, *Not*, *Nachfrage*, *Notwendigkeit* übersetzt werden. Die Benennung der Kategorie wurde gewählt, weil in den Texten sowohl von *need* als auch von *demand* gesprochen wird, aber immer soziale oder wirtschaftliche und nicht subjektive Bedarfe gemeint sind. Darüber hinaus wurde das Ziel *Bedarfsorientierung* kodiert, wenn von *skills required* (benötigten Fähigkeiten) gesprochen wurde, da im Wort *required*, das *benötigt* bedeutet, der Bedarf ausgedrückt wird. Des Weiteren wurde *Bedarfsorientierung* kodiert, wenn es darum geht, Fähigkeiten anzupassen und dies über entsprechende Verben wie *matching skills to...* oder *adapt skills to...* ausgedrückt wurde.

Die Forderung nach Bedarfsorientierung des Bildungssystems als Reaktion auf Innovation wird in der folgenden Textstelle aus dem Weißbuch *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung* besonders im Hinblick auf sich entwickelnde Berufe gestellt:

„systems of initial and continuing training should be set up in the areas corresponding to the technological and social skills required for developing functions and occupations” (Commission 1993: White Paper. COM (93) 700. III. 7.4. b. i).

Diese Textstelle sagt aus, dass in den Bereichen, die mit den technologischen und sozialen Fähigkeiten korrespondieren, die für neue Aufgaben und Berufe benötigt werden, Systeme der Grund- und Weiterbildung errichtet werden sollen. Abstrakter formuliert bedeutet dies, dass Systeme der Grund- und Weiterbildung Fähigkeiten vermitteln sollen, die den Bedarf sich neu entwickelnder (Berufs-)Bereiche decken.

Aussagen zur Überzeugung *Bedarfsorientierung* sind in Dokumenten der EU-Kommission, des Parlaments sowie des Rates der EU zu finden.

Verbindungen mit anderen Kategorien

In demselben Weißbuch *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung* wird angeregt, dass allgemeine und spezifische Fähigkeiten besser dem Wandel des Marktes und den Bedarfen der Gesellschaft angepasst werden. Hier wird gefordert, eine Form des Wachstums zu entwickeln, die mehr Beschäftigung nach sich zieht, indem allgemeine und spezifische Fähigkeiten besser an den Wandel des Marktes und an soziale Bedarfe angepasst werden:

„developing a form of growth which produces more employment by improved matching of general and specific skills to changes on the markets and to social needs” (Commission 1993: White Paper. COM (93) 700. III. 7.1).

Es wird eine Verbindung zur Wertvorstellung *Beschäftigung* hergestellt, indem gefordert wird, mithilfe der stärkeren Bedarfsorientierung ein Wachstum zu schaffen, das zu mehr Beschäftigung führt.

Es zeigt sich überdies eine Verbindung zur Überzeugung *Weiterbildung*:

„Continuing training is, in particular, to be facilitated so as to ensure ongoing adjustment of skills to the needs of competitiveness and to combating unemployment“ (ECI 1993: Presidency conclusions. DOC/93/11. B.).

In diesen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von 1993 wird die Überzeugung ausgedrückt, dass insbesondere Weiterbildung ermöglicht werden müsse, um eine kontinuierliche Anpassung von Fähigkeiten an die Bedarfe des Wettbewerbs und im Kampf gegen Arbeitslosigkeit zu sichern. Insbesondere Weiterbildung wird also hier als der Bildungsbereich hervorgehoben, für den das Prinzip der Bedarfsorientierung bedeutend ist.

Die Überzeugung *Bedarfsorientierung* zeigt enge Verbindungen zur Wertvorstellung *Beschäftigung* und wird im Rahmen der Analyse der Achsenkategorie *Beschäftigung* in Kapitel 5.1 eingehender betrachtet.

4.2.3 Beteiligung der Wirtschaft

Die Kategorie *Beteiligung der Wirtschaft* fasst Textstellen, in denen eine Beteiligung von Akteuren aus dem Wirtschaftsbereich, z. B. Industrie und Unternehmen (hier kurz als *die Wirtschaft* bezeichnet), auch im öffentlichen Bildungsbereich gefordert wird. Es wird eine inhaltliche und/oder finanzielle Beteiligung gewünscht. Die Initiative zu dieser Beteiligung kann sowohl von

Seiten des Bildungssystems als auch von Seiten des Wirtschaftssystems ausgehen. Auch Textstellen, in denen spezifische Wirtschaftsbereiche genannt werden, deren Beteiligung als besonders erstrebenswert angesehen wird und Textstellen, in denen die Beteiligung wirtschaftlicher Akteure in spezifischen Bildungseinrichtungen oder Ebenen des Bildungssystems gewünscht wird, fallen in diese Kategorie. Die Unterscheidung in inhaltliche und finanzielle Beteiligung macht die Dimensionen der Kategorie aus. Es handelt sich hier um eine Zielkategorie der Ebene der *Überzeugungen*, weil die Beteiligung der Wirtschaft innerhalb des Belief-Systems eine grundsätzliche Regel für das Bildungssystem darstellt.

In den englischsprachigen Dokumenten wird Beteiligung durch folgende Begriffe ausgedrückt: *involve/involvement, partnerships, have/play a(n) (increasing) role, cooperate/cooperation, convergence, coordination* u. ä. Die Rolle der *Wirtschaft* zeigt sich in den Textstellen, in denen von wirtschaftlichen Akteuren, z. B. Unternehmen oder Firmen, die Rede ist (*companies, enterprises, firms*) oder die wirtschaftliche Welt, die Wirtschaft, der private Sektor oder allgemein die Arbeitswelt genannt wird (*economic world, economy, private sector, world of work*). Beide Aspekte müssen in den Textstellen gemeinsam auftreten, damit sie der Kategorie *Beteiligung der Wirtschaft* zugeordnet werden.

Im Weißbuch *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung* findet sich die folgende Textstelle, in der gefordert wird, dass sich Unternehmen bzw. der private Sektor stärker aktiv in die berufliche Bildung einbringen sollen:

„Generally speaking, the private sector, and businesses in particular, should become more involved in the work of vocational training

systems” (Commission 1993: White Paper. COM (93) 700. III. 7.4.a).

Allgemein gesprochen sollten sich der private Sektor und insbesondere Unternehmen mehr in die Arbeit von Ausbildungssystemen einbringen. Die Wirtschaft wird hier durch den privaten Sektor („private sector“) repräsentiert, welcher im Hinblick auf Unternehmen („businesses“) spezifiziert wird. Diese solle sich mehr in die Arbeit der Ausbildungssysteme („vocational training systems“) einbringen.¹⁶

Eine inhaltliche Öffnung des Bildungsbereichs für die Wirtschaft wird z. B. im folgenden Zitat gefordert:

„Firstly, education must be opened up to the world of work. (...) an understanding of the world of work, a knowledge of enterprises and an insight into the changes which mark production processes are some of the basics which schooling must take into account” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. II).

Zunächst müsste Bildung für die Arbeitswelt geöffnet werden. Ein Verständnis der Arbeitswelt, Wissen über Unternehmen und ein Einblick in den Wandel von Produktionsprozessen seien einige Grundlagen, die Ausbildung (hier: „schooling“) berücksichtigen müsse. Im Weißbuch von 1995 wird, im Unterscheid zum oben angeführten Zitat, eine Initiative von Seiten des Bildungssystems gefordert, sich für die Arbeitswelt zu öffnen. „Education“ stellt in dieser Übersetzung die allgemeine Bezeichnung für den *Bildungsbereich* dar. Im Weiteren wird deutlich, dass ein inhaltlicher Einbezug der Wirtschaft im Bildungsbereich gewünscht wird, da Wissen über Unternehmen und ein Einblick in die Veränderungen von Produktionsprozessen vermittelt werden sollen. Dass „enterprises“ und „production processes“ genannt werden,

¹⁶ Diese Aussage wurde im europäischen Kontext vor dem Hintergrund unterschiedlicher Modelle der Berufsausbildung in Europa getroffen.

lässt darauf schließen, dass sich die genannte Arbeitswelt in erster Linie auf die produzierende Wirtschaft bezieht.

Als Wirtschaftsbereich, mit dem das Bildungswesen verstärkt zusammenarbeiten soll, werden im Beschluss über das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen kleine und mittelständische Unternehmen (kurz *KMU*) genannt:

„The following shall be the themes for the European Year: (...) further cooperation on education and training between institutions in these areas and the economic world, in particular small and medium enterprises” (EP, CEU 1995: Decision. 2493/95/EC. Art.2 5.).

In Sachen der Bildung und Ausbildung (hier „education and training“) sollen Bildungsinstitutionen und Wirtschaftswelt vertiefend kooperieren und insbesondere *KMU* beteiligt sein.

Im folgenden Zitat aus dem Weißbuch *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung* wird deutlich, dass es sich bei der Zusammenarbeit von Bildungssystem und Wirtschaft – hier bezogen auf öffentlich und privatwirtschaftlich organisierte Bildungsangebote – auch um eine finanzielle Ergänzung handeln soll:

„In order to ensure optimum overall use of funding, it is essential to improve the coordination between public and private training opportunities” (Commission 1993: White Paper. COM (93) 700. III. 7.4.a).

Um die optimale Nutzung von Finanzmitteln zu gewährleisten, sei es sehr wichtig, die Abstimmung zwischen öffentlichen und privaten Bildungsmöglichkeiten zu verbessern. Hier wird erstens das Ziel deutlich, die Koordination von Bildungsangeboten zu verbessern. Die privaten Anbieter – Unternehmen, die Bildungsmaßnahmen als ihre einzige Dienstleistung oder im Rahmen der Weiterbildung ihres Personals anbieten – können hier als Akteure der Wirtschaft gewertet werden, während die öffentlichen Anbieter hier als Akteure des (öffentlichen)

Bildungssystemen zählen. Zweitens wird als geltendes Prinzip für diesen Bereich angenommen, dass durch die Koordination öffentlicher und privater Bildungsangebote eine optimale Verwendung der finanziellen Mittel gesichert werden kann („ensure optimum use of funding“) und somit anzustreben ist.

Die Überzeugung *Beteiligung der Wirtschaft* ist in Dokumenten der EU-Kommission sowie des Rates und Parlaments zu finden.

Verbindungen zu anderen Kategorien

Diese Überzeugung ist eng mit der Wertvorstellung *Beschäftigung* verbunden.

In folgendem Zitat aus der Employment-Initiative der Europäischen Kommission wird eine aktivere Zusammenarbeit zwischen Bildung, Berufsausbildung und dem Arbeitsmarkt gefordert, um Beschäftigungsmöglichkeiten allgemein zu steigern:

„facilitating a more active interaction between education, vocational training and the labour market to enhance job opportunities generally“ (Commission 1994: Employment. 94/C180/10. 11a).

Hier wird der Arbeitsmarkt („labour market“) als wirtschaftlicher Akteur angeführt. Die Verbindung zur Wertvorstellung *Beschäftigung* besteht in einem allgemeinen Ziel („to enhance job opportunities generally“).

Es wird aber auch die Beteiligung der Wirtschaft als ein Prinzip der *Zielgruppenarbeit* mit dem Ziel der Beschäftigung gefordert:

„the strengthening of links between training bodies, higher educational establishments and enterprises to improve the professional integration of women“ (Commission 1994: Employment. 94/C180/10. 9.a).

Verbindungen zwischen Bildungseinrichtungen, Hochschulen und Unternehmen sollen gefestigt werden, um die berufliche Integration von Frauen zu verbessern. Es wird hier die Zielgruppe

der Frauen angesprochen, wodurch eine Verbindung zur Kategorie *Zielgruppenarbeit* entsteht. Resultat der verstärkten Zusammenarbeit von Bildungseinrichtungen und Unternehmen soll die berufliche Eingliederung von Frauen sein. Es besteht also überdies eine Verbindung zur Wertvorstellung *Beschäftigung*.

Die Überzeugung *Beteiligung der Wirtschaft* zeigt enge Verbindungen zur Wertvorstellung *Beschäftigung* und wird im Rahmen der Analyse der Achsenkategorie *Beschäftigung* in Kapitel 5.1 genauer betrachtet.

4.2.4 Bildungsinvestitionen

In der Kategorie *Bildungsinvestitionen* sind Textstellen gesammelt, in denen es entweder darum geht, die Investitionen, insbesondere finanzieller Art, für den Bildungsbereich prinzipiell zu sichern oder in denen es darum geht, Bildungsanstrengungen als mit finanziellen Aufwendungen gleichwertige Investitionen zu betrachten. Es handelt sich hier um ein generelles Prinzip, das für den Bildungsbereich angestrebt wird, und somit um eine Zielkategorie auf der Ebene der Überzeugungen.

Die direkten Übersetzungen von *Investition* und *investieren* kommen in Form von *investment* bzw. *to invest* in den untersuchten Dokumenten vor. Außerdem werden Textstellen zugeordnet, in denen das Resultat der Investition, die Bereitstellung oder Verteilung von Ressourcen (*resources*) gewünscht wird. In den zugeordneten Textstellen finden sich diese Begriffe mit einem Bezug zum Bildungsbereich in der Regel als *invest in education*, *invest in knowledge*, ... *in skills* oder in spezifische Bereiche des Bildungssystems, z. B. als *invest in universities*.

Eine Dimension der Zielkategorie *Bildungsinvestitionen* bezieht sich darauf, Investitionen im Bildungsbereich zu sichern:

„Europe must invest in education to raise the general level of skills of employees and the working population, through basic education and by fostering the acquisition of new knowledge throughout life“ (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. D., S. 28).

In diesem Zitat aus dem Weißbuch der Kommission von 1995 wird ausgesagt, dass Europa in Bildung investieren muss, um den allgemeinen Stand der Kenntnisse von Arbeitnehmern und der arbeitenden Bevölkerung durch Grundbildung und die Förderung der Aneignung neuen Wissens über die gesamte Lebenszeit hinweg zu heben. Diese Investitionen in „education“ – an anderer Stelle „knowledge and skills“ (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. Introduction) – seien notwendig, wenn Europa seine Stellung in der Welt behalten möchte (vgl. ebd.). Es wird hier die starke Forderung nach Investitionen in Bildung durch „must“ ausgedrückt.

Die Investitionen werden entweder allgemein für den Bildungsbereich gefordert oder für einen spezifischen Bereich – wie z. B. im Weißbuch *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung* für den Bereich der Universitäten:

„Universities must also be given the resources they need to play their particular role in developing lifelong learning and continuing training“ (Commission 1993: White Paper. COM (93) 700. 7.4.a.).

Universitäten müssten die Ressourcen bekommen, die sie brauchen, um ihre besondere Rolle in der Entwicklung von lebenslangem Lernen und Weiterbildung zu spielen. Auch hier wird mit „must“ die Notwendigkeit der Maßnahmen hervorgehoben.

Die Kategorie *Bildungsinvestitionen* enthält als eine weitere Dimension Textstellen, in denen die Überzeugung vertreten wird, Bildung und Ausbildung müssten als Investition betrachtet werden.

Finanzielle Investitionen und Investitionen in Bildung sollten somit gleichberechtigt behandelt werden:

„treat capital investment and investment in training on an equal basis“ (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. Foreword).

Ausgaben für Ausbildung stellen dieser Auffassung zufolge also ebenso eine Investition dar wie finanzielle Ausgaben. Auch im folgenden Zitat, das ebenso aus dem Weißbuch *Lehren und Lernen* stammt, wird diese Auffassung deutlich:

„Immaterial investment and getting the best out of our human resources will improve competitiveness, boost jobs and safeguard social achievements“ (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. Introduction).

Immaterielle Investitionen und Arbeitskräfte bestmöglich einzusetzen wird dieser Auffassung zufolge die Wettbewerbsfähigkeit stärken, Jobs ankurbeln und soziale Errungenschaften sichern. Es ist davon auszugehen, dass mit den „immateriellen Investitionen“ Investitionen in Wissen und Bildungsanstrengungen gemeint sind.

Da über Bildungsinvestitionen Jobs „ankurbelt“ werden sollen („boost jobs“) und die Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden soll („improve competitiveness“), besteht ein Zusammenhang zur Wertvorstellung *Beschäftigung*.

Die Überzeugung *Bildungsinvestitionen* wird in Dokumenten der Europäischen Kommission formuliert. Da aufgrund der Dokumentenanalyse keine weiteren Verbindungen zu anderen Kategorien deutlich werden, wird die Überzeugung *Bildungsinvestitionen* im Erstellen der Modelle der Belief Systems aufgrund der Dokumentenanalyse vernachlässigt. Durch Aussagen in den Interviews erhält diese Kategorie allerdings doch eine größere Bedeutung als angenommen, so dass sie in den Modellen der Akteurskonstellationen, die in Kapitel 8 dargestellt werden, erneut thematisiert wird.

4.2.5 Chancengleichheit

In die Kategorie *Chancengleichheit* fallen Textstellen, in denen es darum geht, gleiche Chancen zu realisieren oder zu fördern. Zielaussagen zur Chancengleichheit treten sowohl auf der Ebene der Wertvorstellungen als auch auf der Ebene der Überzeugungen auf, allerdings auf Ebene der Wertvorstellungen lediglich im Weißbuch *Lehren und Lernen* – einem Dokument der Priorität 4. Das Auftreten der Zielkategorie Chancengleichheit als einer Überzeugung ist deutlich häufiger, so dass sie im Weiteren als Überzeugung dargestellt und betrachtet wird. Die zugeordneten Textstellen enthalten die englischsprachige Bezeichnung *equality of opportunities*.¹⁷

In Textstellen, in denen *Chancengleichheit* auf der Ebene der Überzeugungen formuliert wird, geht es darum, Chancengleichheit innerhalb des Bildungssystems zu realisieren. Es wird die Chancengleichheit innerhalb eines bestimmten Bildungsbereichs und/oder von bestimmten Personengruppen thematisiert:

„promoting equality of opportunity as regards access for migrant workers and their children and the handicapped to vocational training and their effective participation therein“ (CEU 1994: Decision. Vocational training. 94/819/EC. Art. 3. 1).

Chancengleichheit soll gefördert werden, indem der *Zugang* und die effektive Beteiligung an Angeboten innerhalb eines spezifischen Bildungsbereichs – hier der beruflichen Bildung – und spezifischer *Zielgruppen* – hier Migranten, ihre Kinder sowie Behinderte – gefördert werden soll.

Die Überzeugung Chancengleichheit wird in Dokumenten des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments formuliert.

¹⁷Dies wird als Chancengleichheit übersetzt, unklar bleibt die Abgrenzung oder Verbindung zum deutschen Diskurs über Chancengerechtigkeit. Begrifflichkeiten, die auf einen ähnlichen Diskurs hinweisen, z. B. durch eine Verbindung mit „justice“, treten in den analysierten europäischen Dokumenten nicht auf.

Verbindungen zu anderen Kategorien

Eine weitere Verbindung zu *Zielgruppenarbeit* entsteht durch die Bezugnahme auf Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern. So wird z. B. im Beschlusstext für das SOKRATES-Programm die Notwendigkeit betont, die Chancengleichheit zwischen Jungen und Mädchen sowie Männern und Frauen zu sichern:

„Whereas it is necessary in the Socrates programme to ensure equal opportunities for boys and girls, men and women” (EP, CEU 1995: Decision Socrates. No. 819/95/ EC. Abs. 29).

Neben den oben dargestellten, engen Verknüpfungen zu den Kategorien *Zugang* und *Zielgruppenarbeit* besteht auch eine Verbindung zu *Weiterbildung des pädagogischen Personals*. Das pädagogische Personal soll zum Thema *Chancengleichheit* weitergebildet werden:

„the training of trainers in the field of equal opportunities” (CEU 1994: Decision. Vocational training. 94/819/EC. I.1.1.d).

Die Weiterbildung des pädagogischen Personals, hier allgemein mit „training of trainers“ bezeichnet, soll sich auf das Feld der Chancengleichheit („field of equal opportunities“) beziehen.

Im folgenden Zitat finden sich Verbindungen zu *Beschäftigung* und *Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen*:

„development of cooperation and networking between training bodies in order to promote equality of opportunities for women in the labour market” (Commission 1994: Employment. 94/C180/10. III, 9a).

Es soll Zusammenarbeit geben und es sollen Netzwerke zwischen Ausbildungseinrichtungen entstehen, um die Chancengleichheit von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu fördern. Da das Bildungssystem hier als System, das auf die Arbeitswelt vorbereitet, wahrgenommen wird, wird diese Textstelle der Überzeugung Chancengleichheit zugeordnet, auch wenn sich Chancengleichheit

hier auf Beschäftigung bezieht. Chancengleichheit soll als Prinzip quasi aus dem Bildungssystem heraus in das Beschäftigungssystem übernommen werden.

Dass im oben aufgeführten Zitat sowohl Kooperation als auch die Arbeit im Netzwerk als Möglichkeit der Zusammenarbeit genannt werden, zeigt die Verbindung zur handlungsleitenden Orientierung *Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen*.

Da die Überzeugungen *Chancengleichheit* und *Zugang* enge Verbindungen zueinander aufweisen, werden diese Überzeugungen als Achsenkategorien in Kapitel 5.4 gemeinsam vertiefend betrachtet.

4.2.6 Europäische Dimension

Die Kategorie *Europäische Dimension* fasst Textstellen, in denen es darum geht, Themen und Inhalte, die als besonders bedeutend für die Europäische Dimension in der Bildung angesehen werden, im Bildungssystem als Ganzes oder in spezifischen Bereichen des Bildungssystems zu verankern. Sie stellt ein abstraktes, auf den Bildungsbereich bezogenes Konzept dar, das auf der Zielebene der Überzeugungen angesiedelt ist. Dieses Konzept hat als eigene Qualität den Bezug auf die europäische Ebene, insbesondere auf Aktivitäten der EU. Als europäisch angesehene Themen und Prinzipien sollen stärker in Bildung integriert werden, und die Mitgliedsstaaten sollen sich in der Gestaltung von Bildung stärker europäisch ausrichten. Darüber hinaus speist es sich aus den anderen assoziierten Kategorien *Anerkennung*, *Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen* und *Mobilität*, die hier aufgrund ihrer Bedeutung als eigene Kategorien im Kategoriensystem gefasst werden.

Aus den englischsprachigen Dokumenten wurden Textstellen, die die Begriffe *European dimension in education*, *European dimension in training*, *European dimension in learning* oder einfach nur *European dimension* enthalten, dieser Kategorie zugeordnet. Darüber hinaus fällt auch die Forderung nach einem europäischen Raum der Zusammenarbeit in der Bildung in diese Kategorie, da auch sie den Wunsch nach einer stärkeren europäischen Ausrichtung der Bildungsbereiche beinhaltet. In den englischsprachigen Dokumenten ist von *European area for cooperation in education* die Rede.

„Green Paper on the European Dimension of Education“ (Commission 1993: Green Paper. COM(93)457 final).

So heißt das Grünbuch der Kommission von 1993. Die Nennung in der Überschrift zeigt, dass die Europäische Dimension der Bildung, „the European Dimension of Education“ (ebd.), als ein Grundprinzip für den Bildungsbereich angesehen wird. Es geht hier aber nicht um ein europäisches Ziel im Allgemeinen, sondern um ein Prinzip innerhalb des Bildungsbereichs, was zeigt, dass hier eine Überzeugung geäußert wird.

Diese Überzeugung wird in Dokumenten der Kommission, des Rates und des Parlaments formuliert.

Verbindungen zu anderen Kategorien

Die folgenden Themen und Inhalte stellen Aspekte der Europäischen Dimension in der Bildung dar, wie sie im Beschluss über das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen beschrieben werden:

„The following shall be the themes for the European Year: (...)

8. the development of the European dimension of initial and continuing education and training, the promotion of mutual understanding and mobility in Europe, as well as a European area for

cooperation in education; the raising of awareness among European citizens of the activities of the European Union, particularly with regard to the academic and vocational recognition of diplomas and qualifications in accordance with the systems of the Member States and the promotion of linguistic abilities" (EP, CEU 1995: Decision. 2493/95/EC. Art. 2. 8).

Unter Punkt 8) der Themen für das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen wird hier die Entwicklung einer Europäischen Dimension in grundständiger und weiterführender Bildung und Ausbildung aufgeführt. In der Aufzählung folgen weitere Aspekte, die mit dieser Europäischen Dimension verknüpft sind, nämlich gegenseitiges Verständnis und Mobilität in Europa, ein europäischer Raum der Kooperation in der Bildung, die Schaffung eines Bewusstseins der Bürger für die Aktivitäten der Europäischen Union, insbesondere im Hinblick auf die akademische und berufliche Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen entsprechend der Systeme der Mitgliedsstaaten, und die Förderung sprachlicher Fähigkeiten. Auch in der Theorie, z. B. bei Seebauer (vgl. Seebauer 2010) oder Holz (vgl. Holz 2010) werden diese Themen und Inhalte als Bestandteil der Europäischen Dimension der Bildung genannt. Holz hebt zusätzlich den Aspekt der Qualitätssicherung hervor (vgl. Holz 2010, S. 91). Mobilität und interkultureller Austausch, die Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen sowie die Bekanntmachung entsprechender Möglichkeiten im Rahmen der EU und Förderung von Sprachen sind demnach als einzelne Dimensionen der Europäischen Dimension der Bildung anzusehen. Verbundene Kategorien sind *Mobilität*, *Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen* und *Anerkennung*. Als Bildungsinhalt spielt besonders das Erlernen von Sprachen eine Rolle. Das Signalwort für die Kategorie *Mobilität* (*mobility*) kommt im oben angeführten Zitat vor, anschließend wird der Europäische Raum der Kooperation in der Bildung genannt, der

durch die spezielle Forderung nach Zusammenarbeit („cooperation“) auch einen Bezug zur Kategorie *Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen* aufweist. Die Verbindung zur Überzeugung *Anerkennung* ist durch die Forderung nach „academic and vocational recognition“ gegeben. Mobilität, Zusammenarbeit und Anerkennung sind also Aspekte der Europäischen Dimension in der Bildung, ebenso Sprachenlernen und eine Auseinandersetzung mit Idee und Arbeit der EU.

Der folgende Beleg zeigt, dass die Forderung nach Förderung der Europäischen Dimension sich auch auf spezifische Bildungsbereiche beziehen kann. Es wird hier betont, dass die Europäische Dimension auch in der Erwachsenenbildung verankert werden sollte:

„The European dimension is to be reinforced in all areas of adult education (general, cultural and social), by means of transnational cooperation and exchange of experience between adult education organizations and institutions“ (EP, CEU 1995: Decision Socrates. 819/95/EC. Action 3. 5. A).

In allen Bereichen der Erwachsenenbildung sollte die Europäische Dimension verfestigt werden. Dies sollte mithilfe transnationaler Zusammenarbeit („transnational cooperation“) und Erfahrungsaustausch („exchange of experience“) zwischen Erwachsenenbildungseinrichtungen geschehen.

Ein Erfahrungsaustausch soll auch darüber stattfinden, wie man die europäische Dimension in die Auffrischung und die Verbesserung von bestimmten Fähigkeiten des Lehrpersonals einbezieht:

„the exchange of information and experience concerned with adding a European dimension to the updating or improvement of particular skills of educational staff“ (EP, CEU 1995: Decision Socrates. 819/95/ EC. Action 3a).

Hier wird über den Wunsch nach einer Auffrischung und Verbesserung der Fähigkeiten des Lehrpersonals eine Verbindung zur Kategorie *Weiterbildung des pädagogischen Personals* hergestellt. Diese Weiterbildung soll die Europäische Dimension einbeziehen („adding a European Dimension“). Ebenfalls heißt es:

„development of open and distance education, whether or not through the use of information and communication technologies, is a key factor enabling citizens of the European Union to take advantage of an open European area for cooperation in education” (EP, CEU 1995: Decision Socrates. No. 819/95/EC. Action 2).

Offenes Lernen und Fernunterricht zu entwickeln, mit oder ohne die Nutzung von ICT, sei ein wesentlicher Faktor, um die Bürger der EU zu befähigen, einen offenen europäischen Raum für Zusammenarbeit in der Bildung zu nutzen. Hier wird eine Verbindung zwischen *Offenem Lernen und Fernunterricht* und der *Europäischen Dimension* aufgemacht, die als europäischer Raum für Zusammenarbeit in der Bildung („European area for cooperation in education“) bezeichnet wird. Offenes Lernen und Fernunterricht sollen also zur Nutzung und Festigung des Prinzips der Europäischen Dimension führen.

Ein EU-Bürgerschaft ist ein weitergehendes Ziel dieser Kategorie:

„to develop the European dimension in education at all levels so as to strengthen the spirit of European citizenship” (EP, CEU 1995: Decision Socrates. No. 819/95/EC. Art. 3 a).

Ein Bewusstsein für EU-Bürgerschaft („European citizenship“) wird hier als ein wesentliches Ziel der Europäischen Dimension der Bildung genannt. Dieses Ziel stellt einen Aspekt der Kategorie *Europäische Dimension* in der Bildung dar, der sich an der Grenze zur Wertvorstellung befindet. Als eigene Kategorie auf der Ebene der Wertvorstellungen ist dieses Ziel in den untersuchten Dokumenten zu schwach vertreten, da es nur im Grünbuch zur Eu-

ropäischen Dimension der Bildung, einem Dokument der Priorität 4, auftritt. Es wird daher nicht als eigene Kategorie ins Kategoriensystem aufgenommen.

Der enge Bezug anderer Kategorien auf die europäische Dimension sowie die Tatsache, dass diese Überzeugung in fast allen untersuchten Dokumenten, so auch in denen der Prioritäten 1 und 2, geäußert wird, qualifizieren die Überzeugung Europäische Dimension als Achsenkategorie, auf die in Kapitel 5.3 vertiefend eingegangen wird.

4.2.7 Weiterbildung

In diese Kategorie fallen alle Textstellen, in denen es darum geht, Weiterbildung zu stärken, zu entwickeln oder zu verändern. Die Textstellen können sich auf alle Formen der Weiterbildung und Erwachsenenbildung beziehen. Zu unterscheiden sind insbesondere Textstellen, die die berufliche Weiterbildung betreffen und solche, die die allgemeine Erwachsenenbildung betreffen.

Zwar handelt es sich bei der Weiterbildung um einen spezifischen Bildungsbereich, es wird aber keine konkrete pädagogische Maßnahme genannt. Vielmehr geht es in erster Linie darum, Weiterbildung und die Bereitschaft zum Lernen auch nach Abschluss einer ersten formalen Ausbildung allgemein zu stärken. Dies kann als eine Prioritätensetzung gewertet werden, die es erlaubt, Weiterbildung auf der Zielebene der Überzeugungen anzusiedeln.

Die zwei in dieser Kategorie integrierten Dimensionen der Erwachsenenbildung und der beruflichen Weiterbildung finden sich in den englischsprachigen Texten in unterschiedlichen Übersetzungen. Für die Weiterbildung wird in erster Linie der

Begriff *continuing training* verwendet. Weitere Formulierungen sind *continuing education and training*. An einigen Stellen wird explizit (*continuing vocational training*) oder aus dem Kontext deutlich, dass sich der Begriff vor allem auf berufliche Weiterbildung bezieht; es finden sich dann auch Formulierungen wie *train employees* oder *develop the workforce*. An einigen Stellen wird auch der Oberbegriff *training* verwendet. Wenn der Kontext ergibt, dass sich die Aussage auf Weiterbildung bezieht, werden diese Textstellen mitberücksichtigt. Als direkte Übersetzung von Erwachsenenbildung taucht der Begriff *adult education* in einer Textstelle auf.

Die Notwendigkeit, Weiterbildung voranzutreiben, wird z. B. in folgendem Zitat betont:

„The conclusions of both the Essen and the Cannes European Councils stressed the need to develop continuing training, as have the authorities in the Member States and the social partners” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. 2 a ii).

Sowohl der Europäische Rat von Essen als auch der von Cannes, die Vertreter der Mitgliedsstaaten und der Sozialpartner kommen zu dem Schluss, dass es notwendig sei, Weiterbildung zu entwickeln. Indem verschiedene wichtige Unterstützer genannt werden, wird die Forderung unterstrichen. Im Weiteren findet sich dann ein eigenes Unterkapitel, das mit „The development of continuing training“ (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. C3) überschrieben ist.

Thematisiert wird auch die Gestaltung von Angeboten und Maßnahmen im Bereich des lebenslangen Lernens und der Weiterbildung. Die folgende Textstelle enthält die Forderung nach einer Weiterentwicklung, Generalisierung und Systematisierung dieses Bereichs:

„All measures must therefore necessarily be based on the concept of developing, generalizing and systematizing lifelong learning and continuing training” (Commission 1993: White Paper. COM (93) 700. III. 7.4.a).

Alle Maßnahmen müssen demnach unbedingt auf der Idee der Entwicklung, Verallgemeinerung und Systematisierung des lebenslangen Lernens und der Weiterbildung basieren. Der Bereich der Weiterbildung soll ganz allgemein verbessert, aber auch (erstens) generalisiert werden. Dabei bleibt unklar, in welchem Punkt Verallgemeinerung angestrebt wird (z. B. inhaltlich oder bezogen auf die Lernenden). Zweitens wird eine Systematisierung gefordert. Auch diese Forderung kann sich entweder auf den Inhalt oder auf die Struktur des Bereichs beziehen.

Der Terminus „adult education“ tritt nur im Ausgangsdokument im Beschluss des Rates und des Parlaments für die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen auf. Dort wird in einer normativ-prognostischen Formulierung die Bedeutung bestimmter Bildungsangebote hervorgehoben:

„Whereas it should be borne in mind that certain types of education and training resulting for example from centres for open learning, adult education establishments and distance learning centres are gaining in importance; whereas it must be ensured in this connection that such types of education and training, which are necessary, are accessible to everyone” (EP, CEU 1995: Decision. 2493/95/EC. Introduction).

Es sollte demnach bedacht werden, dass einige Arten der Bildung und Ausbildung, die z. B. in offenen Lernzentren, Erwachsenenbildungseinrichtungen oder per Fernunterricht stattfinden, wichtiger werden. In diesem Zusammenhang müsse sichergestellt werden, dass diese wichtigen Arten der Bildung und Ausbildung für alle zugänglich sind. Erwachsenenbildung („adult education“), offenes Lernen und Fernunterricht werden hier gleichwertig behandelt.

Verbindungen zu anderen Kategorien

„Continuing training is, in particular, to be facilitated so as to ensure ongoing adjustment of skills to the needs of competitiveness and to combating unemployment” (EC 1993: Presidency conclusions. DOC/93/11. B)

Hier wird in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von 1993 die Überzeugung ausgedrückt, besonders Weiterbildung müsse ermöglicht werden, um eine kontinuierliche Anpassung von Fähigkeiten an die Bedarfe der Wettbewerbsfähigkeit und im Kampf gegen Arbeitslosigkeit zu sichern. Es wird hier also eine zweifache Verbindung zur Kategorie *Beschäftigung* über Wettbewerbsfähigkeit und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit („of competitiveness and to combating unemployment“) hergestellt. Gleichzeitig wird die Notwendigkeit von Weiterbildung auf der Grundlage ihrer Orientierung an Bedarfen des Arbeitsmarktes betont, so dass eine Verbindung zur Kategorie *Bedarfsorientierung* gegeben ist.

Im Beschluss für das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen wird überdies angenommen, dass Weiterbildung über die Eröffnung von Beschäftigungsperspektiven dazu beitragen kann, gewisse soziale Konflikte zu lösen:

„Whereas, furthermore, continuing training which offers employment prospects can contribute to the solution of certain social conflicts” (EP, CEU 1995: Decision. 2493/95/EC. Abs. 16).

Im Weißbuch der Kommission *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung* werden die Beschäftigten von KMU als besonders zu berücksichtigende Zielgruppe in der Weiterbildung in den Blick genommen:

„Particular attention should be paid to the continuing training of staff in SMEs which account for a significant proportion of businesses in the Community and represent a potential for innovation which is by no means negligible” (Commission 1993: White Paper. COM (93) 700. III. 7.4.bi).

Diese Zielgruppe wird hervorgehoben, da den KMU aufgrund ihrer großen Zahl ein nicht zu vernachlässigendes Potential für Innovation zugesprochen wird. Es zeigt sich hier also eine Verbindung zur handlungsleitenden Orientierung Zielgruppenarbeit, da Zielgruppenarbeit im Bereich der Weiterbildung stattfinden soll.

Die Dimension der beruflichen Weiterbildung dieser Kategorie bezieht sich in erster Linie auf die arbeitende Bevölkerung, insbesondere in KMU, und orientiert sich stark am Prinzip der Bedarfsorientierung mit dem übergeordneten Ziel, Beschäftigung zu sichern oder zu schaffen.

Die Überzeugung *Weiterbildung* wurde als eigene Kategorie formuliert, da sie anhand der Textstellen in ihrer ausgeprägten Betonung der Bedeutung von beruflicher Weiterbildung und Erwachsenenbildung in der Dokumentenanalyse auffallend war. Gleichzeitig stellen diese beiden Bereiche einen Bestandteil des lebenslangen Lernens dar, der als Ganzes mit dem Europäischen Jahr für lebensbegleitendes Lernen vorangebracht werden soll. Der Aspekt der beruflichen Weiterbildung steht in enger Verbindung zur Achsenkategorie *Wertvorstellung Beschäftigung* und wird in diesem Zusammenhang in Kapitel 5.1 erneut thematisiert.

4.2.8 Zugang

Dieser Kategorie werden Textstellen zugeordnet, in denen deutlich wird, dass der Zugang zu Bildung, Ausbildung, Wissen oder Information geschaffen, erhalten oder erleichtert werden soll. Es werden spezifische Bildungsbereiche, die zugänglich gemacht werden sollen sowie Personengruppen benannt, für die Zugang als wichtiges Ziel angesehen wird. Es handelt sich hierbei um eine

Überzeugung, da das Ziel eines möglichst breiten Zugangs als eine Grundregel für den Bildungsbereich formuliert wird.

Im deutschen Diskurs sprechen wir von Zugang; in den untersuchten englischsprachigen Dokumenten wird *access* gebraucht.

„There needs to be permanent and broad access to a number of different forms of knowledge” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. Introduction).

Das Zitat oben sagt aus, dass ein ständiger und umfassender Zugang zu unterschiedlichen Wissensformen nötig sei. Im folgenden Zitat wird hervorgehoben, dass der Zugang zu Ausbildung (hier: *training*) ein Leben lang gegeben sein muss:

„There must be access to training throughout life” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. 2a ii).

Die Notwendigkeit dieses Zugangs wird besonders für einige Bildungsbereiche und Personengruppen betont. Im Weißbuch *Lehren und Lernen* werden Beschäftigte als eine Gruppe hervorgehoben, für die Zugang realisiert werden müsse. Dies wird vor dem Hintergrund der aufkommenden Informationsgesellschaft und einer damit einhergehenden Veränderung von Arbeitsinhalten und -organisation betont:

„The emergence of the information society and the resulting changes in the content and organisation of work nevertheless make it urgent to improve workers' access to training” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. B. 2. a. ii).

Veränderungen in der Arbeitswelt machen also einen besseren Zugang zu Bildung und Ausbildung zwingend notwendig.

Vorrangiges Ziel sei es, dass dieser Zugang allen Arbeitnehmer(inne)n, insbesondere solchen, die in KMU arbeiten, ermöglicht wird:

„the essential aim being to ensure that all workers, particularly employees in the SMEs, have access to training” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. D).

Die Überzeugung Zugang wird sowohl in Dokumenten des Rates und Parlaments als auch der EU-Kommission allein stehend formuliert.

Verbindungen zu anderen Kategorien

Im Folgenden werden Verbindungen der Überzeugung Zugang zu anderen Zielkategorien untersucht. Im Beschlusstext zur Einführung des LEONARDO-Programms liegt die Aufmerksamkeit auf dem Zugang von Arbeitnehmer(inne)n zu beruflicher Weiterbildung:

„supporting vocational training policies in such a way that all workers in the Community have access to continuing vocational training throughout their working life” (CEU 1994: Decision. Vocational training. 94/819/EC. Art. 3 j).

Durch politische Maßnahmen der beruflichen Bildung soll erreicht werden, dass alle Arbeitnehmer/-innen in der Europäischen Gemeinschaft im gesamten Verlauf ihres Arbeitslebens Zugang zu beruflicher Weiterbildung haben. Hier wird eine Verbindung zur Kategorie *Weiterbildung* aufgemacht, da explizit von „continuing vocational training“ (ebd.) die Rede ist. Zugang zu Weiterbildung soll für die Arbeitnehmer/-innen ein Leben lang gewährleistet werden.

Im Dokument zum SOKRATES-Programm wird hingegen insbesondere der Zugang von benachteiligten Gruppen zu den Aktivitäten des Programms gefordert:

„Whereas the Community and the Member States should promote access, particularly for the less-privileged, to the initiatives organized as part of the Socrates programme, thus actively combating social exclusion” (EP, CEU 1995: Decision Socrates. 819/95/EC. Abs. 31).

Die Europäische Gemeinschaft und deren Mitgliedsstaaten werden aufgerufen, Zugang zu den Aktivitäten des SOKRATES-Programms zu fördern, insbesondere für Benachteiligte. Es wird damit die Kausalannahme verbunden, dass die Beteiligung an diesem Programm helfen kann, soziale Ausgrenzung zu vermeiden („thus actively combating social exclusion“). Auch im Weißbuch *Lehren und Lernen* wird die Verbesserung des Zugangs benachteiligter Gruppen zu Wissen für wichtig befunden:

„This particularly applies to the most disadvantaged groups who lack the family and social environment to enable them to make the most of the general education provided by school. These groups should be given the chance not just to catch up, but to gain access to new knowledge which could help to bring out their abilities” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. A).

Den am meisten benachteiligten Gruppen sollte die Chance gegeben werden, nicht nur aufzuholen, sondern auch Zugang zu neuem Wissen zu erhalten. Dies wird als Möglichkeit für diese Personen gesehen, ihre Fähigkeiten zu entdecken. Es besteht hier eine Verbindung zu *Zielgruppenarbeit*, deren Gegenstand Zugang zu Wissen sein soll.

Neben spezifischen Personengruppen werden auch spezifische Bildungsbereiche genannt, zu denen ein Zugang ermöglicht oder verbessert werden soll. Dies soll häufig durch eine Öffnung der Lernangebote geschehen. An erster Stelle stehen hier die Bereiche des Offenen Lernens und des Fernunterrichts, womit sich eine Verbindung zu eben dieser Kategorie ableiten lässt:

„fostering the development of methods of self-training at the workplace and of open and distance learning and training, in particular to facilitate access to continuing vocational training” (CEU 1994: Decision. Vocational training. 94/819/EC. Art. 3 r).

In diesem Zitat aus dem Beschlusstext zur Einführung des LEONARDO-Programms geht es darum, die Entwicklung von Methoden des Selbstlernens am Arbeitsplatz und von offenem Ler-

nen und Fernunterricht zu fördern, insbesondere um den Zugang zu beruflicher Weiterbildung („continuing vocational training“) zu vereinfachen. Durch offenere Methoden soll der Zugang vereinfacht werden. Hier besteht eine Verbindung zur handlungsleitenden Orientierung *Offenes Lernen und Fernunterricht*. Zugang zu Weiterbildung soll durch offenes Lernen und Fernunterricht vereinfacht werden.

Insbesondere findet sich eine Verbindung zur Überzeugung *Chancengleichheit*:

„Whereas it should be borne in mind that certain types of education and training resulting for example from centres for open learning, adult education establishments and distance learning centres are gaining in importance; whereas it must be ensured in this connection that such types of education and training, which are necessary, are accessible to everyone“ (EP, CEU 1995: Decision. 2493/95/EC. Abs. 14).

Der Zugang soll nicht nur vorhanden, er soll auch offen für alle sein und es soll gleiche Chancen auf Zugang geben. Durch diese Verknüpfungen werden Problematiken genannt, die bislang in Bezug auf Zugang gesehen werden. Es geht bei diesem Ziel um Chancengleichheit bezüglich (beruflicher) Weiterbildung und dies insbesondere für benachteiligte Personengruppen. In einem weiteren Zitat wird dies spezifiziert:

„promoting equality of opportunity as regards access for migrant workers and their children and the handicapped to vocational training and their effective participation therein“ (CEU 1994: Decision. Vocational training. 94/819/EC. Art. 3. 1).

Man will die Chancengleichheit von Migranten und ihren Kindern sowie von Behinderten fördern, insbesondere was den Zugang zu und erfolgreiche Teilhabe an (beruflicher) Bildung betrifft. Auch hier wird Zugang auf den spezifischen Bereich der beruflichen Bildung bezogen, und es wird im ersten Teil der Forderung

betont, dass für benachteiligte Gruppen die Chancen auf Zugang zu diesem Bereich gleich sein sollten.

In der Mitteilung der Kommission zur Employment Initiative wird der Zugang zu Bildung und Ausbildung dem Zugang zu Beschäftigung fast gleichgesetzt:

„The scheme has as its long-term objective the progressive introduction of measures to ensure that all young people have access either to fulltime employment or to a recognized form of education or training” (Commission 1994: Employment. 94/C180/10. 11).

Über politische Maßnahmen soll langfristig erreicht werden, dass alle jungen Leute Zugang zu Vollzeitbeschäftigung oder einem anerkannten Bildungs- oder Ausbildungsangebot haben. Offene Bildungsangebote, wie offenes Lernen und Fernunterricht, sollen helfen, den Zugang zu Bildung, Wissen etc. zu ermöglichen.

Wie oben dargestellt, sind die Überzeugungen *Zugang* und *Chancengleichheit* eng verbunden. Darüber hinaus stehen sie in Verbindung zu recht vielen handlungsleitenden Orientierungen. Das Kategorienpaar *Chancengleichheit* und *Zugang* wird im Folgenden als Achsenkategorie noch genauer untersucht werden.

4.3 Handlungsleitende Orientierungen

Die konkreteste Ebene des Belief-Systems stellen die handlungsleitenden Orientierungen dar. Hierbei handelt es sich um Ziele, die Maßnahmen im pädagogischen Bereich betreffen, mit deren Hilfe lebenslanges Lernen verändert werden soll. In der Dokumentenanalyse stellten sich *Mobilität*, *Offenes Lernen und Fernunterricht*, *Weiterbildung des pädagogischen Personals*, *Zielgruppenarbeit* und *Zusammenarbeit von Bildungseinrichtungen* als die fünf relevanten handlungsleitenden Orientierungen heraus.

4.3.1 Mobilität

In der Kategorie *Mobilität* wird die Mobilität unterschiedlicher am Bildungssystem beteiligter Personen thematisiert, insbesondere die von Lernenden und Lehrenden. Es wird in räumliche Mobilität und virtuelle Mobilität unterschieden.

Es wird hier i. d. R. eine spezifische Maßnahme innerhalb des Bildungsbereichs thematisiert, da diejenigen, die zur Mobilität aufgefordert werden, sich innerhalb des Bildungssystems in ihren Funktionen (Lernende, Lehrende) bewegen sollen. Somit ist die Zielkategorie *Mobilität* auf der Ebene der handlungsleitenden Orientierungen anzusiedeln. Textstellen, in denen das Ziel *Mobilität* thematisiert wird, enthalten die englischsprachige Übersetzung *mobility*. Wenn räumliche oder virtuelle grenzüberschreitende Bewegung gemeint ist, werden auch die Begrifflichkeiten *transnational exchange* oder nur *exchange* (Austausch) sowie, bei Aufhalten oder Aktivitäten im Ausland, häufig *abroad* verwendet.

In folgendem Zitat werden die beiden Möglichkeiten der räumlichen und der virtuellen Mobilität beschrieben:

„to promote European-level mobility among teachers, students and other people undergoing training, that is to say physical mobility and the 'virtual' mobility made possible by the new technologies of communication” (Commission 1993: White Paper. COM (93) 700. III. 7.4.bii).

Auf europäischer Ebene soll die Mobilität von Lehrer(inne)n und Schüler(inne)n und anderen in der Ausbildung befindlichen Personen gefördert werden; hiermit sei die räumliche Mobilität gemeint, und auch die virtuelle Mobilität, die sich durch neue Informations- und Kommunikationstechnologien realisieren lasse. Auch in diesem Zitat wird die direkte Übersetzung von *Mobilität*, *mobility* genutzt. Diese bezieht sich auf Angehörige des

Bildungssystems („teachers, students and other people undergoing training“). Es werden hier zwei Möglichkeiten der Mobilität genannt: „physical“ und „virtual“. Auch im deutschen Diskurs ist von virtueller Mobilität die Rede. *Physical mobility* meint in wörtlicher Übersetzung *körperliche* Mobilität, wird im Deutschen aber eher als *räumliche Mobilität* bezeichnet.

Im Beschlusstext für das SOKRATES-Programm wird die räumliche Mobilität, sprich der Auslandsaufenthalt, als eine pädagogische Maßnahme gewünscht, die auch finanziell gefördert werden soll. Vor allem soll dieser zur Sprachenförderung dienen, sowohl bei Schüler(inne)n (vgl. EP, CEU 1995: Decision Socrates. 819/95/ EC. III.2.e) als auch bei zukünftigen und schon praktizierenden Sprachlehrer(inne)n und Lehrer(inne)n, die in einer Fremdsprache lehren:

„Community financial assistance may also be allocated to transnational projects aiming to undertake the following activities: (...)

(b) immersion courses or other similar activities abroad for language teachers, for teaching staff retraining as language teachers, for qualified teachers intending soon to return to employment as language teachers and for teaching staff of other disciplines required to teach in a foreign language. The duration of these courses will be between two and four weeks” (EP, CEU 1995: Decision Socrates. 819/95/EC. III.2.b).

Es sollen Vertiefungskurse oder ähnliche Aktivitäten im Ausland für Sprachlehrer/-innen mit unterschiedlichen beruflichen Hintergründen (Umschulung, Wiedereinstieg, neue Anforderungen des Unterrichts in einer Fremdsprache) finanziell unterstützt werden, die zwischen zwei und vier Wochen andauern können. In diesem Zitat weist die Verwendung des Begriffes „abroad“ darauf hin, dass es sich um eine Mobilitätsmaßnahme handelt. Sowohl die finanzielle Förderung dieser recht konkreten pädagogischen Maßnahme als auch die Tatsache, dass eine sehr spezifische

Zielgruppe, ein spezifischer Zweck und sogar die Dauer der Maßnahme vorgesehen ist, zeigen, dass das Ziel auf der Ebene der handlungsleitenden Orientierungen anzusiedeln ist. Die handlungsleitende Orientierung *Mobilität* wird in den Dokumenten der EU-Kommission, des Rates sowie des Parlaments formuliert.

Verbindungen zu anderen Kategorien

Im Beschlusstext für das SOKRATES-Programm wird in zwei aufeinanderfolgenden Textstellen gefordert, Lehrende sowie Lernende zur Mobilität zu ermutigen:

„to encourage the mobility of teachers, so as to promote a European dimension in studies and to contribute to the qualitative improvement of their skills;

to encourage mobility for students, enabling them to complete part of their studies in another Member State, so as to contribute to the consolidation of the European dimension in education” (EP, CEU 1995: Decision Socrates. 819/95/EC. Art. 3 d, e).

Durch die Erwähnung der europäischen Dimension und der Möglichkeit, Teile der Studien in einem anderen Mitgliedsstaat abzuschließen, wird deutlich, dass in diesem Zitat die räumliche Mobilität gemeint ist. Diese soll zu einer Festigung der europäischen Dimension beitragen und zu einer Verbesserung der Fähigkeiten der Lehrenden führen. *Mobilität* wird hier als Aspekt der *Europäischen Dimension in der Bildung* deutlich.

Als Möglichkeit, Mobilität zu fördern, wird im Grünbuch der Kommission zur Europäischen Dimension der Bildung unter anderem die gegenseitige Anerkennung („recognition“) von Zeugnissen und Studienphasen angesehen:

„encouraging mobility of students and teachers, inter alia by encouraging the academic recognition of diplomas and periods of study” (Commission 1993: Green Paper. COM (93) 457 final. I. 9).

Mobilität von Lehrer(inne)n und Schüler(inne)n soll unter anderem durch die akademische Anerkennung von Abschlüssen und Studienphasen gefördert werden. Es besteht hier also eine Verbindung zur Kategorie *Anerkennung*.

Im folgenden Zitat wird eine Verbindung zur Kategorie *Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen* hergestellt:

„cooperation through mobility and exchanges“ (Commission 1993: Green Paper. COM(93)457 final. III. 23).

Zusammenarbeit soll durch Mobilität („mobility“) und Austausch („exchange“) stattfinden. Hier wird die Doppeldeutigkeit des Begriffs „exchange“ (Austausch) offensichtlich. Er dient sowohl als Signalbegriff für die Kategorie Mobilität als auch für die Kategorie Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen, weil einerseits ein Austausch von Personen zwischen Bildungsinstitutionen, also räumliche Mobilität, gemeint sein kann und andererseits ein Austausch von Wissen, Information und Erfahrungen. Im oben genannten Zitat ist diese Unterscheidung für eine Kategorisierung allerdings nicht relevant, weil sowohl der Wunsch nach Zusammenarbeit durch „cooperation“ klar bezeichnet ist, als auch der nach Mobilität („mobility“). Insbesondere der räumlichen Mobilität wird eine wichtige Bedeutung für das Sprachenlernen und für die *Europäische Dimension* in der Bildung beigemessen.

Mobilität wird als ein wesentlicher Bestandteil und Beitrag zur Europäischen Dimension in der Bildung angesehen. Durch Anerkennung soll Mobilität erleichtert und gefördert werden. Hier ist also eine Überzeugung Bedingung für eine Maßnahme. Durch Sprachenlernen und Sprachkenntnis soll Mobilität erleichtert und gefördert werden und im Gegenzug sollen durch Mobilität Sprachkenntnisse verbessert werden.

Auf die handlungsleitende Orientierung *Mobilität* wird in Kapitel 5.3 im Zusammenhang mit den Beliefs um die Achsenkategorie *Überzeugung Europäische Dimension* noch genauer eingegangen.

4.3.2 Offenes Lernen und Fernunterricht

In diese Kategorie fallen Textstellen, in denen gefordert wird, offene Lernangebote und Fernunterricht – häufig mithilfe von ICT – zu entwickeln und auszubauen sowie diese Angebote zu systematisieren und ihre Qualität zu sichern. Da hier ein spezifischer Bereich pädagogischer Maßnahmen innerhalb des Bildungsbereichs genannt und im Weiteren auch dessen spezifischen Ziele und Verknüpfungen mit anderen Zielebenen deutlich werden, wird diese Kategorie auf der Zielebene der *handlungsleitenden Orientierungen* eingeordnet.

Textstellen, die dieser Kategorie zugeordnet wurden, enthalten in den englischsprachigen Texten die Begriffe *distance learning*, *distance education* und *open and distance education*. Diese Kategorie beinhaltet also den Aspekt des Lernens und des Unterrichts ebenso wie den der Offenheit und der Entfernung. Es geht darum, offenes Lernen und Fernunterricht zu fördern:

„to encourage open and distance education“ (EP, CEU 1995: Decision Socrates. 819/95/ EC. Art. 3. h).

Wie hier im SOKRATES-Programm deutlich wird, sollen offenes Lernen und Fernunterricht („open and distance education“) unterstützt werden („to encourage“).

In den Aussagen zur handlungsleitenden Orientierung *Offenes Lernen und Fernunterricht* wird häufig auf die große Bedeutung von neuen Technologien für diese Angebotsform hingewiesen:

„Distance learning through multimedia systems“ (Commission 1993: Green Paper. COM(93)457 final. d).

Fernlernen soll, wie in dieser Überschrift aus dem Grünbuch zur Europäischen Dimension in der Bildung deutlich wird, durch multimediale Systeme stattfinden. Hier wird Fernlernen direkt mit neuen Technologien, hier multimedialen Systemen („multimedia systems“), verknüpft. Darüber hinaus sollen Angebote des offenen Lernens und des Fernunterrichts standardisiert und ihre Qualität verbessert werden:

„to improve the inter-operability of systems of distance learning and to increase the level of standardization of the new decentralized multi-media training tools, etc.” (Commission 1993: White Paper. COM (93) 700. III. 7.4.bii).

Die Kompatibilität von Fernlernsystemen soll verbessert, der Grad der Standardisierung der neuen dezentralen Multi-Media-Ausbildungswerkzeuge gehoben werden. Hier wird von Systemen des Fernlernens („systems of distance learning“) gesprochen, die kompatibel sein sollen und die neuen multimedialen Lernmöglichkeiten („multi-media training tools“) werden hervorgehoben. Sie sollen stärker standardisiert werden.

Aussagen zur handlungsleitenden Orientierung *offenes Lernen und Fernunterricht* finden sich sowohl in untersuchten Dokumenten der Kommission als auch in Dokumenten des Rates der EU und des Parlaments.

Verbindungen zu anderen Kategorien

Eine besonders enge Verbindung weist die Kategorie *Offenes Lernen und Fernunterricht* zur Überzeugung *Zugang* auf. Die Angebote sollen dazu beitragen, Zugang zu Bildung zu erleichtern:

„distance learning including the use of telematics - is essential in that it allows for better access to education, in particular in the less well-off regions” (Commission 1993: Green Paper. COM(93)457 final. d, 38).

Hier wird im Grünbuch zur Europäischen Dimension der Bildung Fernunterricht mithilfe der elektronischen Datenübertragung als essentiell angesehen, da er einen besseren Zugang zu Bildung, insbesondere in den weniger wohlhabenden Regionen, erlaube. Im Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zum Europäischen Jahr für lebensbegleitendes Lernen wird gefordert, den Zugang („access“) zu offenem Lernen, Erwachsenenbildung und Fernunterricht aufgrund ihrer wachsenden Bedeutung für alle zu sichern.

„Whereas it should be borne in mind that certain types of education and training resulting for example from centres for open learning, adult education establishments and distance learning centres are gaining in importance;

whereas it must be ensured in this connection that such types of education and training, which are necessary, are accessible to everyone” (EP, CEU 1995: Decision. 2493/95/EC. Preamble).

Man müsse berücksichtigen, dass einige Arten von Bildung und Ausbildung, die z. B. aus offenen Lernzentren, Erwachsenenbildungseinrichtungen und Fernunterrichtszentren entstehen, bedeutender würden. In diesem Zusammenhang müsse gesichert werden, dass diese wichtigen Arten von Bildung und Ausbildung für jeden zugänglich seien.

In diesem Zitat wird die Bedeutung von offenem Lernen und Fernunterricht hervorgehoben, ebenso wie die Bedeutung der Erwachsenenbildung, woraus eine Verbindung zur Kategorie *Weiterbildung* entsteht, da diese die Erwachsenenbildung einschließt. Dies geschieht durch die Bezeichnung der genannten Angebote als Arten von Bildung und Ausbildung („such types of education and training“) und wird anschließend durch den Zusatz, diese seien wichtig („which are necessary“), verstärkt. Dadurch, dass betont wird, diese wichtigen Angebote müssten für jeden zugänglich sein („are accessible to everyone“), wird eine

Verbindung zur Kategorie *Zugang* hergestellt. Offenes Lernen und Fernunterricht zu entwickeln, mit oder ohne die Nutzung von ICT, seien wesentliche Faktoren, um die EU-Bürger zu befähigen, einen offenen europäischen Raum für Zusammenarbeit in der Bildung zu nutzen:

„development of open and distance education, whether or not through the use of information and communication technologies, is a key factor enabling citizens of the European Union to take advantage of an open European area for cooperation in education” (EP, CEU 1995: Decision Socrates. 819/95/ EC. Action 2).

Hier wird eine Verbindung zwischen offenem Lernen und Fernunterricht und der *Europäischen Dimension in der Bildung* hergestellt, die hier als europäischer Raum für Zusammenarbeit in der Bildung („European area for cooperation in education“) bezeichnet wird. Offenes Lernen und Fernunterricht sollen also zur Europäischen Dimension beitragen bzw. zur Nutzung und Festigung dieses Prinzips führen.

Fernlernen wird in der Employment Initiative der Europäischen Kommission als eine gute Möglichkeit angesehen, die Arbeitsmarktintegration junger Leute zu fördern:

„the conception, development and delivery of innovatory approaches to labour market integration of young people especially through distance learning” (Commission 1994: Employment. 94/C180/10. 11a).

Die Konzeption, Entwicklung und Förderung von innovativen Ansätzen der Arbeitsmarktintegration von jungen Leuten, besonders durch Fernlernen, wird hier als Ziel genannt. Es besteht also die Hoffnung, durch Fernunterricht innovative Ansätze zu schaffen, die jungen Leuten bei der Integration in den Arbeitsmarkt helfen. Fernunterricht soll hier also als Methode der *Zielgruppenarbeit* für junge Leute verwendet werden und weist überdies eine Verbindung zur Wertvorstellung *Beschäftigung* auf, da diese so erreicht werden soll.

Im Programm SOKRATES wird gefordert, pädagogisches Personal im Hinblick auf die Techniken des offenen Lernens und Fernunterrichts weiterzubilden:

„responding to the need to enhance the skills of teachers, trainers and managers in the techniques of open and distance learning“ (EP, CEU 1995: Decision Socrates. No. 819/95/ EC. b).

Es soll auf die Notwendigkeit eingegangen werden, die Fähigkeiten von Lehrern, Trainern und Managern in den Techniken des offenen Lernens und des Fernunterrichts zu verbessern. Es besteht also eine Verbindung *zur Weiterbildung des pädagogischen Personals*.

Wenn von offenem Lernen und Fernunterricht die Rede ist, spielen die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien eine besonders große Rolle. Die Kategorie *offenes Lernen und Fernunterricht* ist besonders eng mit der Überzeugung *Zugang* verknüpft. Einerseits besteht die Hoffnung, diese Lernformen könnten benachteiligten Gruppen Zugang zu Bildung eröffnen, andererseits wird aber auch hervorgehoben, dass besonders darauf geachtet werden müsse, allen Personen Zugang zu diesen noch neuen Lernformen zu ermöglichen.

Als handlungsleitende Orientierung, insbesondere in Verbindung mit der Überzeugung *Zugang*, stellt *offenes Lernen und Fernunterricht* eine relevante Kategorie dar, auf die in Kapitel 5.4 erneut eingegangen wird.

4.3.3 Weiterbildung des pädagogischen Personals

In die Kategorie *Weiterbildung des pädagogischen Personals* fallen Zielaussagen, die auf die Weiterbildung, Weiterentwicklung und das Lernen des im pädagogischen Bereich tätigen Personals abzielen. Es handelt sich bei dieser Kategorie um eine

handlungsleitende Orientierung, da ein spezifischer Bereich innerhalb des Bildungsbereichs mit einem relativ spezifischem Ziel sowie einer relativ spezifischen Zielgruppe in den Blick genommen wird. Es handelt sich hier um eine Maßnahme, die unternommen werden soll, um lebenslanges Lernen zu verbessern. Dagegen geht es in der *Überzeugung Weiterbildung* darum, dem Prinzip der Weiterbildung im Lebensverlauf innerhalb des Bildungssystems Priorität zu geben.

Die Textstellen, die dieser Kategorie zugeordnet wurden, beinhalten in den englischsprachigen Dokumenten zwei Aspekte, die miteinander verbunden auftreten: erstens werden Positionen oder Tätigkeitsfelder innerhalb des pädagogischen Bereichs erwähnt, z. B. *teachers, training providers, educational staff, trainers oder educational personnel*; zweitens wird beschrieben, dass sich diese Personengruppe fachlich weiterentwickeln, weiterbilden oder lernen soll, z. B. durch *training the trainers, expand teaching skills* oder *improve the capacity of training providers*. In der Kategorie wird entweder allgemein die Weiterbildung pädagogischen Personals gefordert oder die Forderung nach deren Weiterbildung auf spezifische Inhalte bezogen.

So wird z. B. im Beschlusstext für das SOKRATES-Programm gefordert, die Fähigkeiten von Bildungspersonal auf den neuesten Stand zu bringen und zu verbessern:

„Updating and improving of skills of educational staff“ (EP, CEU 1995: Decision Socrates. 819/95/ EC. Action 3).

Das Bildungspersonal bzw. das pädagogische Personal („educational staff“) soll also neue und bessere Fähigkeiten erlangen („updating and improving of skills“).

In der Adapt-Initiative wird gefordert, die Möglichkeiten von Bildungsanbietern zu verbessern, um notwendige Ausbildungsmaßnahmen anbieten zu können:

„to improve the capacity of training providers to deliver the necessary training” (Commission 1994: Adapt. 94/C180/09. II.6.b).

Sie sollen sich also im weiteren Sinne weiterentwickeln bzw. weitergebildet werden („to improve the capacity“).

In den Textstellen, in denen allgemein die Weiterbildung des Personals gefordert wird, steht also die Verbesserung der Fähigkeiten im Fokus. Eigenständige Belege für die handlungsleitende Orientierung *Weiterbildung des pädagogischen Personals* finden sich in Dokumenten der EU-Kommission, des Rates der EU und des Parlaments.

Verbindungen zu anderen Kategorien

Neben der allgemeinen Forderung nach der Weiterbildung des pädagogischen Personals werden auch spezifische Bereiche genannt, auf die sich diese Weiterbildung bezieht. Hieraus ergeben sich Verbindungen zu anderen Zielkategorien:

„training in equality of opportunities for those responsible for personnel in the public sector, for educational personnel and for equality advisors in educational establishments” (Commission 1993. Green Paper. COM(93)457 final. 9b).

Eine Ausbildung im Bereich Chancengleichheit für diejenigen, die für Personal im öffentlichen Dienst verantwortlich sind, für Bildungspersonal und für Gleichstellungsbeauftragte in Bildungseinrichtungen soll angeboten werden. In diesem Zitat ist als Thema der Weiterbildung des pädagogischen Personals die Chancengleichheit („equality of opportunities“) genannt. Diese wird hier als Lerninhalt angesehen. Es besteht eine Verbindung zur Überzeugung *Chancengleichheit*, da deutlich wird, dass

Chancengleichheit als Prinzip für den Bildungsbereich vom pädagogischen Personal verinnerlicht werden soll. Der Begriff des pädagogischen Personals wird dabei sehr weit interpretiert, da neben Lehrpersonal („educational personnel“) und Gleichstellungsbeauftragten in Bildungseinrichtungen („equality advisors in educational establishments“) auch Personalverantwortliche für den öffentlichen Dienst („those responsible for personnel in the public sector“) als potentielle Teilnehmende genannt sind. In diesem Zitat zeigt sich also, dass ein bestimmter Personenkreis des pädagogischen Personals in einem spezifischen Bereich, hier der Chancengleichheit, weitergebildet werden soll.

Im Grünbuch zur Europäischen Dimension der Bildung wird die besondere Bedeutung der Aus- und Weiterbildung von Lehrer(inne)n für die Verankerung der Europäischen Dimension in der Bildung hervorgehoben:

„Teacher training is the main tool in the development of teachers' pedagogical practices. It therefore should be in the forefront of action to promote pedagogical innovation as well as to develop the European dimension in teaching“ (Commission 1994: Employment. 94/C180/10. 9b).

Lehrer(aus)bildung sei das Hauptwerkzeug zur (Weiter-)Entwicklung der pädagogischen Praxis. Es solle deshalb an vorderster Stelle stehen, um pädagogische Innovation zu fördern sowie die europäische Dimension in der Lehre zu entwickeln.

In dieser Textstelle steht die Weiterbildung von Lehrer(inne)n („teacher training“) als einem Teil des pädagogischen Personals im Vordergrund. Diese solle Neuerungen im pädagogischen Bereich fördern („promote pedagogical innovation“) und die Europäische Dimension in der Lehre („European dimension in teaching“) voranbringen. Der letzte Aspekt birgt eine Verbindung der handlungsleitenden Orientierung *Weiterbildung des pädagogischen*

Personals zur Überzeugung Europäische Dimension in der Bildung. Im Weiteren wird ausgeführt, welche Fähigkeiten und Kenntnisse Lehrende erlangen müssen, um die Europäische Dimension in der Bildung zu verankern. Dazu gehören die unterschiedlichen Aspekte europäischer Geschichte, Gegenwart und Zukunft, europäische Kultur, die Entwicklung einer europäischen Perspektive neben nationalem Zugehörigkeitsgefühl, die Bezugnahme auf gemeinsames kulturelles Erbe in Partnerschaften und Netzwerken sowie die Überwindung sprachlicher Barrieren (Commission 1993: Green Paper. COM(93)457 final. III. 27).

Weitere Verbindungen werden in der folgenden Textstelle deutlich:

„improving the quality of vocational training arrangements for persons disadvantaged on the labour market, for example owing to socio-economic, geographical or ethnic factors or by physical or mental disabilities or a lack of qualifications or insufficient qualifications such that they are at risk of social exclusion, through: (...)

- the training of trainers in this area” (CEU 1994: Decision. Vocational training. 94/819/EC. I.1.1.e).

Die Qualität von beruflichen Bildungsangeboten für Personen, die auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt sind, z. B. wegen sozio-ökonomischer, geographischer oder ethnischer Faktoren oder durch körperliche oder geistige Behinderungen oder einen Mangel an bzw. unzureichenden Qualifikationen und so von sozialer Exklusion bedroht sind, soll unter anderem durch die Weiterbildung von Lehrenden verbessert werden.

In dem hier aufgeführten Zitat ist eine Vielzahl von Zielen enthalten. Zuvorderst steht die *Zielgruppenarbeit* (hier im Bereich der beruflichen Bildung), die mithilfe der genannten Maßnahmen verbessert werden soll. Es werden unterschiedliche Zielgruppen genannt, die alle eine Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt

gemeinsam haben („persons disadvantaged on the labour market“). Aufgrund dieser Benachteiligung wird für sie ein Risiko der sozialen Exklusion diagnostiziert. Als ein Aspekt, der zur Steigerung der Qualität dieser Zielgruppenarbeit beitragen soll, wird die Weiterbildung des pädagogischen Personals („training of trainers“) genannt.

In der folgenden Textstelle wird eine Verbindung mit der Kategorie *Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen* deutlich:

„Financial aid may be allocated to transnational projects submitted by institutions and organizations engaged in updating and improving the skills of teachers/teaching staff responsible for the teaching and/or guidance of pupils“ (EP, CEU 1995: Decision Socrates. 819/95/ EC. Action 3).

Finanzielle Hilfe kann demnach transnationalen Projekten gewährt werden, die von Institutionen und Organisationen eingereicht werden, die in der Auffrischung und Verbesserung der Fähigkeiten von lehrendem Personal, das verantwortlich für das Unterrichten und/oder die Beratung von Schülern ist, engagiert sind.

Das in der Lehre tätige Personal („teachers/teaching staff“) soll, wie hier durch die Forderung nach der Aktualisierung und Verbesserung ihrer Fähigkeiten („updating and improving the skills“) deutlich wird, weitergebildet werden. Als Weg für diese Weiterbildung wird Zusammenarbeit in transnationalen Projekten („transnational projects“) genannt, die von Institutionen und Organisationen aus diesem Bereich beantragt werden.

Im Programm SOKRATES wird gefordert, pädagogisches Personal im Hinblick auf die Techniken des offenen Lernens und Fernlernens weiterzubilden:

„responding to the need to enhance the skills of teachers, trainers and managers in the techniques of open and distance learning” (EP, CEU 1995: Decision Socrates. 819/95/ EC. b).

Auf die Notwendigkeit, die Fähigkeiten von Lehrern, Trainern und Managern in den Techniken des offenen Lernens und des Fernunterrichts zu verbessern, soll reagiert werden. Sie sollen in diesen Bereichen weitergebildet werden. Es besteht also eine Verbindung zur Kategorie *Offenes Lernen und Fernunterricht*.

Die Forderung nach der Weiterbildung des pädagogischen Personals bezieht sich auf die unterschiedlichsten Bereiche:

- Europäische Dimension
- Zielgruppenarbeit
- Chancengleichheit
- Offenes Lernen und Fernunterricht
- Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen

Diese Verbindungen sind bei der Untersuchung der Ziele des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen nur bedingt interessant, da sie die angestrebten Weiterbildungsinhalte für pädagogisches Personal beschreiben. Dabei lassen sich keine Konfliktlinien zwischen den Akteuren oder Beliefs erkennen, was auch durch die recht gleichmäßige Verteilung der Kategorie im Dokumentenkörper nahegelegt wird. Diese Kategorie kommt aus diesem Grunde nicht als Achsenkategorie in Frage und ist auch mit keiner Achsenkategorie in herausragender Weise verknüpft.

4.3.4 Zielgruppenarbeit

Diese Kategorie umfasst Textstellen, in denen Maßnahmen für spezifische Zielgruppen gefordert werden. Für diese Gruppen wird

ein besonderer Bildungsbedarf angenommen. Zu diesen Gruppen, die hier als Dimensionen der Kategorie aufgeführt werden, zählen die folgenden¹⁸: Manager und Beschäftigte in kleinen und mittelständischen Unternehmen (*manager/employees in SMEs*); Frauen (*women*); Junge Menschen, insbesondere solche ohne ausreichende Bildung, Ausbildung oder Qualifikation (*young people, young people without adequate training, youngsters excluded*); Ältere Menschen (*older people*); nicht-integrierte und/oder ausgegrenzte und durch andere Faktoren benachteiligte Personen (*not integrated, excluded, disadvantaged*); Behinderte (*disabled*).

Es handelt sich bei der *Zielgruppenarbeit* um ein Ziel auf der Ebene der handlungsleitenden Orientierungen, da konkrete Maßnahmen bezogen auf die genannten Zielgruppen gefordert oder sogar benannt werden.

Beschäftigte in SMEs

Im Weißbuch *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung* werden als besonders zu berücksichtigende Zielgruppe in der Weiterbildung die Beschäftigten von KMU in den Blick genommen:

„Particular attention should be paid to the continuing training of staff in SMEs which account for a significant proportion of businesses in the Community and represent a potential for innovation which is by no means negligible” (Commission 1993: White Paper. COM (93) 700. III. 7.4.bi).

Diese Zielgruppe wird aufgrund ihrer großen Zahl hervorgehoben und weil den KMU ein nicht zu vernachlässigendes Potential für Innovation zugesprochen wird.

Frauen

¹⁸In Klammern ist die Zielgruppenbezeichnung in englischer Sprache angegeben, wie sie in den untersuchten Dokumenten auftritt.

Im folgenden Zitat aus dem Beschlusstext für das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen werden Mädchen und Frauen als Zielgruppe angesprochen:

„The following shall be the themes for the European Year: (...)

4. motivation of individuals for lifelong learning and developing such learning for the benefit of groups of people who have hitherto hardly or not at all benefited from it but who particularly need it, such as girls and women” (EP, CEU 1995: Decision. 2493/95/EC. Art. 2. 4).

Eines der Themen des Europäischen Jahres soll die Motivation des Einzelnen für lebenslanges Lernen und die Entwicklung dieses Lernens zugunsten der Gruppen von Menschen sein, die bisher kaum oder gar nicht davon profitiert, aber einen besonderen Bedarf haben, wie Mädchen und Frauen. Mädchen und Frauen werden hier als spezifische Zielgruppe für Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Jahres genannt. Es wird auch spezifiziert, dass diese Maßnahmen auf die Motivation dieser Gruppe für lebenslanges Lernen gerichtet sein sollen. Darüber hinaus wird bei dieser Gruppe ein bisher bestehendes Defizit bezüglich des Zugangs und damit Nutzens lebenslangen Lernens festgestellt („who have hitherto hardly or not at all benefited“). Mädchen und Frauen stellen also eine spezifische Zielgruppe gewünschter pädagogischer Maßnahmen dar und sind als eine Dimension der Kategorie *Zielgruppenarbeit* auf der Ebene der handlungsleitenden Orientierungen zu betrachten.

Junge Leute

Eine Reihe von Zielen in den Dokumenten unterschiedlicher Akteure betreffen Programme für junge Leute.

„Preparing young people for their integration into society and for a better transition to working life” (Commission 1993: Green Paper. COM(93)457 final. C).

Junge Leute sollen, wie diesem Zitat zu entnehmen ist, auf ihre Integration in die Gesellschaft und einen besseren Übergang ins Arbeitsleben vorbereitet werden. Die Gesellschaft („society“) und die Arbeitswelt („working life“) werden hier als gleichberechtigte Zielbereiche für junge Leute dargestellt, was durch die Verbindung mit „and“ deutlich wird.

Für junge Leute, die das Schulsystem ohne angemessene Qualifizierung verlassen, fordert der Europäische Rat spezielle Maßnahmen:

„Member States should pay particular attention to the following measures: (...)
- specific measures concerning young people who leave the education system without adequate training“ (EC 1993: Presidency conclusions. DOC/93/11. (1) b).

Die Mitgliedsstaaten sollten u. a. besonders spezielle Maßnahmen für junge Menschen, die das Bildungssystem ohne ausreichende Ausbildung verlassen, berücksichtigen. In diesem Zitat stehen junge Menschen als Zielgruppe der Maßnahmen im Zentrum, und zwar insbesondere die jungen Menschen, die über keine ausreichende Ausbildung („adequate training“) verfügen. Leider wird nicht definiert, was als „angemessen“ angesehen wird. Es kann vermutet werden, dass eine Ausbildung gemeint ist, die für eine berufliche Eingliederung ausreicht. Maßnahmen für diese Zielgruppe stellen eine Dimension der Kategorie *Zielgruppenarbeit* auf der Ebene der handlungsleitenden Orientierungen dar.

Ältere Menschen

In der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Europäischen Jahr für lebensbegleitendes Lernen werden – als einzige Textstelle im Dokumentenkörper – auch Rentner als Zielgruppe pädagogischer Maßnahmen genannt:

„Conversely, lifelong learning does not end on retirement. Local and regional authorities face a clear challenge to provide local classes for older persons (e. g. universities for senior citizens) and involve them in the democratic decision-making process in their local community, for instance through their own special councils” (CoR 1994: Opinion. 10.1.).

Lebenslanges Lernen ende demnach nicht mit dem Eintritt in den Ruhestand. Lokale und regionale Behörden begegnen der klaren Herausforderung, in den Gemeinden Lernangebote für ältere Personen anzubieten (z. B. Universitäten für Senioren) und sie in den demokratischen Entscheidungsprozess in ihrer Gemeinde einzubeziehen, z. B. durch ihre eigenen Räte. Bei dieser Textstelle handelt es sich um einen Erfahrungsbericht und gleichzeitig um eine Zielfeststellung, denn die Herausforderung („challenge“), auch für Rentner Lern- und Beteiligungsangebote zu schaffen, wird hier vom Ausschuss der Regionen angenommen, indem zu Beginn des Zitats der Annahme, lebenslanges Lernen ende mit dem Ruhestand, widersprochen wird („conversely ...“). Rentner werden hier vom Ausschuss der Regionen also explizit als Zielgruppe für Maßnahmen im Rahmen lebenslangen Lernens genannt, so dass diese Gruppe eine Dimension der handlungsleitenden Orientierung *Zielgruppenarbeit* darstellt.

Benachteiligte

Weitere Zielgruppen stellen *behinderte, ausgegrenzte und benachteiligte Menschen* dar, die häufig in Textstellen als Zielgruppen gemeinsam genannt werden.

In den Dokumenten der Kommission, der Employment-Initiative, der Adapt-Initiative und dem Weißbuch von 1995 werden Maßnahmen für Behinderte und Benachteiligte gefordert, die i. d. R. darauf abzielen, sie zur Teilnahme am Erwerbsleben zu qualifizieren.

„training of disabled and disadvantaged people“ (Commission 1994: Employment. 94/C180/10. IV. 10b).

Behinderte und benachteiligte Menschen sollen (weiter-)gebildet werden („training“). Innerhalb der Employment-Initiative richten sich die Maßnahmen des Stranges „Employment Horizon“ (Commission 1994: Employment. 94/C180/10. 10) spezifisch an die Zielgruppe behinderter und benachteiligter Menschen im Hinblick auf ihren Zugang zum Arbeitsmarkt. Diese sollen durch Bildungs- und Ausbildungs- sowie Beratungsmaßnahmen unterstützt werden, z. B. in der Benutzung von Technologien am Arbeits- oder Ausbildungsplatz (ebd.). Außerdem sollen sie in Bereichen weitergebildet werden, in denen das Beschäftigungswachstum als hoch eingeschätzt wird sowie in technischen Bereichen (ebd.).

Verbindungen zu anderen Kategorien

Im folgenden Zitat sind Verbindungen zu der handlungsleitenden Orientierung *Offenes Lernen und Fernunterricht* und zur Wertvorstellung *Beschäftigung* enthalten:

„the conception, development and delivery of innovatory approaches to labour market integration of young people especially through distance learning“ (Commission 1994: Employment. 94/C180/10. 11a).

Im vorangehenden Zitat wird die Konzeption, Entwicklung und Lieferung von innovativen Ansätzen zur Integration von jungen Leuten in den Arbeitsmarkt, insbesondere über Fernlernen, gefordert. Das übergeordnete Ziel der Beschäftigung, hier umschrieben als Integration in den Arbeitsmarkt („labour market integration“) soll mithilfe der handlungsleitenden Orientierungen *Zielgruppenarbeit* und *Offenes Lernen und Fernunterricht* erreicht werden. Angestrebt wird:

„the development of innovatory assessment methods to integrate within career structures all the experiences and activities carried out by women, including those that are not formally recognised, in order

to promote accreditation of prior learning” (Commission 1994: Employment. 94/C180/10. 9b).

Es sollen also innovative Beurteilungsmethoden entwickelt werden, um alle Erfahrungen und erbrachten Leistungen von Frauen in die berufliche Laufbahn zu integrieren und anzuerkennen, einschließlich solcher, die formal nicht anerkannt sind.

Es wird hier also von Anerkennung von Leistungen, Kenntnissen und Erfahrungen der spezifischen Zielgruppe *Frauen* gesprochen.

Im folgenden Zitat wird deutlich, dass *Zielgruppenarbeit* ein Thema der *Weiterbildung des pädagogischen Personals* sein soll:

„improving the quality of vocational training arrangements for persons disadvantaged on the labour market, for example owing to socio-economic, geographical or ethnic factors or by physical or mental disabilities or a lack of qualifications or insufficient qualifications such that they are at risk of social exclusion, through: (...)

- the training of trainers in this area” (CEU 1994: Decision. Vocational training. 94/819/EC. I.1.1.e).

Als eine Maßnahme zur Verbesserung der beruflichen Bildung für Personen, die auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt und so von Exklusion bedroht sind, sollen Trainer in diesem Bereich weitergebildet werden. Die Zuordnung zur Kategorie *Zielgruppenarbeit* wird hier durch eine umfassende Beschreibung der Zielgruppe als Personen, die aufgrund von sozio-ökonomischen, geographischen oder ethnischen Faktoren oder durch geistige oder körperliche Behinderung oder eine mangelnde Qualifikation benachteiligt, deutlich. Der Unterpunkt verweist auf die Verbindung zur handlungsleitenden Orientierung *Weiterbildung des Personals*.

Im folgenden Zitat wird die *Beteiligung der Wirtschaft* als ein Prinzip der *Zielgruppenarbeit* gefordert:

„the strengthening of links between training bodies, higher educational establishments and enterprises to improve the professional in-

tegration of women" (Commission 1994: Employment. 94/C180/10.9.a).

Verbindungen zwischen Bildungseinrichtungen, Hochschulen und Unternehmen sollen gefestigt werden, um die berufliche Integration von Frauen zu verbessern.

Im Weißbuch der Kommission von 1995 wird die Verbesserung des Zugangs benachteiligter Gruppen zu aktuellem Wissen für wichtig befunden:

„This particularly applies to the most disadvantaged groups who lack the family and social environment to enable them to make the most of the general education provided by school. These groups should be given the chance not just to catch up, but to gain access to new knowledge which could help to bring out their abilities" (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. A).

Den am meisten benachteiligten Gruppen sollte die Chance gegeben werden, nicht nur aufzuholen, sondern auch Zugang zu neuem Wissen zu erlangen. Dies wird als Möglichkeit für diese Personen gesehen, neue Fähigkeiten entdecken. Es wird hier die Verbindung von *Zielgruppenarbeit* und *Zugang* formuliert.

Im folgenden Zitat wird die Verbesserung von Chancengleichheit und Zugang zu einem spezifischen Bildungsbereich – hier der beruflichen Bildung – und für bestimmte Zielgruppen gefordert – hier Migranten, ihre Kinder sowie Behinderte:

„promoting equality of opportunity as regards access for migrant workers and their children and the handicapped to vocational training and their effective participation therein“ (CEU 1994: Decision. Vocational training. 94/819/EC. Art. 3. 1).

Es wird also eine Verbindung von *Zielgruppenarbeit* zu den Überzeugungen *Chancengleichheit* und *Zugang* hergestellt. Chancengleichheit im Zugang soll ein Ergebnis der Zielgruppenarbeit sein.

Zielgruppenarbeit wird als für das Belief-System relevante Kategorie ausgewählt, weil sie sehr häufig vorkommt, gleichzeitig

aber die Auswahl der Zielgruppen im Vergleich unterschiedlicher Dokumente variiert. Eine besonders enge Verbindung besteht zu den Überzeugungen *Zugang und Chancengleichheit*. Die Kategorie wird in Kapitel 5.4 weiter betrachtet.

4.3.5 Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen

In diese Kategorie fallen Textstellen, in denen die Zusammenarbeit von am Bildungssystem beteiligten Institutionen, häufig aus unterschiedlichen Mitgliedsstaaten, gefordert wird. Als Gegenstand der Zusammenarbeit wird oft ein spezifisches Problem oder ein Sektor des Bildungsbereichs behandelt. Die Kategorie umfasst Formen loser sowie enger, organisierter Zusammenarbeit, über Austausch von Wissen und Informationen bis hin zu Partnerschaften und Netzwerken. Da in den Textstellen spezifische Programmlinien oder Maßnahmentypen erläutert werden, handelt es sich um ein Ziel auf der Ebene der handlungsleitenden Orientierungen. Zusammenarbeit bezieht sich hier auf das Bildungssystem und beschreibt kein Prinzip und keine Priorität, sondern fordert konkretes Handeln.

Häufig tritt die direkte Übersetzung des Begriffs Zusammenarbeit (*cooperation*) auf. Dabei handelt es sich um eine Form der Zusammenarbeit, deren Verbindlichkeit nicht im Wort impliziert wird. Netzwerke (*networks*) implizieren dagegen eine relativ strukturierte Form der Zusammenarbeit, ebenso wie Partnerschaften (*partnerships*). Des Weiteren wird von loseren Formen der Zusammenarbeit, also Austausch, i. d. R. von Wissen und Information (*exchange, transnational/international exchange*) oder von gemeinsamen Angeboten und Abschlüssen (*joint offers, joint degrees* etc.) gesprochen. An einigen Stellen wird

umschrieben, dass gemeinsame Aktivitäten über die Grenzen der Mitgliedsstaaten hinweg unternommen werden sollen, z. B. durch *joint* oder *for several Member States*, oder es werden die Adjektive *transnational (transnational)* oder *international (international)* benutzt.

Textstellen, die dieser Kategorie zugeordnet wurden, fordern die Zusammenarbeit zwischen Bildungsinstitutionen, wie das folgende Zitat zeigt:

„promoting cooperation between educational establishments”
(Commission 1993: Green Paper. COM(93)457 final. Annex B. I.9).

Kooperation (*cooperation*) zwischen Bildungseinrichtungen (*between educational establishments*) soll gefördert werden. Diese Formulierung ist allgemein gewählt und kann sich sowohl auf Bildungseinrichtungen in unterschiedlichen Staaten als auch auf solche innerhalb eines Staates beziehen.

Die folgende Textstelle bezieht sich auf die Zusammenarbeit von Institutionen aus unterschiedlichen Mitgliedsstaaten, welche hier allgemein gefordert wird:

„This programme shall encourage cooperation between Member States in the field of education” (EP, CEU 1995: Decision Socrates. 819/95/EC. Art. 3).

Es wird hier das Ziel formuliert, mit dem entsprechenden Programm die Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten im Bildungsbereich zu unterstützen. Die Äußerung bezieht sich auf ein spezifisches Programm (*programme*) innerhalb des Bildungsbereichs (*in the field of education*) und hat ein spezifisches Ziel, welches durch „shall“ (sollen, beabsichtigen) eingeleitet wird. Diese Kennzeichen weisen darauf hin, dass es sich um eine handlungsleitende Orientierung handelt. Das Ziel besteht in der

Zusammenarbeit, angezeigt durch den Begriff „cooperation“, hier zwischen Mitgliedsstaaten (*between Member states*).

In der folgenden Textstelle bezieht sich das Ziel der Zusammenarbeit auf ein spezifisches Thema:

„the accent should be put on transnational cooperation between teacher training institutions, especially in the form of European networks using the medium of exchanges” (Commission 1993: Green Paper. COM(93)457 final. b 30).

Der Schwerpunkt sollte auf transnationale Zusammenarbeit zwischen Lehrerbildungsinstitutionen gelegt werden, insbesondere in Form von europäischen Netzwerken, die das Medium des Austausches nutzen. In diesem Zitat werden mehrfach Formen der Zusammenarbeit genannt. Die transnationale Zusammenarbeit („cooperation“) soll insbesondere in Form von Netzwerken („networks“) mithilfe von Austauschen („exchanges“) stattfinden. Da hier von transnationaler Kooperation und Austausch gesprochen wird, kann eine Verbindung zu *Mobilität* angenommen werden, sofern dieser Austausch räumliche Mobilität beinhaltet. Es besteht überdies eine Verbindung zur *Weiterbildung des pädagogischen Personals*, da sich der Wunsch nach Zusammenarbeit auf eine spezifische Zielgruppe, die Lehrerbildungsinstitutionen („teacher training institutions“) bezieht.

Die handlungsleitende Orientierung *Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen* wird in Dokumenten der EU-Kommission, des Parlaments und des Rates eigenständig als Ziel formuliert.

Verbindungen zu anderen Kategorien

Die handlungsleitende Orientierung *Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen* weist Verbindungen zur Wertvorstellung *Beschäftigung* auf:

„While reliance on a single institution to build up employability is an increasingly unsatisfactory option, people cannot be left to fend for themselves either. The indications are that it is by being positioned in cooperative a network that people will be best served in educational terms” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. B.c).

Es wird eine Positionierung des Individuums in einem unterstützenden partnerschaftlichen Netzwerk gewünscht. Eine einzelne Institution könne keine befriedigende, verlässliche Beschäftigungsfähigkeit schaffen, aber man könne es auch nicht dem Individuum überlassen, für sich selbst zu sorgen.

In diesem Zitat wird vor allem der Nutzen eines kooperativen Netzwerks (*cooperative network*) für das Individuum hervorgehoben. Die Verbindung der beiden Begriffe *cooperative* und *network* verstärkt und vertieft die Aussage: Es soll zusammengearbeitet werden und dies soll in einer Netzwerkstruktur geschehen. Das Individuum profitiere von dieser Zusammenarbeit, da es nicht ganz allein gelassen werden könne („cannot be left to fend for themselves“) und sich auch die Hilfe einer einzelnen Institution letztlich als unbefriedigend erweise („reliance on a single institution ... is an increasingly unsatisfactory option“). In diesem ersten Satz wird auch der Zweck der Zusammenarbeit genannt: „to build up employability“ (ebd.). Das Individuum soll also in ein kooperatives Netzwerk eingebettet werden, damit seine Beschäftigungsfähigkeit gefördert werden kann. Zusammenarbeit soll somit zu *Beschäftigung* beitragen.

Im folgenden Zitat finden sich neben einer Verbindung zu *Beschäftigung* auch Verbindungen zu *Chancengleichheit*:

„development of cooperation and networking between training bodies in order to promote equality of opportunities for women in the labour market” (Commission 1994: Employment. 94/C180/10. III, 9a).

Zusammenarbeit und Netzwerke von Bildungseinrichtungen sollen die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt fördern, mit besonderer Betonung auf der Verbesserung des Zugangs und der Förderung des Vorankommens von Frauen. Auch hier werden sowohl Kooperation als auch die Arbeit im Netzwerk als Möglichkeiten genannt. Diese sollen Chancengleichheit („equality of opportunities“) von Frauen fördern und zwar in Bezug auf den Arbeitsmarkt („labour market“). Der Gegenstand der Förderung zielt demnach auf Beschäftigung ab.

In der folgenden Textstelle aus dem Beschlusstext für das SOK-RATES-Programm werden Verbindungen der Kategorie zu *Anerkennung* deutlich:

„joint development of initial or advanced curricula geared to facilitating academic recognition and contributing, through exchanges of experience, to the process of innovation and improvement of the quality of education at Community level“ (EP, CEU 1995: Decision Socrates. 819/95/ EC. Action 1, Ac).

Hier wird die gemeinsame Entwicklung von Einstiegs- und Fortgeschrittenen-Curricula gewünscht, die die akademische Anerkennung vereinfachen und, durch Erfahrungsaustausch, zum Prozess der Innovation und Verbesserung der Bildungsqualität auf Ebene der Gemeinschaft beitragen. In diesem Zitat weist die Verwendung des Begriffs „joint“ (gemeinsam) auf den Wunsch nach Zusammenarbeit hin. Diese Zusammenarbeit soll Anerkennung („recognition“) zum Gegenstand haben bzw. zu ihr beitragen. Es besteht also eine Verbindung zwischen den Kategorien *Anerkennung* und *Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen*. Im weiteren Verlauf des Textes wird genauer beschrieben, in welcher Form die Zusammenarbeit stattfinden soll. Erfahrungsaustausch („exchanges of experience“) wird als Art der Zusammenarbeit vorgeschlagen.

„This programme is intended to contribute to the development of quality education and training and the creation of an open European area for cooperation in education” (EP, CEU 1995: Decision Socrates. 819/95/ EC. Art. 1).

Die Europäische Dimension in der Bildung wird durch die Forderung nach einem europäischen Raum für Zusammenarbeit in der Bildung („European area for cooperation in education“) ausgedrückt. Diese Formulierung beinhaltet eine enge Verbindung der Kategorien *Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen* und der *Europäischen Dimension in der Bildung*.

Im folgenden Zitat wird eine Verbindung zur Kategorie *Mobilität* hergestellt:

„cooperation through mobility and exchanges” (Commission 1993: Green Paper. COM(93)457 final. III. 23).

Zusammenarbeit soll durch Mobilität („mobility“) und Austausch („exchanges“) stattfinden. Es werden sowohl der Wunsch nach Zusammenarbeit („cooperation“) als auch der nach Mobilität („mobility“) formuliert. Zusätzlich wird hier durch *exchanges* deutlich, dass diese Maßnahmen auf der Grundlage von Gegenseitigkeit durchgeführt werden sollen, da Austausch – egal ob von Informationen oder Menschen – immer ein Wechselspiel zwischen mindestens zwei Partnern bezeichnet.

Im Beschlusstext für das SOCRATES-Programm wird eine Verbindung mit der Kategorie *Weiterbildung des pädagogischen Personals* deutlich (vgl. EP, CEU 1995: Decision Socrates. 819/95/EC. Action 3; s. Kap. 4.3.3). Bildungsinstitutionen in Europa sollen auf möglichst vielen Ebenen zusammenarbeiten. Dies wird von der EU durch Maßnahmen und Programme unterstützt, von denen man sich eine Steigerung der Qualität der Bildungsangebote verspricht, insbesondere im Hinblick auf Beschäftigungsperspektiven und gesellschaftliche Integration.

Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen wurde als handlungsleitende Orientierung in den meisten Dokumenten gefunden. Im europäischen Integrationsprozess stellt Zusammenarbeit ein grundlegendes Element dar. Die Textstellen, die sich in den untersuchten Dokumenten mit Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen beschäftigen, konkretisieren dazu spezifische Vorhaben. Die handlungsleitende Orientierung *Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen* wird von allen Akteuren und über den Dokumentenkörper verteilt vertreten, so dass sich aus ihr keine vertiefenden Erkenntnisse im Hinblick auf die Belief Systems erwarten lassen. Es handelt sich bei der Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen offensichtlich um eine allgemein akzeptierte und unumstrittene Maßnahme.

5. Die Belief Systems

Im Ergebnis der Analyse der auf Bildung bzw. lebenslanges Lernen bezogenen Ziele im Vorfeld der Entscheidung für die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen zeigen sich

- zwei relevante Wertvorstellungen: *Beschäftigung* und *Identitätsentwicklung*,
- acht relevante Überzeugungen: *Anerkennung*, *Bedarfsorientierung*, *Beteiligung der Wirtschaft*, *Bildungsinvestitionen*, *Chancengleichheit*, *Europäische Dimension*, *Weiterbildung* und *Zugang* und
- fünf relevante handlungsleitende Orientierungen: *Mobilität*, *Offenes Lernen* und *Fernunterricht*, *Weiterbildung des pädagogischen Personals*,

Zielgruppenarbeit und *Zusammenarbeit* von
Bildungsinstitutionen.

Die meisten Ziele werden demnach auf der Ebene der Überzeugungen formuliert.

Als Achsenkategorien wurden identifiziert:

- Beschäftigung,
- Identitätsentwicklung,
- Europäische Dimension und
- Chancengleichheit und Zugang.

Im Folgenden werden entlang dieser Achsenkategorien und der mit ihnen verbundenen Beliefs Modelle vierer Belief Systems abgeleitet. Dabei wird auf der Grundlage einer Analyse der Verbindungen von anderen Zielkategorien mit den Achsenkategorien das Modell eines Belief-Systems erstellt, dessen Zentrum die jeweilige Achsenkategorie ist. Wie in Kapitel 3.3.3 beschrieben, werden dabei deutliche, enge Verbindungen berücksichtigt, schwache und seltene Verbindungen bleiben hingegen unberücksichtigt.

5.1 Beschäftigung als zentrale Wertvorstellung

Beschäftigung wird als vorherrschende Wertvorstellung der Bildungsanstrengungen im Vorfeld des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen deutlich. Die Kategorie wurde als Achsenkategorie ausgewählt, da sie in den Dokumenten der Prioritäten 1 und 2 mehrfach und meist in Verbindung mit anderen Zielkategorien auftritt. Es bestehen besonders relevante Verbindungen zu den drei Überzeugungen

- Bedarfsorientierung,

- Beteiligung der Wirtschaft und
- (berufliche) Weiterbildung.

Die Überzeugungen *Bedarfsorientierung*, *Beteiligung der Wirtschaft* sowie die Dimension der beruflichen Weiterbildung innerhalb der Überzeugung *Weiterbildung* beziehen sich in allen gefundenen Codings explizit auf die Wertvorstellung *Beschäftigung*, so dass von einer engen Verbindung ausgegangen wird.

Mit der Überzeugung *Bedarfsorientierung* wird ein grundlegendes Prinzip für den Bildungsbereich formuliert, welches in der Anpassung des Bildungsbereiches an wirtschaftliche oder gesellschaftliche Bedarfe besteht.

Eine sowohl inhaltliche als auch finanzielle *Beteiligung der Wirtschaft* im Bildungsbereich soll diesen, so die Überzeugung, stärken, und besonders Beschäftigung befördern. Auch durch eine Stärkung der beruflichen *Weiterbildung* soll Beschäftigung gefördert werden.

Beschäftigung soll also durch eine Bedarfsorientierung des Bildungsbereichs erreicht werden können, die mit einer sowohl inhaltlichen als auch finanziellen Beteiligung der Wirtschaft sowie einer positiven Haltung und Aktivität bezüglich beruflicher Weiterbildung einhergeht.

Einige Belege zeigen, dass sich die Aktivitäten der Wirtschaft auch darauf richten sollen, spezifischen Zielgruppen Beschäftigung zu ermöglichen. Ebenso bezieht sich die geforderte berufliche Weiterbildung auf eine spezifische Zielgruppe: die der Beschäftigten in KMU. Diese Verbindungen treten allerdings nur vereinzelt auf, so dass sie als schwache Verbindungen angesehen werden können.

Wenn also im Kontext des Belief-Systems um die Achsenkategorie *Beschäftigung* spezifische Zielgruppen thematisiert werden, kann man davon ausgehen, dass Mitarbeiter/-innen von KMU sowie speziell Frauen gemeint sind.

Es zeigen sich keine engen Verbindungen der Wertvorstellung *Beschäftigung* zu handlungsleitenden Orientierungen.

Abbildung 7 zeigt das Modell dieses Belief-Systems um die Wertvorstellung *Beschäftigung*. Wie sich in der weiteren Analyse zeigt, stellt die Wertvorstellung *Beschäftigung* den zentralen Belief innerhalb der Kommissions-Koalition dar.

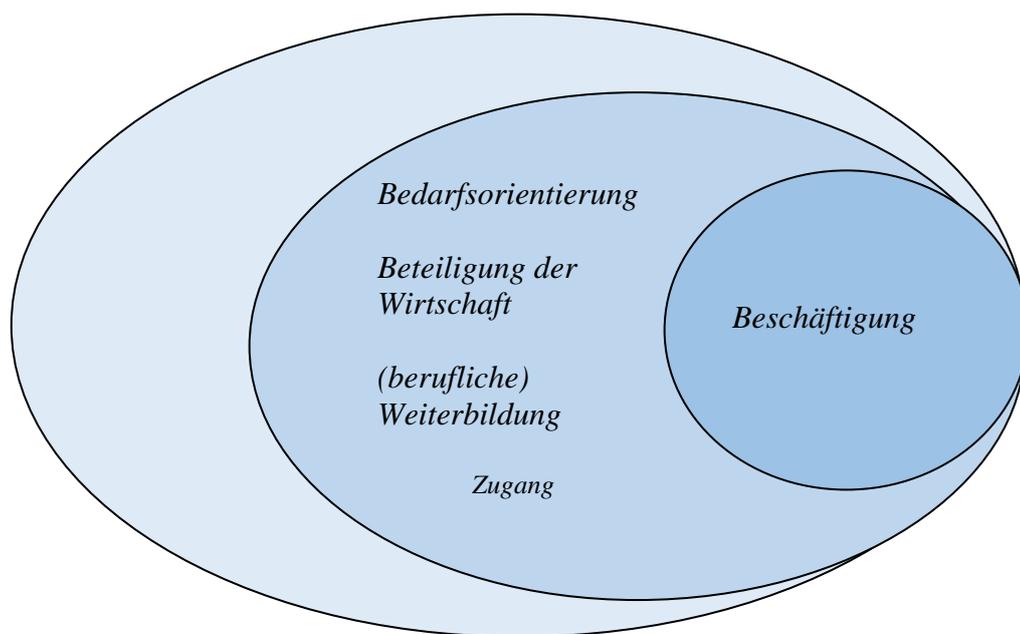


Abb. 7: Belief-System um die Wertvorstellung *Beschäftigung*. Quelle: eigene Darstellung.

5.2 Identitätsentwicklung als traditionelle Wertvorstellung

Die Wertvorstellung *Identitätsentwicklung* wurde als Achsenkategorie gewählt, da es sich hier um eine Wertvorstellung handelt, die in den Dokumenten der Priorität 1 und 2 auftritt. Darüber hinaus ist diese Kategorie gerade aufgrund ihrer geringen Anzahl an Verknüpfungen besonders auffällig. Sie weist nur

Verknüpfungen zu einer anderen Wertvorstellung auf: *Beschäftigung*.

Die Wertvorstellungen *Identitätsentwicklung* und *Beschäftigung* werden in den entsprechenden Textstellen entweder als gleichermaßen bedeutend oder es wird Identitätsentwicklung als bedeutenderer Wert von Bildung und lebenslangem Lernen dargestellt. Identitätsentwicklung wird als der grundlegende, traditionelle Wert lebenslangen Lernens betont. Abbildung 8 zeigt das Modell dieses Belief-Systems.

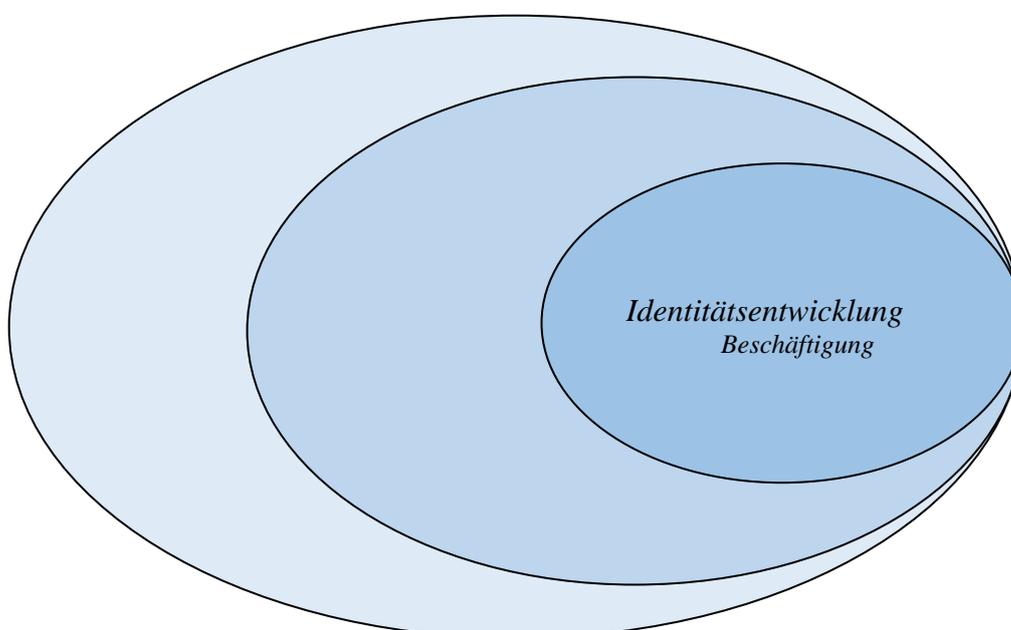


Abb. 8: Belief-System zur Wertvorstellung *Identitätsentwicklung*. Quelle: eigene Darstellung.

In Kapitel 8 wird die Wertvorstellung Identitätsentwicklung vor dem Hintergrund der folgenden Analysen systematisch in das Belief-System der Kommissions-Koalition integriert.

5.3 Europäische Dimension als allgemeine Überzeugung

Die Überzeugung *Europäische Dimension* wurde aufgrund ihres Vorkommens in Dokumenten der Priorität 1 und 2 als Achsenkategorie ausgewählt. Die Europäische Dimension stellt

überdies eine Überzeugung für den Bildungsbereich dar, die sich aus der europäischen Ausrichtung im Zusammenhang mit mehreren weiteren Kategorien des Belief-Systems speist. Sie ist in allen untersuchten Dokumenten enthalten. Inhaltlich gefüllt wird sie durch ihre explizite Bezugnahme auf die europäische Ebene und insbesondere durch die Aspekte *Anerkennung*, *Mobilität* und *Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen*.

Abbildung 9 zeigt das Modell dieses Belief-Systems. Die Beliefs sind zwar in allen Dokumenten enthalten, bilden aber nie die Grundlage für komplexe Argumentationen, so dass das Belief-System um die Europäische Dimension als allgemeine – aber für weitere Schritte kaum relevante – Überzeugung eingeordnet werden kann.

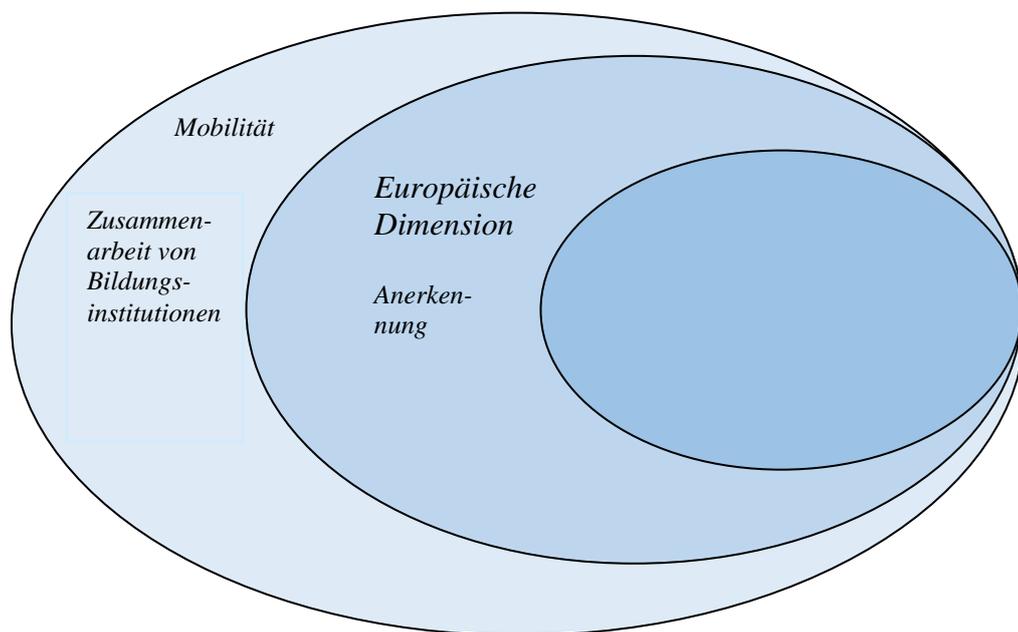


Abb. 9: Belief-System um die Überzeugung *Europäische Dimension*. Quelle: eigene Darstellung.

5.4. Chancengleichheit und Zugang

In den Dokumenten fällt die enge Verknüpfung der Überzeugungen *Chancengleichheit* und *Zugang* auf, weshalb diese in ihrer

Kombination als Achsenkategorie für die weitere Analyse ausgewählt wurden.

Die Überzeugung *Chancengleichheit* bezieht sich auf Gleichheit im Bildungsbereich bzw. Angleichung der Chancen bestimmter (benachteiligter) Personengruppen. Chancengleichheit soll beim Zugang zu Bildung erreicht werden. *Zugang* sowie *Chancengleichheit* beziehen sich in der Regel auf spezifische Bereiche und/oder Zielgruppen innerhalb des Bildungsbereichs. Es wird so eine Verbindung der Überzeugungen *Chancengleichheit* und *Zugang* zur handlungsleitenden Orientierung *Zielgruppenarbeit* hergestellt. Häufig wird die Chancengleichheit beim Zugang zu Bildungsmaßnahmen, z. B. bezogen auf berufliche Weiterbildung, thematisiert. Realisierung von Chancengleichheit im Verlauf einer Bildungsmaßnahme wird seltener berücksichtigt. Chancengleichheit im Zugang soll vor allem mit Hilfe von *offenem Lernen und Fernunterricht* realisiert werden, um möglichst viele Zielgruppen zu erreichen.

Über die handlungsleitende Orientierung *Zielgruppenarbeit* besteht überdies eine Verbindung zwischen den Überzeugungen *Chancengleichheit* und *Zugang* und der Wertvorstellung *Beschäftigung*. Angenommen wird, dass beide Überzeugungen als Prinzipien quasi ins Beschäftigungssystem übernommen werden können. Zugang zu Bildungsangeboten wird dem Zugang zu Beschäftigung fast gleichgesetzt oder zumindest als dessen Voraussetzung angenommen (vgl. Kap. 4.2.8). Eine Chancengleichheit im Zugang zu diesen Angeboten könnte sich – so die Konzeption – in einer Chancengleichheit im Zugang zu Beschäftigung fortsetzen.

Abbildung 10 zeigt das Modell dieses Belief-Systems. Die weitere Analyse zeigt, dass das Belief-System der eng verbundenen Überzeugungen Zugang und Chancengleichheit für die Parlaments-Koalition zentral ist.

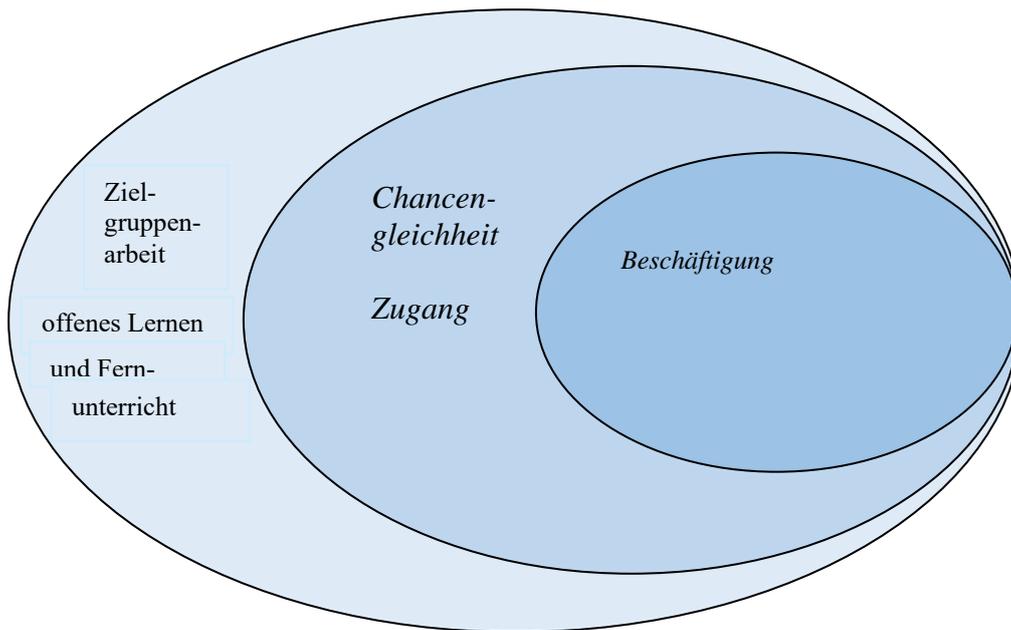


Abb. 10: Belief-System um die Überzeugungen *Chancengleichheit* und *Zugang*. Quelle: eigene Darstellung.

6. Akteure im Europäischen Jahr für lebensbegleitendes Lernen

Im Folgenden werden die Akteure vorgestellt, die im Entscheidungsprozess für die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen eine Rolle gespielt haben. Sie wurden in der Dokumentenanalyse identifiziert (vgl. Kap. 3.3.1). Im Anschluss an die Dokumentenanalyse wurden ergänzend Experteninterviews geführt. Diese brachten vor allem Erkenntnisse zur Rolle und zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden der Akteure. Am Ende der Vorstellung jedes Akteurs werden Schlüsse über den Grad der Relevanz dieses Akteurs für die Entscheidung über das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen gezogen. Das Kapitel ist, ebenso wie der Kodierleitfaden (s. Anhang I), nach EU-internen und EU-externen Akteuren geteilt.

6.1 EU-interne Akteure

EU-interne Akteure sind all solche Akteure, die als Gremien oder Organe der EU gelten und die in den offiziellen Entscheidungsprozess der EU eingebunden sind, sei es auch nur beratend. In diese Kategorie wurden in der Dokumentenanalyse auch Hinweise auf die Europäische Gemeinschaft bzw. Europäische Union im Allgemeinen und auf Einzelpersonen, die in ihrer Funktion innerhalb der Organe der Europäischen Union handelten, aufgenommen.

6.1.1 Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist die Exekutive der EU. Im September 1994 machte sie den ersten Vorschlag zur Durchführung eines europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen (vgl. Commission 1994: Proposal 94/C 287/09). Sieben der insgesamt 16 analysierten Dokumente stammen aus der Autorenschaft der Europäischen Kommission. Die EU-Kommission wird in den untersuchten Dokumenten in unterschiedlichen Funktionen genannt: als Autorin von politischen Papieren, als Initiatorin von politischen Maßnahmen oder Programmen auf der Grundlage ihres Initiativrechts sowie als Repräsentantin der Organisation *Europäische Union*.

Häufig wird die Europäische Kommission als Verfasserin des Weißbuches *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung* von 1993 genannt:

„The Commission established the general framework for its analysis in its White Paper ‘Growth, competitiveness and employment’” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. Introduction).

In diesem Zitat wird die Kommission als Akteur genannt, der mit dem genannten Weißbuch einen allgemeinen Analyserahmen anbietet.

Darüber hinaus wird die Kommission in ihrer politischen Funktion erwähnt, wenn sie z. B. von ihrem Initiativrecht Gebrauch macht (vgl. Commission 1994: Adapt. 94/C180/09. 1) oder Fördermaßnahmen bestätigt (vgl. Commission 1994: Adapt. 94/C180/09. 2). Im Weißbuch *Lehren und Lernen* wird die Kommission an einer Stelle auch als Sprachrohr europäischer Politik erwähnt. Es wird gesagt, dass die Kommission auf dem G7-Treffen die Notwendigkeit betont habe, die Produktion von Bildungssoftware anzuregen:

„This is why the Commission, particularly at the G7 meeting on the information society in Brussels in February 1995, stressed the need to stimulate European production of educational software” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. I.A.).

Die Kategorie *Europäische Kommission* lässt sich in mehrere Dimensionen – hier im Sinne von Personen bzw. Gruppen – unterteilen: Als treibender Akteur wird Jaques Delors (vgl. z.B. Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. Introduction) genannt, als ausführender und ausgestaltender Akteur die *Task Force on Human Resources, Education, Training and Youth* (vgl. ESC 1994: Opinion. 1.3):

„President DELORS was the first to emphasize forcefully (...) the urgent need for overall consideration of the causes of the present crisis and of possible solutions. The result of this exercise is now the subject of the White Paper on the medium-term strategy for growth, competitiveness and employment, prepared by the Commission” (EC 1993: Presidency conclusions. DOC/93/11, I.A. Abs. 3).

In diesem Zitat aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von 1993 wird hervorgehoben, dass Kommissionspräsident Delors eine umfassende Analyse der Gründe und möglichen Lösungen der damaligen Krise im Weißbuch *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* vorgelegt habe.

Auch in den Experteninterviews heben alle drei Interviewpartner/-innen die zentrale Bedeutung Jaques Delors’ für die Aufmerksamkeit für das Thema Lebenslanges Lernen und für die Entscheidung über die Durchführung des Europäischen Jahres hervor, hier z. B. Roger O’Keeffe (s. auch Anhang VII Interview SW, Z. 49f. und VIII Interview RH, Z: 24ff):

„OK: (...) it started off with a mention in the Delors White Paper on Growth, Competitiveness and Employment. A suggestion for a European Year of Education (...).“

KM: It’s called Delors White Paper?

OK: Ja. And now Delors himself had a certain commitment to lifelong learning – he was the one who had done night classes and so on.“ (Anhang VI, Z. 12ff)

Im Interview erklärt der damalige Mitarbeiter der *Task Force on Human Resources, Education, Training and Youth*, O’Keeffe, das Thema Lebenslanges Lernen sei zuerst als Idee für ein Europäisches Jahr zum Thema Bildung im Weißbuch *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung* aufgekommen. O’Keeffe nennt dieses Weißbuch „Delors White Paper“ und bestätigt auf Nachfrage, dass das Weißbuch in der Kommission so genannt werde. Aus dieser Bezeichnung lässt sich schließen, dass die dortigen Ausführungen direkt auf Delors’ Ideen zurückgeführt werden. Weiter hebt O’Keeffe die Bindung Delors’ an das Thema Lebenslanges Lernen hervor und führt dies auf dessen eigene Erfahrung mit Weiterbildung, u. a. über Abendkurse, zurück. Innerhalb des Akteurs *EU-Kommission* kann der Kommissionspräsident demnach als ein für das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen besonders relevanter Akteur hervorgehoben werden.

O’Keeffe legt im Interview dar, die für die Vorbereitung des Europäischen Jahres zuständige Arbeitseinheit sei die *Task Force on Human Resources, Education, Training and Youth* gewesen.

"KM: Which body within the Commission was responsible for preparing the decision on the European Year?

OK: It was – what’s now this DG. At the time we started out as the Task Force for Human resources, Education, Training and Youth. And then we became DG 22“ (Anhang VI, Z. 349ff.).

Die Task Force wurde kurz nach der Entscheidung über das Europäische Jahr im Zuge einer allgemeinen Umstrukturierung zur *Generaldirektion 22* (DG 22) umbenannt. Innerhalb dieser Arbeitseinheit nennt Sue Waddington Roger O’Keeffe und Jimmy Jamar als für das Europäische Jahr besonders relevante Akteure:

„Ah, the two Commission staff who were involved were ah – I’m trying to think of their names – Roger O’Keeffe, Roger (...) And the second one, (...) – Jimmy Jamar!” (Anhang VII, Z. 156f).

Diese beiden Mitarbeiter der *Task Force* treten auch über Veröffentlichungen zum Europäischen Jahr für lebensbegleitendes Lernen in ihrer Funktion öffentlich auf.¹⁹

In den Interviews wird deutlich, dass neben der Generaldirektion 22 auch die Generaldirektion 5 für Beschäftigung und Soziale Fragen am Europäischen Jahr für lebensbegleitendes Lernen beteiligt war. Sue Waddington nennt den damaligen Kommissar für Beschäftigung und Soziale Fragen (Padraig Flynn) gleichberechtigt mit der Generaldirektion für Bildung und Kultur.

“Ah, well the two relevant Commissioners, Education and Culture and Employment and Social Affairs were the leading figures in terms of public awareness” (Anhang VII, Z. 51f.)

Die beiden relevanten Kommissare für Bildung und Kultur sowie Beschäftigung und Soziale Fragen seien die führenden Persönlichkeiten bei der Erlangung öffentlicher Aufmerksamkeit für lebenslanges Lernen gewesen.

Auch O’Keeffe beschreibt eine, aus seiner Sicht eher zufällige, stärkere inhaltliche Zusammenarbeit mit einem Mitarbeiter der DG 5:

„Due to, partly due to an accident of history, I had spoken to somebody in what’s now DG Employment which was DG 5 at the time who had been involved in running the previous European Year which was the Year of Older People and Solidarity between the Generations. (...) (H)e told me that they had this problem that they wanted to continue to promote adult learning on the part of people who are, particularly people in their upper, nearer retirement age. He was the one that sold to me the idea of including post-retirement people, including the element of adult learning as a form of active

¹⁹Z. B. O’Keeffe, Roger 1996: The Achievements of the European Year of Lifelong Learning. In: Nationale Konferenz Deutschland für Lebenslanges Lernen 1996. KKDL96 (Hrsg.): Lebenslanges Lernen. Aufbruch in die Zukunft, Modetrend oder Bildungsbedarf. Europäisches Jahr des lebensbegleitenden Lernens 1996. Konferenzband. Erlangen: Fraunhofer Gesellschaft. Und: Jamar, Jimmy 1996: Europäisches Jahr für lebensbegleitendes Lernen. In: Wirtschaft und Berufserziehung. Zeitschrift für Berufsbildung. 1/1996. S. 7-11.

ageing. So, we decided from the start that we would make, we would take as our concept of lifelong learning a full life-span concept” (Anhang VI, Z. 69ff.).

Dieser Mitarbeiter der DG 5 sei für das vorangegangene *Europäische Jahr der älteren Menschen* verantwortlich gewesen und habe sich vor diesem Hintergrund dafür eingesetzt, Menschen im Rentenalter sowie die Erwachsenenbildung als eine Form des aktiven Alterns in das Konzept für das Jahr einzubeziehen. Der Austausch zwischen den beiden Kommissionsmitarbeitern habe dazu geführt, dass das Konzept für das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen ein Konzept geworden sei, welches die ganze Lebensspanne umfasst. Eine Zusammenarbeit zwischen der DG 22 für Bildung und der DG 5 für Soziales hat also sowohl auf formeller als auch auf informeller Ebene im Vorfeld des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen stattgefunden.

Sowohl aus den Textstellen in den Dokumenten als auch anhand der Interviews wird deutlich, dass es sich bei der Kommission um einen hoch relevanten Akteur im Vorfeld der Entscheidung über das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen handelt. Innerhalb der Kommission hatten der Kommissionspräsident Jaques Delors sowie die *Task Force for Human Resources, Education, Training and Youth* und ihre Mitarbeiter besondere Relevanz.

6.1.2 Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament kann als Legislative der EU bezeichnet werden. Es ist gemeinsam mit dem Rat das Organ, das die Durchführung des Europäischen Jahres endgültig beschlossen hat. So heißt das Ausgangsdokument der Analyse:

„DECISION No 2493/95/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 October 1995 establishing 1996 as

the 'European year of lifelong learning'" (EP, CEU 1995: Decision. 2493/95/EC).

Das Europäische Parlament hat fünf der analysierten Dokumente verfasst, drei davon gemeinsam mit dem Rat der Europäischen Union.

Das Parlament gibt Stellungnahmen zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission ab. Die für die Diskussion über das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen relevanten Vertreterinnen des Parlaments waren Renate Heinisch und Sue Waddington:

„And we were reinforced in that position when we took the proposal to the European Parliament. There were two Rapporteurs, there was Renate Heinisch who was the Rapporteur for the Culture Committee which also covers education and there was Sue Waddington who was the Rapporteur for the Social Affairs and Crime Committee. And they were both very much attached to, äh, adult learning" (Anhang VI. Z. 81 ff).

Roger O’Keeffe nennt diese beiden Personen – Renate Heinisch als Vertreterin des Kultur- und Bildungsausschusses und Sue Waddington als Vertreterin des Sozialausschusses – als Gesprächspartnerinnen der Kommission. Diese hätten den Kommissionsvorschlag, sich mit lebenslangem Lernen zu beschäftigen, unterstützt und seien der Erwachsenenbildung verbunden gewesen. Auch Heinisch verweist im Interview auf eine Zusammenarbeit zwischen Kommission und Parlament im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens (vgl. Kap. 7.1.1).

Das Europäische Parlament erweist sich anhand der entsprechenden Textstellen aus Dokumenten und Interviews als sehr relevanter Akteur im Prozess vor der Entscheidung über das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen. Besonders hervorzuheben ist dabei seine Funktion als beschließendes Organ (neben dem Rat der EU).

6.1.3 Der Rat der Europäischen Union

Der Rat der EU ist gemeinsam mit dem Parlament das Organ, das über die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen beschließt (vgl. EP, CEU 1995: Decision. 2493/95/EC). Bezüglich des Rates der EU finden sich in den Dokumenten Erwähnungen, die auf seine Erfüllung offizieller Funktionen hinweisen. Erstens erscheint er in seiner Funktion im Mitentscheidungsverfahren:

„On 14 October 1994 the Council decided to consult the Committee of the Regions, under Article 198c of the Treaty establishing the European Community, on the above-mentioned proposal” (CoR 1994: Opinion. Abs. 2).

Der Rat der EU entschied hier über die Befragung des Ausschusses der Regionen gemäß den Regeln des Mitentscheidungsverfahrens in Artikel 198c des Vertrags über die Europäische Union.

Der Rat der Europäischen Union erscheint zweitens auch als Autor politischer Resolutionen:

„Article 126 of Chapter 3 of the Treaty is very clear. (...) It is appropriate to note that this Article is the result of a process which has its origins in the Resolution of the Council and Ministers of Education meeting within the Council of February 1976” (Commission 1993: Green Paper. COM(93)457 final. I. 9, 10).

Hier wird darauf hingewiesen, dass Artikel 126 des Vertrags von Maastricht das Resultat eines Prozesses ist, der seinen Beginn in der Resolution des Rates und der im Rat vereinigten Bildungsminister vom Februar 1976 hat. Im Zitat wird die Doppelformel „the Council and Ministers of Education meeting within the Council“ (ebd.) genutzt, die gewählt wurde, um innerhalb des Rates der EU auch Richtungsentscheidungen treffen können, die – strenggenommen – aufgrund des Subsidiaritätsprinzips nicht in den

Kompetenzbereich der EU fielen (vgl. Berggreen-Merkel 2000, S. 50).

Der Rat der Europäischen Union ist dadurch, dass er eins von zwei offiziellen Beschlussorganen bezüglich der Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen ist, von Relevanz. Darüber hinaus findet er aber im Dokumentenkörper kaum Erwähnung. Es finden sich auch keine Hinweise auf relevante Verbindungen zu anderen Akteuren, was darauf zurückzuführen sein könnte, dass der Rat, anders als die anderen hier vorgestellten Akteure, aufgrund seiner Funktion der Interessenvertretung der Mitgliedsstaaten weniger kollektiv agiert.

6.1.4 Der Europäische Rat

Der Europäische Rat besteht aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten und bestimmt die Leitlinien der EU-Politik. Er hat also eine wichtige Funktion im Rahmen der supranationalen Institution EU an der Schnittstelle zwischen EU und Mitgliedsstaaten, hat aber keine direkte Funktion für Beschlussfassungen, wie z. B. das Mitentscheidungsverfahren. Der Europäische Rat ist Autor eines der analysierten Dokumente.

In den Dokumenten wird der Europäische Rat als Akteur genannt. Es wird auf das Gipfeltreffen in Brüssel im Dezember 1993 verwiesen, auf dem das Weißbuch *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* zur Kenntnis genommen wurde:

„Whereas the European Council of Brussels (10 and 11 December 1993) took note of the proposals of the Commission in the White Paper on Growth, competitiveness and employment” (EP, CEU 1995: Decision. 2493/95/EC. Abs. 8).

Im Aktionsplan zum Kampf gegen Arbeitslosigkeit, der Teil der Schlussfolgerungen eben dieser Sitzung des Europäischen Rates ist, nennt sich der Europäische Rat selbst als Akteur:

„The European Council focused above all on examination of the economic situation and measures to combat unemployment” (EC 1993: Presidency conclusions. DOC/93/11. Introduction).

Hier wird beschrieben, dass der Europäische Rat sich in erster Linie mit der Untersuchung der wirtschaftlichen Situation und Maßnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit auseinandergesetzt hat.

Der Europäische Rat ist und war für das Geschehen in Europa ein gewichtiger Akteur, da er die Leitlinien der EU-Politik festlegt. Für den Beschluss über das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen ist er allerdings nur von moderater Bedeutung, da das Jahr selbst nicht durch ihn adressiert wird.

6.1.5 Der Ausschuss der Regionen

Der Ausschuss der Regionen vertritt die Interessen der Europäischen Regionen und wurde im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens vom Rat der EU befragt:

„On 14 October 1994 the Council decided to consult the Committee of the Regions, under Article 198c of the Treaty establishing the European Community, on the abovementioned proposal” (CoR 1994: Opinion. Abs. 2).

Der Rat der EU holte die Meinung des Ausschusses der Regionen zum Vorschlag der Durchführung eines Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen am 14. Oktober 1994 gemäß Art. 198c EU-Vertrag ein. Diese Stellungnahme ist Bestandteil des analysierten Dokumentenkörpers. Über den oben genannten Hinweis auf die Konsultation des Ausschusses der Regionen hinaus finden sich in den anderen analysierten Dokumenten keine Bezüge zum

Ausschuss der Regionen. Im Interview nennt O’Keeffe den Ausschuss der Regionen hingegen nicht nur, sondern geht auch auf seine Position zum Europäischen Jahr für lebensbegleitendes Lernen ein. Der Ausschuss der Regionen tritt in seiner Stellungnahme wie in O’Keeffes Darstellung geschlossen auf, so dass keine Dimensionen dieser Akteurskategorie deutlich werden.

Der Ausschuss der Regionen erstellte im Vorfeld der Entscheidung zur Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen eine unverbindliche Stellungnahme. Da O’Keeffe im Interview auf die Position des Ausschusses der Regionen hinweist, ist anzunehmen, dass dieser Akteur eine gewisse Relevanz im Entscheidungsprozess hatte.

6.1.6 Der Wirtschafts- und Sozialausschuss

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss wurde vom Rat der EU, genauso wie der Ausschuss der Regionen, aufgefordert, eine Stellungnahme zum Vorschlag für das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernens abzugeben (ESC 1994: Opinion). Dies wird durch den Verweis aus dem Beschluss von Parlament und Rat über die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen deutlich:

„Having regard to the opinion of the Economic and Social Committee“ (EP, CEU 1995: Decision. 2493/95/EC, 1).

O’Keeffe erwähnt im Interview Unterstützung des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses für den Vorschlag der EU-Kommission zur Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen, wenngleich er diesen aufgrund der geringen Verbindlichkeit der Stellungnahmen eine geringe Bedeutung beimisst.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hatte im Prozess der Entscheidung zur Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen eine, wenn auch nicht bindende, Stellungnahme abgegeben und wird in einem der Interviews erwähnt, so dass das Gremium zur Vertretung der Sozialpartner als Akteur mit einer gewissen Relevanz im Entscheidungsprozess einzuordnen ist.

6.2 EU-externe Akteure

EU-externe Akteure sind all diejenigen Akteure, die nicht nur nicht am Mitentscheidungsverfahren beteiligt waren, sondern auch keine offizielle Anbindung an die Europäische Union haben. Als Autoren analysierter Dokumente treten EU-externe Akteure nicht auf. Sie wurden aber in der Analyse von Dokumenten und Interviews als Akteure im Umfeld des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen identifiziert.

6.2.1 Nicht-Regierungs-Organisationen und Sozialpartner

Am häufigsten werden unter den EU-externen Akteuren in den Dokumenten Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) und Sozialpartner genannt.

NGOs werden z. B. folgendermaßen erwähnt:

„The activities of the NGOs make an important contribution towards the promotion of the European dimension in education” (Commission 1993: Green Paper. COM(93)457 final. II.).

Hier wird von der Kommission betont, dass die Aktivitäten der NGOs einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Europäischen Dimension in der Bildung leisten.

Einzelne NGOs werden namentlich aufgeführt: *The European School Heads Association* (ESHA), eine Vertretung von Schulleitungen (vgl. ESHA 2018), *The European Association of Teachers* (AEDE), eine Organisation mit individuellen Mitgliedern aus pädagogischen Berufen, die sich der Information von Lehrenden über die Funktionsweise der EU und europäische Themen verschrieben hat (vgl. AEDE 2014) – beide werden im Grünbuch zur Europäischen Dimension in der Bildung genannt – und *The Association for Teacher Education in Europe* (ATEE), eine NGO mit individuellen und institutionellen Mitgliedern aus dem Bereich der Lehrendenausbildung. Ihr Ziel ist es, die Lehrendenausbildung vor dem Hintergrund einer europäischen Perspektive zu professionalisieren (vgl. ATEE 2014). Des Weiteren gehört dazu der *Round Table of European Industrialists* (ERT), eine Vereinigung von ca. 50 internationalen Konzernen aus Europa, vertreten durch deren Top-Manager, die Lobbyarbeit für die Bereiche Wachstum, Unternehmertum und Beschäftigung in Europa betreibt (vgl. ERT 2014); ATEE und ERT werden im Weißbuch *Lehren und Lernen* aufgeführt. Es wird an den jeweiligen oben genannten Stellen erwähnt, dass diese NGOs einen Beitrag zur Diskussion geleistet haben, wobei allerdings nicht genauer auf die Inhalte der Beiträge eingegangen wird.

Im Interview beschreibt Roger O’Keeffe, der Vertreter der Europäischen Kommission, den Beitrag der NGOs zum EJLL:

„Yea, we engaged with some European level NGO or civil society movements that we engaged with. (...) The European level federation of teachers, trade unions and so on” (Anhang VI, Z. 525ff).

O’Keeffe erinnert sich an den Einbezug einiger NGOs oder zivilgesellschaftlicher Bewegungen. Er nennt z. B. europäische Lehrerverbände und Gewerkschaften. Mit den Gewerkschaften

spricht er hier eine Gruppe der Sozialpartner an. Diese werden häufig in Verbindung mit NGOs erwähnt, kommen aber auch einzeln vor:

„The conclusions of both the Essen and the Cannes European Councils stressed the need to develop continuing training, as have the authorities in the Member States and the social partners” (Comission 1995: White Paper. COM95_590_en. 2. a ii).

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Essen und Cannes wird, wie oben zitiert, die Notwendigkeit betont, Weiterbildung weiter zu entwickeln. Dies wird von den entsprechenden Stellen aus den Mitgliedsstaaten sowie von den Sozialpartnern gestützt.

Aus der häufigen Erwähnung von NGOs und Sozialpartnern sowie der gelegentlichen Nennung einzelner NGOs lässt sich schließen, dass diese oder mindestens einige Unter-Organisationen innerhalb dieser Gruppen für die Entscheidung für das EJLL relevant waren.

6.2.2 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

Als weiterer EU-externer Akteur wird die *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) genannt. Bei der OECD handelt es sich um eine internationale Organisation mit 34 Mitgliedsstaaten, die sich laut ihrer Website mit den Werten Demokratie und Marktwirtschaft identifizieren. Ziele der Organisation sind die Arbeit für Wirtschaftswachstum, Stabilität und Steigerung des Lebensstandards (vgl. OECD 2015). Die OECD tritt als Lieferant von Daten und Ideen bezüglich der Initiative in deutlicher Nähe zur Europäischen Kommission auf:

„The data and figures given below are taken from a number of documents produced by the European Commission or the OECD”

(Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. Annex 1, Note 1).

Auch im Interview mit dem Kommissionsvertreter O’Keeffe wird die OECD genannt. Er geht zum einen auf ihre (Vor-)Arbeiten ein: „And the World Bank has done some stuff and the OECD has done some stuff” (Anhang VI, Z. 635f.). Zum anderen erwähnt er eine Person, die von der OECD in die Europäische Kommission gewechselt ist: „The person who was responsible for education issues in the Cresson cabinet had previously worked with the OECD” (Anhang VI, Z. 61f.). Eine OECD-Perspektive ist so auch auf eher informellem Wege in die interne Debatte eingegangen.

Obgleich die OECD im Prozess um den Beschluss für das EJLL keinerlei offizielle Entscheidungsbefugnis hatte, erhält sie als Lieferant für Grundlagen(-daten) eine recht einflussreiche Rolle. Ihre Relevanz kann also als eher hoch eingeschätzt werden.

6.2.3 Mitgliedsstaaten

In den Dokumenten und Interviews wird regelmäßig die Bedeutung der Mitgliedsstaaten für bildungspolitische Veränderungen in Europa betont. Die Mitgliedsstaaten werden in den Dokumenten in der Regel als Akteure erwähnt, indem ihre Meinungen zusammenfassend wiedergegeben werden:

„several Member States believe that priority should be given to preventive measures for lowskilled people” (Commission 1993: White Paper. COM (93) 700. III. 7.2.ii).

Hier wird angeführt, dass viele Mitgliedsstaaten der Meinung seien, dass präventive Maßnahmen für Geringqualifizierte Priorität haben sollten.

Mitgliedsstaaten werden überdies erwähnt, wenn es um die Verteilung der Kompetenzen zwischen Mitgliedsstaaten und EU geht:

„As the organisation and the content of teaching are matters entirely for Member States, it is for them to take measures to promote the development of quality in education” (Commission 1993: Green Paper. COM(93)457 final. 4).

Hier wird klargestellt, dass die Organisation und der Inhalt von Lehre ganz in die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten fallen und diese deshalb Maßnahmen unternehmen sollten, um die Qualität in der Bildung zu fördern. Die Bildungssysteme der Mitgliedsstaaten werden quasi als Akteure angeführt, die schon einige Anstrengungen unternommen haben:

„It is important here to stress the efforts and the changes which national education systems, in all their diversity, have already made” (Commission 1993: Green Paper. COM(93)457 final. 6).

In den Interviews werden beispielhaft einige Staaten genannt, die sich in Bezug auf das EJLL besonders engagiert oder besonders skeptisch verhalten haben und es werden Bezüge zur jeweiligen innenpolitischen Situation hergestellt. Als besonders engagiert erinnert O’Keeffe die nordeuropäischen Staaten, Irland und Italien, letzteres im Hinblick auf berufliche Bildung, wobei er im Interview keine Garantie für die Vollständigkeit seiner Erinnerungen geben möchte.

„Finland was very keen as well. Denmark because of the, you know the Grundtvig, the whole Volkshochschule-Bewegung, which is very much a nordic thing (...). Italy was quite active on the vocational training side more than on the general education side. (...) I miss some that were just as active but don’t spring to mind. Ireland was active because of this concern about adult low literacy” (Anhang VI, Z. 417ff)

Einige Mitgliedsstaaten zeigten sich skeptisch oder ablehnend gegenüber dem Europäischen Jahr, erinnert sich O’Keeffe:

„There was a certain reluctance on the part of certain member states including (...) Germany, and the Netherlands about the fact that they thought, ‘now are they going to set up another programme? We just rationalized everything.’ So there was the usual subsidiary anxiety combined with anxiety about launching new programmes that would end up costing money” (Anhang VI, Z. 145ff).

Er beschreibt, dass es gewisse Vorbehalte gegeben habe, vor allem, weil die Bildungs- und Ausbildungsprogramme gerade erst zu zwei Programmen zusammengefasst worden waren. Deutschland und die Niederlande hätten eine fast schon übliche Sorge um die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gezeigt und eine Skepsis gegenüber der Einführung neuer, womöglich kostenintensiver Programme.

Auch beim Thema Mitgliedsstaaten wird auf die Bedeutung von Einzelpersonen und deren Meinung hingewiesen:

„You got a better following in some countries than others. Some people don’t really believe in European Years, others think they are a great idea” (Anhang VI, Z. 400).

Manche Länder seien aktiver als andere, da manche Menschen nicht an die Wirkung des Europäischen Jahrs glaubten und andere sie für eine großartige Idee hielten. Heinisch nennt im Interview zwei deutsche Professor(inn)en, mit denen sie sich besonders ausführlich beraten habe (vgl. Anhang VIII, Z. 45ff). Ihrer Darstellung zufolge bezog sich die Beratung besonders auf die Benennung des Europäischen Jahres als lebensbegleitend oder lebenslang, was als Kennzeichen für koordinierte Handlung als zu schwach eingeschätzt werden kann.²⁰

Bei der folgenden Analyse von Akteurskonstellationen werden die Mitgliedsstaaten als Akteure vernachlässigt. Die politischen Prozesse innerhalb der Einzelstaaten zu analysieren, ist nicht Teil

²⁰ Im Unterschied zu nachfolgenden Übersetzungen von EU-Dokumenten ins Deutsche, wurde beim European Year of Lifelong Learning die Übersetzung ... *für lebensbegleitendes Lernen*, nicht: *des Lebenslangen Lernens*, gewählt. Dies resultiert Heinisch zufolge aus ihrer Einschätzung, dass die Lernaktivitäten an den jeweiligen Lebensphasen orientiert seien, die sie mit einigen deutschen Experten teile (vgl. Anhang VIII, Z. 46ff).

der Untersuchung, sondern bedarf eines eigenen Designs. Die hier vorliegende Analyse konzentriert sich auf die Akteure auf europäischer Ebene.

7. Analyse der Akteurskonstellationen

Nachdem in Kapitel 4 die Ziele im Entscheidungsprozess für das EJLL identifiziert und deren konzeptioneller Zusammenhang analysiert wurde, wurden in Kapitel 5 bedeutende Belief Systems abstrahiert. Die in den Dokumenten und Interviews genannten Akteure wurden in Kapitel 6 dargestellt und in ihrer Relevanz beschrieben. In diesem Kapitel werden nun geteilte Beliefs und koordinierte Handlungen zwischen den Akteuren herausgearbeitet, um zentrale Akteurskonstellationen für das Entstehen des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen auszumachen. Als Ergebnis der Analyse in Kapitel 6 haben sich die Europäische Kommission und das EU-Parlament als besonders relevante Akteure für die Entscheidung über die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen erwiesen. Im Folgenden werden die Akteurspaare dargestellt, die in Bezug auf geteilte Beliefs und koordinierte Handlungen zwischen den Akteuren relevant sind. Die Darstellung geht jeweils von den in Kapitel 6 als am relevantesten identifizierten Akteuren aus: EU-Kommission und EU-Parlament.

7.1 Akteure um die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist ein hoch relevanter Akteur für die Entscheidung über das EJLL.

Analysiert man Dokumente und Interviews im Hinblick auf die Verbindungen des Akteurs Europäische Kommission mit anderen Akteuren, wird die deutliche Unterstützung des Europäischen Rates

sowie eine Verknüpfung zur OECD deutlich. Des Weiteren erklärt O’Keeffe im Interview die Zusammenarbeit der Kommission mit NGOs, insbesondere inhaltliche Bezüge zur Arbeit einer spezifischen NGO: dem *European Round Table of Industrialists*. Diese Verbindungen zwischen der Europäischen Kommission und weiteren Akteuren werden im Folgenden ausführlich erläutert.

7.1.1 EU Kommission und Europäischer Rat

Unter Bezugnahme auf das Weißbuch *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* unterstützt der Europäische Rat, z. B. im Aktionsplan gegen Arbeitslosigkeit, die Linie der Europäischen Kommission und ihres Präsidenten Jaques Delors (EC 1993: Presidency conclusions. DOC/93/11, I.A. Abs. 3). Diese Unterstützung kann im oben genannten Sinne als koordinierte Handlung angesehen werden. Im Weißbuch *Lehren und Lernen* von 1995 werden die Treffen des Europäischen Rates in Essen 1994 und in Cannes erwähnt:

„At European level, the White Paper on ‘Growth, Competitiveness and Employment’ and the conclusions of the Essen European Council, reiterated in Cannes, stress the link between competitiveness, employment, education and training” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. C).

Auf diesen Treffen sei die Diagnose eines Zusammenhangs zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und (Aus-)Bildung wiederholt worden. Der Europäische Rat bestätigt Delors und unterstützt damit die Kommission in dieser Diagnose:

„President DELORS was the first to emphasize forcefully, in Copenhagen, the urgent need for overall consideration of the causes of the present crisis and of possible solutions. The result of this exercise is now the subject of the White Paper on the medium-term strategy for growth, competitiveness and employment, prepared by the Commission. The European Council considers that the White Paper, whose quality it stressed and which served as a basis for its discussions, contains a lucid analysis of the present economic and social situation of the Union and constitutes a

reference point for future work” (EC 1993: Presidency conclusions. DOC/93/11, I.A. Abs. 3).

Delors wird als der erste hervorgehoben, der (auf der Sitzung des Europäischen Rates in Kopenhagen) die Notwendigkeit einer eingehenden Analyse der damaligen Krise und möglicher Lösungen betonte. Als Ergebnis wird das Weißbuch *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* angesehen, in der die Kommission eine mittelfristige Lösungsstrategie präsentiert. Der Europäische Rat betont die Qualität dieses Weißbuches und der enthaltenen Analyse als einleuchtend und als Bezugspunkt für die weitere Arbeit.

„The Commission established the general framework for its analysis in its White Paper ‘Growth, competitiveness and employment’, drawn up on the initiative of Jacques Delors, which stressed that the development of education and training is one of the conditions for the development of a new model of more employment-intensive growth.

The Essen European Council of December 1994 confirmed this in its conclusions and re-affirmed them in Cannes in June 1995” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. Introduction).

Im Weißbuch *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung* werde die Bedeutung von Bildung und Ausbildung als Voraussetzung für ein neues Modell beschäftigungsstarken Wachstums betont. Der dort aufgemachte Rahmen werde durch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Essen 1994 und Cannes 1995 unterstützt. Im oben angeführten Zitat aus dem Weißbuch *Lehren und Lernen* wird von Seiten der EU-Kommission die Unterstützung betont, die diese und insbesondere Delors vom Europäischen Rat erhalten habe.

Sowohl in den Dokumenten des Europäischen Rates als auch in den Dokumenten der EU-Kommission wird also die Unterstützung der Kommission und der Aktivitäten des Kommissionspräsidenten im Hinblick auf das Weißbuch *Wachstum, Wettbewerb und*

Beschäftigung sowie die Bedeutung, die Bildung dort beigemessen wird, betont. Im Interview erinnert sich auch O’Keeffe an Unterstützung aus dem Europäischen Rat:

„But, we had this, if you like endorsement, political endorsement by the council conclusions of December 1996“ (Anhang VI. Z. 104f).

Er weist auf die Unterstützung der Kommission durch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates aus dem Dezember 1996 hin.

Im Hinblick auf die Frage nach geteilten Beliefs kann festgestellt werden, dass inhaltlich vom Europäischen Rat ganz besonders die Konstruktion unterstützt wird, die in Kapitel 4 der Zielkategorie *Wertvorstellung Beschäftigung* zugeordnet wurde: Die Verbindung von Wettbewerb, Beschäftigung und (Aus-)Bildung. Im Hinblick auf die Frage nach koordinierter Handlung und geteilten Beliefs zwischen EU-Kommission und Europäischem Rat lässt sich feststellen, dass der Europäische Rat als ein Unterstützer der Europäischen Kommission im Bereich ihrer mit dem Europäischen Jahr beginnenden Politik für lebenslanges Lernen einzuschätzen ist. Dies zeigt sich insbesondere dadurch, dass der Europäische Rat in mehreren Schlussfolgerungen auf die Verbindung von Bildung und Ausbildung mit Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung hinweist. Dieses Konzept wurde im Vorfeld der Entscheidung für das EJLL von der Kommission deutlich vertreten. Die Koalition zwischen EU-Kommission und Europäischem Rat fokussiert auf dieses Konzept.

7.1.2 EU-Kommission und OECD

Der OECD kann im politischen Prozess um die Entscheidung für das EJLL, wie in Kapitel 6 gezeigt, große Relevanz beigemessen werden.

Im Weißbuch *Lehren und Lernen* tritt die Kommission gemeinsam mit der OECD als Lieferant von Informationen auf, wenn erwähnt wird, dass Daten und Zahlen aus einer Reihe von Dokumenten der Europäischen Kommission und der OECD stammen:

„The data and figures given below are taken from a number of documents produced by the European Commission or the OECD” (Commission 1995: White Paper. COM95_590_en. Annex 1, Note 1).²¹

Von O’Keeffe werden OECD und Weltbank als Vorreiter bezüglich der Evidenzbasierung für die Bildungspolitik dargestellt.

„And the World Bank has done some stuff and the OECD has done some stuff. We were already feeling our way towards developing a stronger evidence base. You know, moving beyond heartfelt conviction to at least some kind of indicators that would help us to argue our case more, more scientifically“ (Anhang VI. Z. 635ff).

In dieser Interviewstelle berichtet O’Keeffe, dass OECD und Weltbank bereits einige Aktivitäten unternommen hatten und dass auch die Kommission an einer stärkeren Evidenzbasierung im Bildungsbereich arbeite, um nicht nur aus dem Bauch heraus, sondern wissenschaftlich argumentieren zu können.

Auch die informellen Kontakte mit Personen mit OECD-Hintergrund beschreibt O’Keeffe als einflussreich. Im Interview scheint es, als qualifizierten sich diese Personen in O’Keeffes Wahrnehmung durch deren OECD-Vergangenheit:

²¹Es folgen Daten zu Altersstruktur, Bildungsbeteiligung, Bildungsausgaben und Beschäftigungsraten in der Europäischen Union (vgl. ebd.).

„The person who was responsible for education issues in the Cresson cabinet had previously worked with the OECD. And it was he that said: don't call it education, focus it on lifelong learning. Lifelong learning is the coming thing" (Anhang VI. Z. 61 ff).

O'Keefe berichtet, die Person, die unter Cresson²² für Bildungsthemen zuständig war, habe vorher bei der OECD gearbeitet. Dieser Mann habe auf der Bezeichnung *lifelong learning* anstelle von *education* bestanden und gesagt, *lifelong learning* weise in die Zukunft. O'Keefe attestiert ihm – offenbar aufgrund seiner OECD-Vergangenheit – ein besonderes Wissen darüber, was als „coming thing“ (ebd.), als zukunftsträchtiges Konzept, einzuschätzen sei.

Die Erwähnung in den Dokumenten mit Bezugnahme auf Statistiken der OECD zeigt, dass EU-Kommission und OECD als Akteure derselben Koalition angesehen werden können. O'Keefe misst der OECD im Interview eine wichtige Bedeutung für seine Arbeit in der Kommission bei. Die OECD kann somit als ein Akteur innerhalb einer Koalition mit der EU-Kommission angesehen werden.

7.1.3 EU-Kommission und European Round Table of Industrialists

Im Vorfeld des Beschlusses über die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen haben Diskussionen mit Akteuren aus der Gruppe der NGOs stattgefunden. Im Interview verweist O'Keefe auf koordinierte Handlung, da der *European Round Table of Industrialists*²³ (ERT) der Kommission Vorschläge in Form von Policy Papers unterbreitet habe:

²²Die französische Politikerin Édith Cresson war von 1995-1999 als Kommissarin in der Europäischen Kommission zuständig für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung. Nach Korruptionsvorwürfen gegen Cresson trat die Kommission 1999 zurück.

²³Im Interview nennt er ihn „European Round Table of Industry“. Da eine Vereinigung mit diesem Namen nicht existiert, ist davon auszugehen, dass der *European Round Table of Industrialists* gemeint ist.

„And we also had a lot of interesting contact with the European Round Table of Industry (...) They had actually done quite a lot on lifelong learning. (...) They produced a couple of very good policy papers on the importance of lifelong learning. So we engaged with them” (Anhang VI, Z. 473ff).

O’Keeffe berichtet von einer Zusammenarbeit mit dem ERT aufgrund dessen Engagements im Bereich Lebenslanges Lernen. Schon bevor sich die Europäische Kommission mit diesem Thema befasst habe, habe der ERT einige Positionspapiere zum Thema erstellt, die von der Generaldirektion für gut befunden habe und die Auslöser einer Zusammenarbeit gewesen seien.

Auf der Zielebene zeigen sich im Interview mit O’Keeffe Gemeinsamkeiten zwischen der von der EU-Kommission vertretenen Wertvorstellung *Beschäftigung*, die von der Kommission in Verbindung mit der Wertvorstellung *Identitätsentwicklung* gesehen wird, und den Auffassungen des ERT. O’Keeffe berichtet Folgendes von der Position eines/einer ERT-Vertreter/-in:

„That what industry needs the education system to produce is well-rounded individuals, who have broad range of skills, who are motivated, who are keen to learn, who have a wide range of interests, who have a look around them, who are selv-motivated to get up and do things and the actual content of what they learn is much less important“ (Anhang VI, Z. 489ff).

Dieser Beleg zeigt deutlich die Verbindung zwischen den Wertvorstellungen *Beschäftigung* („what industry needs the education system to produce“) und *Identitätsentwicklung* („well-rounded individuals“) beim ERT. Diese Position spiegelt die Ergebnisse der Dokumentenanalyse in Bezug auf die Wertvorstellungen *Beschäftigung* und *Identitätsentwicklung* (vgl. Kap. 4) und korrespondiert mit der Kommissionsposition:

„So, my conclusion ist that, if we want education to serve the needs of economy better, we can only do that by being true to fundamental educational values. By first and foremost educating people to be

well-rounded individuals. And this is what industry was saying, if the education people had only listened" (Anhang VI, Z. 506ff).

O’Keeffe fasst zusammen, dass man, will man den Bedarfen der Wirtschaft stärker entgegenkommen, den grundsätzlichen Werten der Bildung treu sein und Menschen zuallererst zu vielseitigen, ausgereiften Persönlichkeiten ausbilden müsse. Von Seiten der Industrie sei diese Position vertreten worden. O’Keeffe deutet aber auch auf einen Konflikt mit Pädagogen bzw. Unverständnis hin („if education people had only listened“, ebd. und s. Kap. 8.3.4).

Die EU-Kommission und der ERT weisen besonders durch die Bezugnahme der Kommission auf Positionen des ERT ein gewisses Maß an koordinierter Handlung auf, und sie teilen zudem die zentralen Wertvorstellungen. Die EU-Kommission und der ERT können also als Teile derselben Akteurskonstellation angesehen werden.

7.2 Akteure um das Europäische Parlament

Neben der Europäischen Kommission erweist sich das Europäische Parlament als besonders relevanter Akteur für die Entscheidung für die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen. Die Analyse zeigt, dass das Europäische Parlament keine Verbindungen zur Europäischen Kommission aufweist, die über das Mitentscheidungsverfahren hinausgehen. Stattdessen weist es – insbesondere über geteilte Beliefs – relevantere Verbindungen zu anderen Akteuren auf. Es wird demnach von einer separaten Akteurskonstellation um das Europäische Parlament ausgegangen. Im Folgenden werden die Verbindungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ausschuss der Regionen sowie Sozialpartnern, insbesondere Gewerkschaften, detailliert dargestellt.

7.2.1 EU-Parlament und Ausschuss der Regionen

Auf den Ausschuss der Regionen wird zu Beginn des Beschlusses über die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen hingewiesen (vgl. EP, CEU 1995: Decision. 2493/95/EC). Es wird dort auf die Berücksichtigung einer Stellungnahme des Ausschusses der Regionen im Mitentscheidungsverfahren Bezug genommen. In der Stellungnahme wird in erster Linie die Bedeutung der regionalen und lokalen politischen Ebene für lebenslanges Lernen betont. Im Hinblick auf die vertretenen Beliefs fällt als ganz deutlicher inhaltlicher Schwerpunkt *Zugang* für benachteiligte *Zielgruppen* auf, oft in Verbindung mit Hinweisen auf die handlungsleitende Orientierung *Offenes Lernen und Fernunterricht*.

„The CoR therefore calls on the Commission to request the Member States to grant training to all citizens to be able to use electronically-based information and to ensure free library loans“ (CoR 1994: Opinion. 4.4).

Der Ausschuss der Regionen ruft in diesem Zitat die Kommission dazu auf, allen Bürger(inne)n ein Training zur Nutzung von elektronischen Informationen zu ermöglichen und kostenlose Bibliotheksnutzung zu garantieren. Der *Zugang* wird in diesem Zitat als die Fähigkeit definiert („to be able to use“), digitale Medien („electronically-based information“) sowie Bibliotheken („free library loans“) kostenlos zu nutzen. Dieser Zugang soll allen Bürger(inne)n („all citizens“) gewährt werden und entsprechend der handlungsleitenden Orientierung *Offenes Lernen und Fernunterricht* offen sein und über digitale Medien, die eine wesentliche Dimension dieser Kategorie ausmachen, erfolgen.

Die Analyse zeigt, dass der Ausschuss der Regionen und das Europäische Parlament mit ihrer Schwerpunktsetzung auf

Chancengleichheit und *Zugang* ähnliche zentrale Überzeugungen vertreten. Auf dieser Grundlage können sie derselben Akteurskonstellation zugeordnet werden.

7.2.2 EU-Parlament und Sozialpartner

In den Dokumenten werden, wie in Kapitel 6.2.1 dargestellt, NGOs und Sozialpartner als relevante Akteure genannt, darunter auch explizit einige Gewerkschaften. Waddington erwähnt im Interview eine enge Zusammenarbeit des Europäischen Parlaments mit den Sozialpartnern, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu Weiterbildung:

„We had a number of meetings, that is the trade unions, employers, social partners to try and move forward the negotiate agreements to enable more workers to have access to lifelong learning” (Anhang VII. Z. 30ff).

Hier wird also eine Verbindung zwischen dem Europäischen Parlament und den Sozialpartnern deutlich. Diese Verbindung zeigt sich in Form von Besprechungen („meetings“) als Ausdruck koordinierter Handlung sowie im Hinblick auf eine gemeinsame Überzeugung: *Zugang*.

Die gemeinsame Forderung nach Zugang zu Weiterbildung auch für ältere und für niedrigqualifizierte Arbeitnehmer/-innen und solche in kleineren Unternehmen unterstreicht Waddington im Interview weiter:

„It was very clear that larger companies were more prepared to offer learning opportunities than smaller ones. And younger and higher qualified; already highly qualified workers were more likely to gain access to learning opportunities than older workers and those with less or fewer qualifications, particularly those in casual employment: part-time contracts and so forth. So, these were issues which I constantly raised in the European Parliament” (Anhang VII, Z. 24ff).

Wie Waddington ausführte, war auch damals schon deutlich, dass größere Unternehmen eher Lernangebote machten als kleinere.

Ebenso war es wahrscheinlicher, dass jüngere, höher qualifizierte Mitarbeiter/-innen Zugang zu Lernangeboten bekommen würden, als dies für ältere und weniger qualifizierte Personen, insbesondere Gelegenheitsarbeiter/-innen, Teilzeitbeschäftigte u. ä. der Fall war. Diese Themen brachte Waddington, so sagt sie im Interview, immer wieder im Europäischen Parlament ein. Sie sieht sich im Hervorheben dieser Problematik als Unterstützerin der Sozialpartner.

In den Dokumenten finden sich Hinweise auf einen formalen Einbezug der Sozialpartner in den Prozess der Entscheidung für die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen. Aus dem Interview mit Waddington wird der spezifische Charakter dieses Einbezugs im Rahmen des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen deutlich. Sehr deutlich wird eine gemeinsame starke Betonung der *Überzeugung Zugang* als wesentlicher Aspekt im Vorfeld der Entscheidung für das EJLL. Parlament und Sozialpartner zeigen sich hier als Teile derselben Akteurskonstellation.

8. Die Advocacy Coalitions

Im Folgenden werden die Ergebnisse der bisherigen Analysen zusammengefasst, um eine Aussage über die Advocacy Coalitions im Sinne des ACF im Vorfeld des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen zu treffen. Dabei wird aufgrund der Ergebnisse aus Kapitel 7 von zwei Koalitionen ausgegangen: der starken Kommissions-Koalition und der schwächeren Parlaments-Koalition.

8.1 Die wirtschaftspolitische Koalition

Wichtigster Akteur für die Entscheidung über das EJLL ist die Europäische Kommission. Aufgrund ihres Initiativrechts hat sie die wesentlichen Ideen im Vorfeld des Jahres ausgestaltet. Eine besondere Bedeutung wird dabei dem Beitrag des damaligen Kommissionspräsidenten Jaques Delors und dem Weißbuch *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung* von 1993 zugemessen. Als Unterstützer der Kommission zeigt sich der Europäische Rat. Seine Unterstützung bezieht sich vor allem auf das Konzept von Beschäftigung in Verbindung mit Wachstum, Wettbewerb und der zentralen Rolle von Bildung. Zusammenarbeit hat überdies mit der OECD und dem ERT stattgefunden.

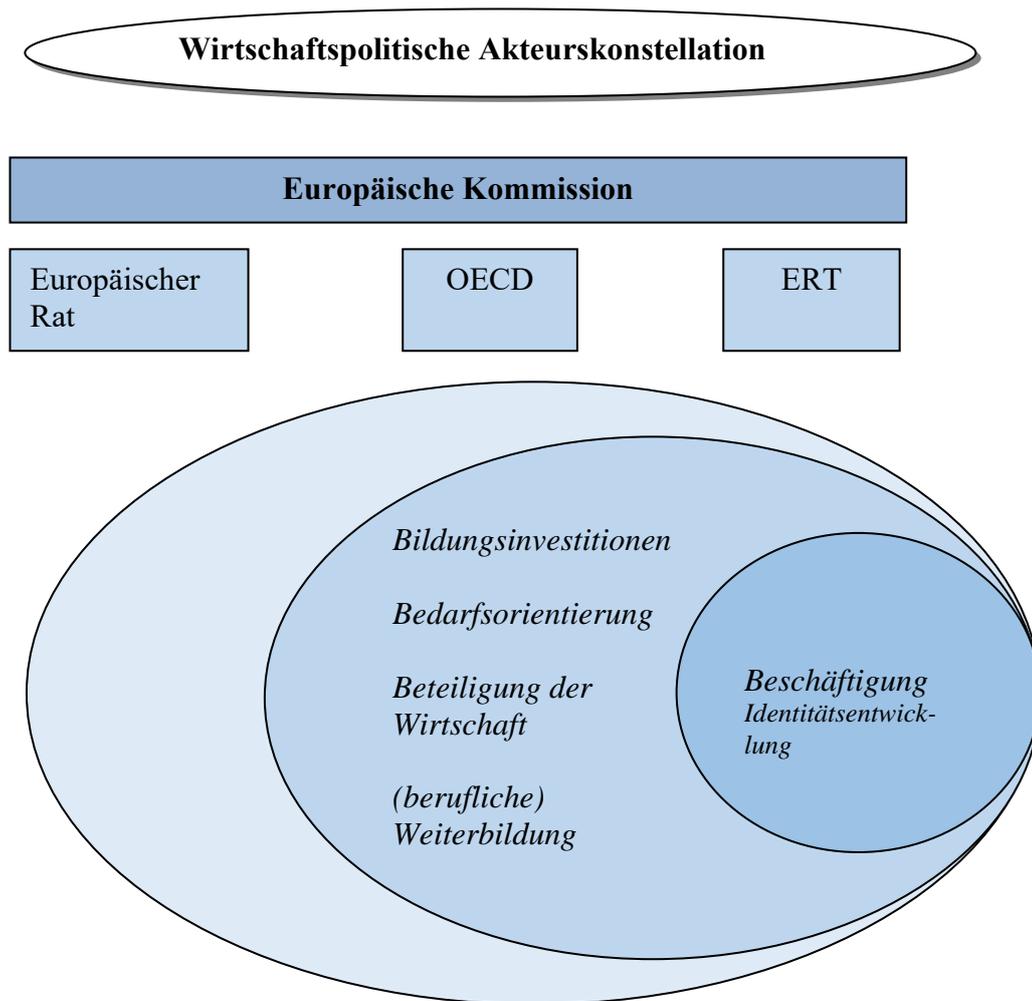


Abb. 11: Die Elemente der Kommissions-Koalition. Quelle: eigene Darstellung.

Das Belief-System der Kommissions-Koalition entspricht im Wesentlichen dem in Kapitel 5.1 aufgrund der Dokumentenanalyse erarbeiteten System. Hinzu kommt die schon in 5.2 angedeutete Integration der Wertvorstellung *Identitätsentwicklung* sowie die Bedeutung der Überzeugung *Bildungsinvestitionen* innerhalb des Belief-Systems. Diese erweist sich als zentrales Argumentationsmuster in den Interviews mit Kommissionsvertreter O’Keeffe:

„quite a lot of emphasis on education as investment. (...) obviously you don’t have to try very hard to convince people that education is a good thing, but education ministers have to convince their ministers for finance that they need money. And the argument of spending money on education is an investment and not just a current cost, not just consumption expenditure was one of the important messages“ (Anhang VI, Z. 174ff).

Im Zusammenhang mit der Botschaft des Weißbuchs *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung* erklärt O’Keeffe, es sei leicht, die Menschen davon zu überzeugen, dass Bildung etwas Gutes ist. Die Bildungsminister müssten aber die Finanzminister davon überzeugen, dass sie Geld brauchen. Ein Argument dafür sei, Bildung als Investition und nicht nur als Konsumausgabe anzusehen.

„So we were simply making the case that the education sector, the education interest needs to be able not just to say: Education is wonderful, there should be more of it. But to say education yields material, financial, economic returns. And because of that we don’t have to make any apologies in looking for money. So that was the argument we were trying to convey“ (Anhang VI, Z. 625ff).

Die Kommission habe den Standpunkt vertreten, dass die Vertreter des Bildungsbereichs nicht nur davon sprechen sollten, dass Bildung wunderbar sei und es mehr davon geben sollte, sondern auch sagen sollten: Bildung liefert materielle, finanzielle, wirtschaftliche Erträge und deswegen müssen wir uns nicht dafür entschuldigen, dass wir Geld brauchen. Indem O’Keeffe so stark für Bildungsinvestitionen argumentiert, wird ihr Stellenwert im Belief-System der EU-Kommission deutlich.

Beschäftigung stellt die zentrale Wertvorstellung der Kommissions-Koalition dar. Lebenslanges Lernen soll im Hinblick auf Beschäftigung im Sinne der Reduzierung von Arbeitslosigkeit und des Schaffens von Arbeitsplätzen gefördert werden. Das Belief-System der Kommissions-Koalition erhält so einen wirtschaftspolitischen Schwerpunkt. Es wird entsprechend der endogenen Wachstumstheorie davon ausgegangen, dass durch mehr Investitionen in Bildung Wirtschaftswachstum erreicht werden kann, da angenommen wird, dass besser ausgebildete Arbeitnehmer/-innen besser, schneller und mit komplexeren

Technologien arbeiten sowie selbst mehr zu Innovationen beitragen können als geringer Qualifizierte. (vgl. Weber 2006, S. 58f).

Ein Akteur innerhalb der Kommissions-Koalition ist die OECD. Es werden hier zum einen personelle Verbindungen deutlich, zum anderen beruft sich die Kommission auf OECD-Studien. Weber macht die OECD als einen ersten Akteur aus, der bildungsökonomische Theorien wie den Humankapitalansatz international repräsentiert.

„Die zunehmende Bedeutung bestimmter internationaler Organisationen für Bildung liegt also darin, dass sie bildungsökonomische Analysen und Modelle weltweit als Richtlinien vorgeben“ (Weber 2006, S. 63).

Unter Bezugnahme auf die OECD diagnostiziert Weber kritisch, dass diese (neben anderen internationalen Organisationen) Analysen und Modelle vorlege, die auf bildungsökonomischen Grundlagen erstellt wurden und über die Einfluss auf die Gestaltung von Bildungspolitik genommen wird. Im Gegensatz zu Weber sieht O’Keeffe dies im Interview keinesfalls kritisch, sondern stellt die OECD als eine Vorreiterin der evidenzbasierten Bildungspolitik und der Auseinandersetzung mit lebenslangem Lernen dar (vgl. Anhang VI, Z. 634ff).

Identitätsentwicklung schwingt als Wertvorstellung im Belief-System der Kommissions-Koalition mit und wird als Teil der Beschäftigungsfähigkeit angesehen. Diese Verbindung deutet sich anhand der Dokumentenanalyse an (vgl. Kap. 5.2), und wird durch das Interview mit dem Kommissions-Vertreter bestätigt. Gemäß dieser Vorstellung sind „well-rounded individuals“ (Anhang VI, Z. 585f) als Arbeitnehmer/-innen besonders gefragt. Die Vorstellung der *Identitätsentwicklung* als Teil der Beschäftigungsfähigkeit wurde O’Keeffe zufolge maßgeblich vom ERT in den Diskurs vor der

Entscheidung für die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen eingebracht. Durch die Erkenntnisse aus den Interviews lässt sich somit die in Kapitel 5 geschilderte Alleinstellung des Wertes *Identitätsentwicklung* erklären. Die Position der Kommission besagt, dass Identitätsentwicklung und Beschäftigung keine gegenläufigen Wertvorstellungen sind, sondern Identitätsentwicklung vielmehr Beschäftigung befördere.²⁴

„It was both, ah, if you like, meeting the Delors White Paper mission of raising the visibility and importance of education for growth and competitiveness and employment. (...) Combined with this continuum vision that the, you know, that the general education and preparation for the labour market should support each other“ (Anhang VI, Z. 170ff).

Auf die Frage nach den Beweggründen für die Thematisierung lebenslangen Lernens in einem Europäischen Jahr weist O’Keeffe auf den Auftrag hin, die Sichtbarkeit und Bedeutung von Bildung für Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung zu steigern. Damit einher ging die Vorstellung, dass sich allgemeine Bildung und Berufsbildung als Vorbereitung für den Arbeitsmarkt gegenseitig ergänzen sollten.

Bedarfsorientierung stellt eine der Überzeugungen im Belief-System der Kommissions-Koalition dar. Der Bedarfsansatz ist ein zentraler bildungsökonomischer Ansatz, nach dem versucht wird, über das Bildungssystem den prognostizierten Bedarf des Arbeitsmarktes an qualifizierten Arbeitskräften möglichst genau zu decken (vgl. May 2002, S. 320). Eine Bedarfsorientierung wird entsprechend der Beliefs der Kommissions-Koalition als Prinzip für lebenslanges Lernen gefordert, um Beschäftigung zu erreichen. Dieser Wert beinhaltet die beiden Dimensionen Arbeitsplätze zu schaffen und Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Bezogen auf die letzt-

²⁴Die Annahme eines auch umgekehrten Einflusses, dass Beschäftigung auch Identitätsentwicklung befördere, wird in den hier analysierten Daten nicht deutlich.

genannte Dimension zeigt sich über das Prinzip der Bedarfsorientierung eine wirtschaftspolitische Ausrichtung, da Arbeitslosigkeit bekämpft werden soll, indem die Qualifikationen der Arbeitnehmer/-innen am Bedarf der Wirtschaft bzw. der Arbeitgeber/-innen ausgerichtet werden sollen.

Zentrales Argumentationsmuster der Kommission stellt die Überzeugung *Bildungsinvestitionen* dar. Es handelt sich hierbei um eine humankapitaltheoretische Argumentation, in der davon ausgegangen wird, dass sich Investitionen in Bildung sowohl für die Gesellschaft als auch für das Individuum auszahlen. Aufgrund der Dokumentenanalyse wird lediglich eine Verbindung der Überzeugung *Bildungsinvestitionen* zur Wertvorstellung *Beschäftigung* dargestellt. Der Überzeugung *Bildungsinvestitionen* wurde auf dieser Grundlage keine große Relevanz beigemessen. Erst im Interview wird die Argumentation, Bildung als Investition anzusehen, ein zentrales Thema. Dies ist dadurch zu erklären, dass der Interviewpartner als Vertreter der Kommission die Initiative Europäisches Jahr für lebensbegleitendes Lernen – auch in Konkurrenz zu anderen Initiativen – politisch vermitteln musste. Wie im Interview deutlich wird, stellte sich die humankapitaltheoretische Argumentation dabei für ihn als zielführend heraus. Eng verbunden ist die Überzeugung *Beteiligung der Wirtschaft*, mit der eine stärkere Beteiligung des Wirtschaftsbereichs an der Finanzierung und auch der inhaltlichen Gestaltung von Bildung und lebenslangem Lernen, insbesondere der beruflichen Weiterbildung gefordert wird.

Die Kommissions-Koalition vertritt eine bildungsökonomische Argumentation, in der Bildungspolitik, entsprechend der endogenen Wachstumstheorie, schwerpunktmäßig als Wirtschaftspolitik betrachtet wird.

8.2 Die sozialpolitische Koalition

Neben der Kommission ist das Europäische Parlament als weiterer wichtiger Akteur einzuordnen. In der Parlaments-Koalition stehen, entsprechend des in 5.4 dargestellten Belief-Systems, die Überzeugungen *Zugang* und *Chancengleichheit* im Mittelpunkt. Unterstützung für das Parlament zeigt sich von Seiten des Ausschusses der Regionen und der Sozialpartner. Koordinierte Handlung hat, so wird aus den Interviews deutlich, insbesondere zwischen Parlament und Sozialpartnern stattgefunden.

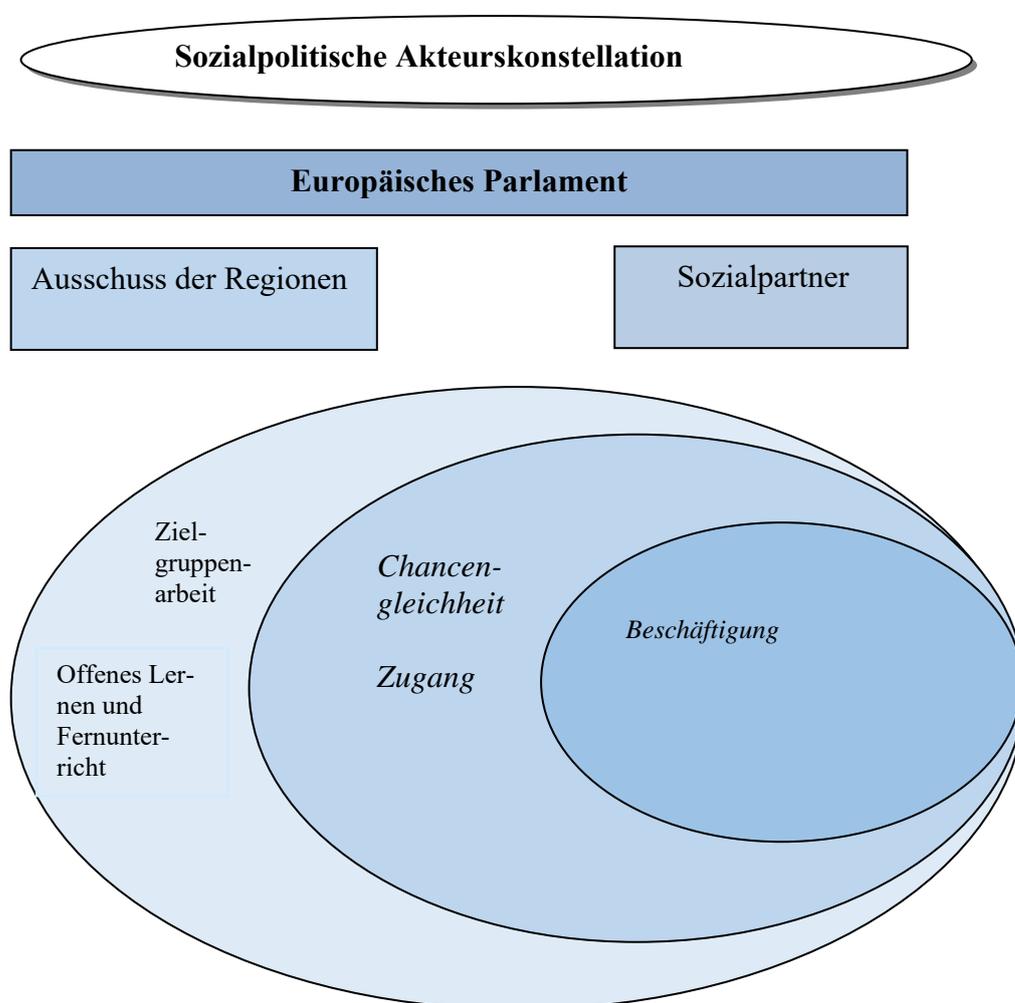


Abb. 12: Die Elemente der Parlaments-Koalition. Quelle: eigene Darstellung.

Als Wertvorstellung innerhalb dieses Belief-Systems spielt *Beschäftigung* in der Dimension, Menschen in Arbeit zu bringen, eine

Rolle. Die Überzeugungen Chancengleichheit im Zugang zu lebenslangem Lernen sollen realisiert werden und daraus wird abgeleitet, dies ziehe eine Realisierung von Chancengleichheit und Zugang auch hinsichtlich Beschäftigung nach sich.

In den Dokumenten und Interviews von Akteuren dieser Koalition steht *Zugang* zu lebenslangem Lernen deutlich hervor. Dieser soll nach dem Prinzip der *Chancengleichheit* realisiert werden. Das Ziel der Beschäftigung der anvisierten Zielgruppen steht im Hintergrund, verbunden mit der Annahme, dass durch Bildung und Beschäftigung soziale Benachteiligung reduziert werden kann. Lernen, Bildung und Beschäftigung wird hier als eine Einheit betrachtet und gleichberechtigter Zugang zu diesen Feldern als mögliche Lösung für soziale Probleme.

Betrachtet man die Dokumente, in denen sich Textstellen finden, die der Überzeugung *Chancengleichheit* zugeordnet wurden, stellt man fest, dass es sich um die Dokumente der Akteure Rat und Parlament handelt. Hier geht es um Chancengleichheit von häufig spezifisch genannten *Zielgruppen* im Zugang zu bestimmten Bildungsbereichen.

Die Ermöglichung des Zugangs zu Angeboten des *Offenen Lernens und Fernunterrichts* mit Hilfe von ICT wird als besonders vielversprechend angesehen, um Chancengleichheit zu realisieren.

Die Parlaments-Koalition vertritt eine Argumentation, die als sozialpolitisch eingestuft werden kann. Sie kann als ein Vorläufer des später in den EU-Diskurs um lebenslanges Lernen vermehrt eintretenden Konzepts des sozialen Zusammenhalts (social cohesion) gewertet werden. Social cohesion ist in späteren Dokumenten aus dem EU-Kontext als ein Ziel enthalten, dessen Voraussetzung Beschäftigungsfähigkeit und Beschäftigung ist, da

diese als die zentralen Bestandteile von gesellschaftlicher Integration angesehen werden (vgl. Mülheims 2008, S. 85ff). In den hier analysierten Anfängen der Auseinandersetzung mit lebenslangem Lernen auf europäischer Ebene bleibt dieses Konzept bei der Annahme stehen, dass ein gleicher Zugang zu lebenslangem Lernen auch gleiche Zugangschancen für alle zur Folge habe. Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt werden an dieser Stelle noch nicht thematisiert.

8.3 Konsens und Konflikt

In Dokumenten und Interviews finden sich Hinweise auf einige Themenbereiche, die von den Gesprächspartner(inne)n als zentral für das EJLL wahrgenommen wurden und die als unabhängig von einer spezifischen Koalition eingeordnet werden können. Hierzu zählen die generelle Unterstützung der Europäischen Dimension, eine Einschätzung der Relevanz des Jahres, insbesondere im Hinblick auf eine generelle Sensibilisierung für das Thema Lebenslanges Lernen, und, bezogen auf den Prozess der Entscheidung über die Durchführung dieses Jahres, die übereinstimmende Einschätzung, dass bestimmte Persönlichkeiten für dieses Thema im EU-Kontext eine besondere Bedeutung hatten.

Als Konfliktlinie im Diskurs über das EJLL wird darüber hinaus die Frage der Altersspanne der Zielgruppe genannt. Zu dieser Frage haben die EU-Akteure im Prozess der Diskussion über das EJLL eine gemeinsame Position gefunden, die sich von der anderer internationaler Akteure, explizit der OECD, unterscheidet. In den folgenden Unterkapiteln wird auf diese Aspekte von Konsens und Konflikt im Vorfeld des Europäischen Jahres für lebensbegleitenden

den Lernens eingegangen, um eine angemessene Einordnung von Zielen und Akteurskonstellationen zu gewährleisten.

8.3.2 Konsens zur Bedeutung der Europäischen Dimension

Das unter 5.3 beschriebene Belief-System „Europäische Dimension als allgemeine Überzeugung“ findet sich mit seinen verbundenen Kategorien in allen untersuchten Dokumenten der Prioritäten 1 und 2 wieder. Schon in Artikel 126 des Vertrags von Maastricht finden sich die Grundlagen für dieses Belief-System. Über Anerkennung, Mobilität und die Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen soll die Europäische Dimension in der Bildung durch die Aktivität der EU-Ebene gestärkt werden. Zusätzlich zu den untersuchten Dokumenten erscheint dieses Belief-System auch in Äußerungen aller Interviewpartner/-innen, indem Hinweise auf die hohe Bedeutung des Erhalts Europäischer Integration gegeben werden.

8.3.1 Konsens zur Sensibilisierung für lebenslanges Lernen

In der vorliegenden Untersuchung wurde das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen ausgewählt, um den Beginn des Engagements der EU für das Thema Lebenslanges Lernen zu untersuchen. Zentrales Ziel Europäischer Jahre ist eine Sensibilisierung der europäischen Bürger/-innen und insbesondere der bedeutenden Akteure für die Relevanz des jeweiligen Themas (vgl. Kap. 2.2).

In allen Interviews wird (neben den durch die Dokumentenanalyse herausgearbeiteten Beliefs) als übergeordnetes Ziel des Europäischen Jahres die Sensibilisierung für das Thema Lebenslanges Lernen deutlich. Unabhängig von den

dahinterstehenden Werten, Überzeugungen und handlungsleitenden Orientierungen machen alle drei Interviewpartner/-innen deutlich, dass das Anregen eines Diskurses um die Thematik wesentliches Ziel des Europäischen Jahres war.

Der umfassende Diskurs zum Europäischen Jahr für lebensbegleitendes Lernen zeigt, dass das damalige Ziel der Sensibilisierung erreicht wurde (vgl. Kap 2.2), auch wenn noch heute Lebenslanges Lernen und Erwachsenenbildung von der Europäischen Kommission als Bereiche herausgestellt werden, für deren Entwicklung in den Mitgliedsstaaten – so die Position der EU-Kommission heute – mit Nachdruck geworben werden muss, wie z. B. die Einrichtung nationaler Koordinationsstellen für die erneuerte europäische Agenda für Erwachsenenbildung (CEU 2011) deutlich macht.

8.3.3 Konflikt zur Altersspanne der Zielgruppe

Eine wichtige Konfliktlinie war, so ergeben die Interviews, die Altersspanne der Zielgruppe, also die Frage, ob sich der Begriff *lebenslang* nur bis zum Ende der Erwerbstätigkeit oder über das gesamte Leben hinweg erstreckt. Man hat sich unter dem Einfluss insbesondere von Akteuren aus der Parlaments-Koalition für die Definition „from cradle to grave“ (Anhang VI, Z. 93) – *von der Wiege bis zur Bahre* – entschlossen.

O’Keefe erläutert im Interview, dass die Ausdehnung der Zielgruppe des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen in der Definition der Kommission auf die Einflüsse unterschiedlicher Personen zurückgeht. Zum einen erläutert er den Einfluss der OECD, was die Namensgebung *lifelong learning* anstelle von *education* angeht. Über diese Namensgebung kann allein schon eine definatorische Ausdehnung über die schulische

Erziehung hinaus enthalten sein, sofern *education*, wie in Großbritannien üblich, in erster Linie schulisch verstanden wird, während *learning* eine vom Subjekt ausgehende Tätigkeit bezeichnet, die nicht zwingend an eine Bildungseinrichtung gekoppelt ist. Dies ist vor dem Hintergrund der Begriffsgeschichte von *lifelong learning* wahrscheinlich, allerdings muss im europäischen Kontext immer mit unterschiedlichen Interpretationen der genutzten Begriffe vor dem jeweiligen nationalen Hintergrund gerechnet werden, so dass sich nicht sagen lässt, inwieweit diese Ausdehnung von allen beteiligten Akteuren intendiert war.

Gleichzeitig geht die EU-Kommission mit ihrer Zielgruppendefinition allerdings über das Konzept der OECD hinaus:

„So we were already to some extent branching off from the OECD concept because the OECD tended to focus on learning up to the age of retirement“ (Anhang VI. Z. 97ff).

Anders als die OECD, die lediglich die Gruppe der Personen von der Geburt bis zum Ende der Erwerbstätigkeit im Blick gehabt habe, habe die Kommission die Altersspanne der Zielgruppe bis ins Rentenalter und zum Lebensende ausgedehnt. O’Keefe nennt hier den Einfluss eines Kollegen aus der DG Employment, der zuvor in die Vorbereitungen eines *European Year of Older People and Solidarity between the Generations* involviert gewesen war.²⁵

„he told me, that they had this problem that they wanted to continue to promote adult learning on the part of people who are, particularly people in their upper, nearer retirement age. He was the one that sold to me the idea of including post-retirement people, including the element of adult learning as a form of active aging“ (Anhang VI, Z. 76ff).

Diese Person sei es gewesen, die O’Keefe aufgrund ihres Wunsches, das Lernen Erwachsener im und nahe des Rentenalter(s)

²⁵Die Durchführung dieses Jahres kam letztendlich nicht zustande.

voranzubringen, davon überzeugt habe, Rentner/-innen als Zielgruppe und den Aspekt des Erwachsenenlernens als Form des aktiven Alterns in die Definition des lebenslangen Lernens im Kontext des Europäischen Jahres einzubeziehen. O’Keefe erinnert sich an weitere Unterstützung aus dem Europäischen Parlament für diese Definition, speziell von Sue Waddington (vgl. Anhang VI, Z. 84).

„I remember it was Sue Waddington who used cradle to grave” (Anhang VI, Z. 93f.).

O’Keefe berichtet, Sue Waddington sei es gewesen, die für den Ansatz des lebenslangen Lernens von der Geburt bis zum Tod die Phrase „cradle to grave” (ebd.) genutzt habe. Auch der Europäische Rat habe diese Zielgruppendefinition unterstützt.

Im Interview erläutert Waddington das enge Zusammenspiel des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen mit den vorher verabschiedeten Mobilitätsprogrammen. In diesem Zusammenhang habe sie sich intensiv für Abschaffung der Altersbeschränkungen bezogen auf die Zielgruppe des Leonardo-Programms eingesetzt:

„And I moved a number of resolutions, eventually persuading the Commission to include in the new Leonardo Programme – well, to do away with the age limit” (Anhang VII, Z.19ff).

Anders als bei O’Keefe, der von Unterstützung durch Waddington spricht, weist die Formulierung von Waddington, „eventually persuading”, auf einen etwas länger andauernden Überzeugungsprozess von Seiten des Parlaments bzw. Waddingtons in Richtung der Kommission hin.

Unter den untersuchten Dokumenten ist die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen das einzige, in dem Rentner/-innen explizit als Zielgruppe von Maßnahmen im Rahmen des Europäi-

schen Jahres für lebensbegleitendes Lernen genannt werden (CoR 1994: Opinion. 10.1).

Die Ausdehnung des Alters der Zielgruppe auf die gesamte Lebensspanne kann als ein Teilerfolg der Parlaments-Koalition bezeichnet werden. Zwar wurde diese Definition nach Aussage des Kommissions-Vertreters von der Kommission anerkannt, es wird aber in den Interviews nicht deutlich, wie viel Überzeugungsarbeit im Vorfeld dieser gemeinsamen Position geleistet werden musste. Dass O’Keeffe davon spricht, ein Kollege habe ihn von einer weiten Ausdehnung des Zielgruppenalters überzeugt und Waddington auf ihren Überzeugungsprozess hinweist, deutet aber darauf hin, dass es bezüglich der Altersspanne einen Konflikt gab. Während ein Akteur aus der Kommissions-Koalition, die OECD, deutlich als Verfechter einer engeren Definition der Zielgruppe lebenslangen Lernens – lediglich mit Bezug auf das Erwerbsalter – dargestellt wird, findet sich nur im Dokument eines Akteurs aus der Parlaments-Koalition, dem Ausschuss der Regionen, eine explizite Erwähnung der Zielgruppe *Personen im Rentenalter*.

8.3.4 Konflikt zum Verhältnis von Beschäftigung und Identitätsentwicklung

Zwar sind gemäß der Definition des ACF Akteurskonstellationen auf positive Verhältnisse im Sinne koordinierter Handlung und geteilter Beliefs konzentriert. Im Interview mit O’Keeffe werden neben den Gemeinsamkeiten mit dem ERT aber auch Unterschiede zu Gruppen von NGOs deutlich, die an dieser Stelle aufgezeigt werden sollen, da sie der Position des ERT entgegenstehen und so unterschiedliche Positionierungen von NGOs im Prozess der Ent-

scheidung für die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen aufzeigen:

“RO: People were saying: Well you are quoting this growth and competitiveness and employment stuff but isn't education, isn't lifelong learning also important? Personal development? We would say: Yes, it certainly is.

KM: Who said that?

RO: Well, typically the adult education people, you know, or sometimes the teachers trade unions. They were also a bit concerned. Because once we would start talking to them about the education for economic growth some of them would be more hostile” (Anhang VI, Z. 609f).

O’Keeffe erinnert sich an Einwände von Seiten der NGOs aus der Erwachsenenbildung sowie Lehrgewerkschaften, die die von der Kommission propagierte Bedeutung von Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung in Frage stellten und die Bedeutung von Bildung, Lernen und Persönlichkeitsentwicklung hervorheben wollten. Die Reaktion der Kommission sei eine Bestätigung der Bedeutsamkeit auch letztgenannter Werte gewesen. Auf Nachfrage beschreibt O’Keeffe die Reaktion einiger NGO-Vertreter aus dem vorgenannten Bildungsbereich als feindselig („hostile“, ebd.), wenn Fragen des Wirtschaftswachstums thematisiert wurden, was auf einen deutlichen Konflikt auf der Ebene der Wertvorstellungen hinweist (vgl. Anhang VI, Z. 613ff).

In O’Keeffes Darstellung des Konflikts zwischen Vertreter(inne)n aus dem Bildungsbereich und der Kommission wird die Frage deutlich, ob Wirtschaft oder Individuum im Zentrum der Bildungsanstrengungen stehen. Die Pädagog(inn)en, auf die sich O’Keeffe bezieht, warnen in ihrer Argumentation vor einer Überbetonung der Wirtschaftlichkeit zu Lasten der Identitätsentwicklung. Bemerkenswert ist, dass sich der von O’Keeffe beschriebene Konflikt im Vorfeld der Vorbereitung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen lediglich in

randständigen Diskussionen zeigt, aber zwischen den EU-Akteurskonstellationen keine fundamentale Bedeutung hat.

9. Unter Einfluss welcher Advocacy Coalitions entstand das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen? – Zusammenfassung der Ergebnisse

Das EJLL entstand unter dem Einfluss der dominanten wirtschaftspolitisch orientierten Kommissions-Koalition sowie der sozialpolitisch orientierten Parlaments-Koalition, die beide auf der Grundlage der Wertvorstellung Beschäftigung agieren, sich aber in ihren Argumentationen unterscheiden. Beide Koalitionen teilen eine kulturpolitische Argumentation für eine Europäische Dimension in der Bildung sowie das Anliegen für die Bedeutung lebenslangen Lernens zu sensibilisieren.

Im Folgenden werden die Antworten auf die Untersuchungsfragen zusammenfassend dargestellt sowie die Ergebnisse reflektiert.

Welche Ziele wurden verfolgt?

Aus der Dokumentenanalyse ergeben sich als Ziele im Vorfeld des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen die drei Wertvorstellungen *Beschäftigung*, *Chancengleichheit* und *Identitätsentwicklung*. Anhand von Dokumentenanalyse und der Interviews ergibt sich ein Zusammenhang zwischen den beiden Wertvorstellungen *Identitätsentwicklung* und *Beschäftigung*, der in der Wahrnehmung besteht, dass Identitätsentwicklung zum Ziel der Beschäftigung bzw. zur Beschäftigungsfähigkeit beiträgt und diese beiden Werte als Ziele von Bildung somit integriert betrachtet werden können. *Chancengleichheit* wird auf Ebene der Wertvorstellungen nur in einem Dokument der Priorität 4 geäußert,

so dass dieser Wertvorstellung aufgrund der Dokumentenanalyse keine große Bedeutung beigemessen wurde. Nicht als Wertvorstellung, aber auf der Ebene der Überzeugungen – als ein wichtiges Prinzip für den Bildungsbereich – wird Chancengleichheit hingegen häufig thematisiert.

Insgesamt ergibt die Dokumentenanalyse acht Überzeugungen. Innerhalb dieser finden sich drei Gruppen von Überzeugungen, die jeweils miteinander eng verknüpft sind:

1. Bedarfsorientierung, Beteiligung der Wirtschaft und Bildungsinvestitionen sowie die Dimension berufliche Weiterbildung der Kategorie Weiterbildung,
2. Europäische Dimension und Anerkennung,
3. Chancengleichheit und Zugang.

Die Dokumentenanalyse zeigt, dass die meisten Ziele auf der Ebene der Überzeugungen formuliert werden. Dies könnte daran liegen, dass die Kompetenzen der Europäischen Union bezüglich ihrer Handlungen im Bildungsbereich beschränkt sind. Entscheidungen über konkrete Maßnahmen fallen in die Kompetenzen der Länder, so dass Anregungen von europäischer Ebene in diese Richtung eher vorsichtig gegeben werden.

Auf der Ebene der handlungsleitenden Orientierungen werden fünf Ziele formuliert. Die handlungsleitende Orientierung *Mobilität* ist besonders eng mit der Überzeugung von der *Europäischen Dimension* verbunden. Die handlungsleitenden Orientierungen *Offenes Lernen und Fernunterricht* sowie *Zielgruppenarbeit* weisen beide enge Verbindungen zur Überzeugung *Zugang* auf. Die handlungsleitenden Orientierungen *Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen* und *Weiterbildung des pädagogischen Personals* sind über alle Dokumente gleichmäßig verteilt und

beziehen sich auf alle anderen herausgearbeiteten Ziele, mit Ausnahme von *Identitätsentwicklung*.

Aus dieser Analyse ergeben sich drei Belief Systems um die Achsenkategorien *Beschäftigung/Identitätsentwicklung*, *Europäische Dimension* und *Chancengleichheit und Zugang*. Als Kerne der Belief Systems der relevanten Advocacy Coalitions erweisen sich, unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Interviews und der Akteurskonstellationen, die Achsenkategorien *Beschäftigung* und *Chancengleichheit und Zugang*. Identitätsentwicklung erweist sich als sehr eng mit Beschäftigung verknüpft. Das Belief-System um die *Europäische Dimension* wird von den europäischen Akteuren geteilt.

Welche Akteure spielten eine Rolle?

Als für die Entscheidung für die Durchführung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen relevante Akteure hat die Analyse sechs EU-interne kollektive Akteure ergeben, von denen die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union als Akteure im Mitentscheidungsverfahren eine besondere Bedeutung haben. Der Europäische Rat ist in übergeordneter Funktion, der Ausschuss der Regionen und der Wirtschafts- und Sozialausschuss sind in beratender Funktion relevant. Besondere Bedeutung hatten also die Akteure, die als EU-intern anzusehen sind.

Unter den EU-externen Akteuren ist die OECD eindeutig als einflussreicher kollektiver Akteur zu beurteilen. Anhand der Dokumentenanalyse ergeben sich NGOs und Sozialpartner als Gruppe weiterer einflussreicher EU-externer Akteure. Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Informationen aus den

Experteninterviews zeigt sich, dass innerhalb dieser großen Kategorie den kollektiven Akteuren ERT und den Gewerkschaften besondere Bedeutung für das EJLL beigemessen werden kann. Überdies wird die Bedeutung individueller Akteure offensichtlich.

Es zeigt sich, dass sowohl EU-interne als auch EU-externe Akteure Mitglieder der beiden zentralen Advocacy Coalitions sind. EU-intern steht die EU-Kommission dabei in Verbindung mit dem Europäischen Rat, der als mächtigstes Gremium der Europäischen Union angesehen werden kann. Das EU-Parlament hingegen teilt wesentliche Beliefs mit dem Ausschuss der Regionen, welcher innerhalb der EU-Struktur lediglich eine unverbindliche Beratungsfunktion übernahm. EU-extern bildet die EU-Kommission eine Koalition mit Vertretungen der Industrie und Wirtschaft. Teil der Parlamentskoalition sind Gewerkschaften, insbesondere Lehrerverbände.

Mit Regionen und Sozialpartnern zeichnet sich die Parlaments-Koalition durch eine gewisse Nähe zum Lerngeschehen aus. Innerhalb der Kommissions-Koalition vereinen sich hingegen Akteure mit deutlich größerer politischer Macht, als in der Parlaments-Koalition. Eine Dominanz der von dieser Koalition vertretenen Beliefs ist vor diesem Hintergrund nicht erstaunlich.

Welche Advocacy Coalitions prägten die Entscheidung?

Als bedeutend für die Entscheidung für das EJLL ergeben sich zwei Advocacy Coalitions. Die dominante Kommissions-Koalition besteht aus der Europäischen Kommission, dem Europäischen Rat, OECD und ERT. Sie vertritt eine wirtschaftspolitische Position, der zu Folge lebenslanges Lernen in erster Linie gefördert werden soll, um die europäische Wirtschaft voranzubringen. Die zweite Koaliti-

on, die hier Parlaments-Koalition genannt wird, besteht aus dem Europäischen Parlament, dem Ausschuss der Regionen sowie Gewerkschaften. Sie vertritt eine Position, die als sozialpolitisch eingeordnet werden kann, zentral ist hierbei die Forderung nach gleichem Zugang zu lebenslangem Lernen für alle.

Beide Konstellationen teilen den Wunsch nach einer Sensibilisierung für lebenslanges Lernen *from cradle to grave*. Ebenso teilen sie die gleiche Wertvorstellung *Beschäftigung*, unterscheiden sich aber deutlich anhand ihrer Argumentation: auf der einen Seite die Argumentation für Investitionen in Bildung als wirtschaftspolitische Rationalität, auf der anderen Seite die Argumentation für die Beteiligung aller – auch und vor allem Benachteiligter – als sozialpolitischer Verantwortung. Übereinstimmend teilen beide Gruppen zusätzlich eine kulturpolitische Argumentationslinie im Hinblick auf die Europäische Dimension in der Bildung, die dem in Kapitel 6.2 dargestellten Belief-System entspricht.

Man könnte argumentieren, dass es sich nicht um zwei, sondern um lediglich eine Advocacy Coalition handelt, da die Wertvorstellung von allen untersuchten Akteuren geteilt wird. Für diese Bewertung sprechen auch die geteilte Einschätzung der Bedeutung des Jahres für den Zweck der Sensibilisierung für das Thema Lebenslanges Lernen sowie die Einigung auf eine das gesamte Leben umfassende Altersspanne der Zielgruppe. Dagegen spricht eine noch über der Wertvorstellung *Beschäftigung* liegende Einschätzung dazu, wessen Wohlfahrt am bedeutendsten ist (vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 1999, S. 133), bezüglich derer die Kommissions-Koalition zentral aus ökonomischer Perspektive, die Parlaments-Koalition maßgeblich aus der Perspektive des

Individuums bzw. der Zielgruppen argumentiert. Überdies sprechen die Kennzeichen für koordinierte Handlung, die in der vorliegenden Analyse aufgezeigt werden, für eine getrennte Betrachtung der beiden Advocacy Coalitions, da sich zeigt, dass die Kommissions-Koalition mit den mächtigen politischen und Wirtschaftsakteuren gemeinsam agiert, während die Parlaments-Koalition weniger enge Verbindungen zu speziellen Interessenvertretungen aufweist, die – so kann man vermuten – näher an der Basis der pädagogischen Aktivitäten agieren.

9.1 Reflexion des Forschungsprozesses

Auf der Grundlage des politikfeldanalytischen Rahmens *Advocacy Coalition Framework* (ACF) wurde zunächst eine umfangreiche Dokumentenanalyse vorgenommen, um die für die Entscheidung über das EJLL relevanten Belief Systems und Akteure zu identifizieren. Mithilfe von Experteninterviews wurden diese Ergebnisse verifiziert und die relevanten Akteure in den gefundenen Belief Systems verortet. Auf dieser Grundlage wurden die Modelle der Ziel- und Akteurskonstellationen erstellt.

Der analytische Ansatz

Die Orientierung am policy-analytischen Ansatz ACF hat sich als gewinnbringend für die Beantwortung der Forschungsfrage erwiesen. Während Untersuchungen, die sich ideengeschichtlich mit lebenslangem Lernen beschäftigen (z. B. Kraus 2001) das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen als einen Schritt in der internationalen Diskussion nennen, konzentriert sich die hier vorgenommene Politikfeldanalyse auf die Entstehung dieses einen Schrittes und trägt mithilfe des Analyseansatzes dazu bei, die

Thematisierung lebenslangen Lernens speziell in der Organisation Europäische Union besser zu verstehen. Mit dem Advocacy Coalition Framework liegt dennoch mit diesem spezifischen Fokus ein Schwerpunkt der Analyse auf den vertretenen Ideen.

Die Annahmen des ACF, politische Veränderungen entstünden aufgrund inhaltlicher Auseinandersetzung mit dem Thema, und politische Dokumente, Initiativen und Gesetze seien Ausdruck der Ideen und Annahmen der Akteure, haben sich bei der Analyse des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen als ertragreich erwiesen. Der vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Veränderungen, technologischer Innovationen und Globalisierung international geführte Diskurs um eine veränderte Rolle von Lernen, so zeigen sowohl die Interviews als auch die Dokumentenanalysen, hat die tragenden Akteure für das Europäische Jahr inhaltlich beschäftigt.

Bedeutung individueller Akteure

In den Initiativen für lebenslanges Lernen sind personelle Überschneidungen festzustellen. So war Jaques Delors 1993, als das Weißbuch *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* veröffentlicht wurde, Leiter der EU-Kommission und anschließend Leiter der UNESCO-Kommission, die 1996 den nach ihm benannten Delors-Report *Learning. The treasure within* (Delors 1998, Erstausgabe 1996) veröffentlichte. J. R. Grass, vormals Direktor des CERI (Centre for Educational Research and Innovation, Zentrum für Bildungsforschung und –innovation der OECD) und 1973 verantwortlich für die Publikation *Recurrent Education* (OECD 1973), veröffentlichte 1996 für die EU-Kommission das Diskussionsdokument *Ziele, Struktur und Mittel*

des lebensbegleitenden Lernens (Grass 1996).²⁶ Sowohl in den Dokumenten als auch in allen Interviews wird die große Bedeutung Jaques Delors' für das EJLL hervorgehoben. O'Keeffe berichtet auch von persönlicher Beratung mit anderen Mitarbeiter(inne)n der Kommission, Heinisch von persönlicher Beratung mit Wissenschaftler(inne)n aus ihrem Herkunftsland. O'Keeffe spricht überdies von großem Engagement der beiden beteiligten Parlamentsvertreterinnen. Heinisch äußert sich zu ihrem Engagement, indem sie es biografisch begründet. Auch für Delors vermutet O'Keeffe eine biografische Begründung für dessen großes Engagement für lebenslanges Lernen.

All diese Ergebnisse zeigen eine große Bedeutung von individuellem Engagement für das EJLL. Diese kann mit Hilfe des ACF nur unzureichend erfasst werden. Eine weitere Untersuchung mit biografischem Fokus wäre interessant, aufgrund des zeitlichen Abstands zum Geschehen aber wohl schwer realisierbar. Aus policy-analytischer Perspektive böte sich zur weiteren Untersuchung der Rolle der signifikanten Individuen der Einbezug des Policy-Entrepreneurship-Modells (vgl. Kingdon 1984) an. Dieser Analyseansatz vertritt die Annahme, dass einige politische Akteure, die als Policy-Entrepreneure bezeichnet werden können, ihre favorisierte Politik ausgearbeitet haben und darauf warten, sie als Lösung für ein politisches Problem oder als Bestandteil einer politischen Strömung anbieten zu können (vgl. Mintrom/Norman 2009, S. 657). In Bezug auf das EJLL, könnte mit dem Policy-Entrepreneurship-Modell die These überprüft werden, dass insbesondere Delors, aber ggf. auch z. B. Waddington oder Heinisch le-

²⁶Da dieses Dokument nach dem Beschluss über das Europäische Jahr für lebensbegleitendes Lernen veröffentlicht und nicht darauf verwiesen wurde, ist es nicht mehr Gegenstand der hier vorgenommenen Analyse.

benslanges Lernen als *ihr Thema* ansahen und als Antwort auf die Beschäftigungslage in der EU in den 1990er Jahren politisch platzieren konnten.

Bedeutung weiterer internationaler Akteure

Neben der EU stellt der Europarat einen weiteren bedeutenden und demokratisch legitimierten Akteur in der europäischen Bildungspolitik dar. In der Bildungspolitik des Europarats, die sich auf 47 Staaten bezieht, steht die kulturpolitische Sicht auf Bildung im Vordergrund. Zu Themen des lebenslangen Lernens hat der Europarat indes kaum Initiativen vorgelegt. Insgesamt nimmt die Bedeutung des Europarats angesichts der stetigen Erweiterung und Steigerung der Verbindlichkeit in der EU ab (vgl. Mülheims 2008).

Über die europäische Ebene hinaus nehmen neben der OECD weitere internationale Akteure wie die *World Trade Organisation* (WTO), die Weltbank, die *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* (UNESCO) Einfluss auf nationale Bildungs- und Weiterbildungspolitik. Von diesen Akteuren hat sich für die in dieser Untersuchung verfolgte Fragestellung die OECD als relevanter Akteur erwiesen. Der Einfluss der weiteren internationalen Akteure auf den internationalen Diskurs zu lebenslangem Lernen ist dennoch bedeutend und eröffnet weitere Forschungsfragen (vgl. z. B. Schemann 2007).

Rolle der Mitgliedsstaaten

Neben den in Kapitel 2.1 beschriebenen Förderprogrammen, die sich 1995 noch in ihrer Anfangsphase befanden, verfügte die Europäische Kommission zur Zeit der Initiierung des Europäischen Jahres für lebensbegleitendes Lernen noch über sehr geringe Einfluss-

möglichkeiten im Bildungsbereich. Es galt – damals wie heute – das Subsidiaritätsprinzip und die Mitgliedsstaaten waren nur zögerlich bereit, Kompetenzen in diesem stark durch kulturelle Überzeugungen geprägten Politikfeld abzugeben. Durch die Anlage der vorliegenden Untersuchung, den zeitlichen Abstand sowie die regionale Streuung beteiligter Akteure war es nicht möglich, die Ebene der Mitgliedsstaaten in diese Untersuchung einzubeziehen. Um die Belief Systems relevanter Minister/-innen sowie weiterer relevanter Akteure in den Mitgliedsstaaten analysieren zu können, wären ein deutlich breiteres Design mit einer Dokumentenanalyse relevanter, jeweils nationaler Diskurse sowie Interviews in den beteiligten Mitgliedsstaaten notwendig. In der vorliegenden Untersuchung ist die Position der Mitgliedsstaaten durch den Rat der Europäischen Union – der sich hier als wenig einflussreich gezeigt hat – nur schwach repräsentiert.

Die Datengrundlage

Der analysierte Dokumentenkörper umfasst insgesamt 16 teilweise recht umfangreiche Dokumente und bietet so die Grundlage für eine gute Sättigung der für die Erarbeitung der Belief Systems notwendigen Kategorien. Im Nachhinein betrachtet, hätten diese Kategorien auch aus einem kleineren Dokumentenkörper mit Dokumenten von Kommission und Parlament herausgefunden werden können (vgl. Anhang IV). Gelitten hätte hierunter allerdings der Sättigungsgrad sowie die Möglichkeit, geteilte Beliefs zwischen den Akteuren festzustellen. Der gewählte Umfang ist also für die hier vorgenommene Analyse insgesamt als geeignet anzusehen.

Die Interviews haben sich als relevante Ergänzung erwiesen, da durch sie die in der Dokumentenanalyse identifizierten Belief

Systems gestützt werden. Als am ertragreichsten hat sich das Interview mit O’Keeffe erwiesen, dem Vertreter der Kommission als wichtigstem Akteur für den analysierten Prozess. Der wichtige Aspekt der Bildungsinvestitionen tritt erst deutlich in den Interviews zu Tage. Darüber hinaus waren sie notwendig, um koordinierte Handlungen zwischen den Akteuren zu erkennen. Aufgrund des zeitlichen Abstandes zum Geschehen und der recht kleinen Gruppe der Beteiligten war die Auswahl der Interviewpartner eingeschränkt.

Erstellen der Modelle der Akteurskonstellationen

Die Untersuchung hat den Beschluss über ein politisches Papier zum Gegenstand, nicht dessen tatsächliche Implementation oder andere konkrete Handlungen. Vor diesem Hintergrund ist zu erklären, dass sich die Hinweise auf geteilte Beliefs und koordinierte Handlungen insofern überschneiden, als dass vor allem inhaltliche Unterstützung, die über mündliche oder schriftliche Stellungnahmen geäußert wurde, als Kennzeichen koordinierter Handlung zu werten ist. Während dies die Identifikation von Akteurskonstellationen erschwert, stärkt es aber den Fokus der Arbeit auf die politischen Ideen zu Beginn der Thematisierung lebenslangen Lernens in der EU.

9.2 Fazit

Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit zeigen, dass die erste Thematisierung lebenslangen Lernens in der EU vor dem Hintergrund wirtschafts- sowie sozialpolitischer Werte mit der generellen Überzeugung von einem Mehrwert der Europäischen Dimension geschieht. Die beteiligten Akteure um EU-Kommission und Parla-

ment setzen zwar unterschiedliche Schwerpunkte, es herrscht aber Konsens darüber, in Europa für die Bedeutung lebenslangen Lernens sensibilisieren zu wollen. Ein Bezug auf bildungstheoretische Überlegungen ist im analysierten politischen Diskurs kaum zu erkennen. Stattdessen zeigt sich, insbesondere in der dominanten wirtschaftspolitischen Koalition, ein Erfolg der humankapitaltheoretischen Argumentation für Bildungsinvestitionen, der mit dem beginnenden Interesse für die Evidenzbasierung von Bildungspolitik einhergeht. Die Ergebnisse zeigen, dass die Initiative der EU-Kommission Auslöser und Motor für den analysierten Prozess ist und es sich somit um eine politische Top-down-Entwicklung handelt, die durch das Engagement von individuellen Akteuren, die dem Thema besonders verbunden sind, gestützt wird.

Das Akteursspektrum hat sich mit der Bedeutung des Politikfelds erweitert: Neben der in dieser Studie als relevant identifizierten OECD waren UESCO und Europarat schon seit den 1970er Jahren wichtige Akteure für die Entwicklung der Thematik. Die Weltbank tritt zunehmend als politikgestaltender Akteur auf (vgl. Schemann 2007). Hinzugekommen sind überdies viele europäische NGOs und Netzwerke, z. B. die *European Association for the Education of Adults* (EAEA), das *European Trade-Union Committee for Education* (ETUC), das Europa-Asien-Netzwerk für lebenslanges Lernen (ASEM) u. a.

Alle in dieser Arbeit als Grundlage für die Entscheidung für das EJLL identifizierten Ziele sind heute noch aktuell und im Diskurs um lebenslanges Lernen weiterentwickelt worden. Deutlich intensiver als 1996 werden heute z. B. die Themen Qualitätssicherung, Beratung und sozialer Zusammenhalt thematisiert, die in den hier analysierten Dokumenten nur am Rande

vorkommen. Diskurse um Mobilität und Anerkennung haben sich im Zuge der fortgeschrittenen Internationalisierung des Bildungssystems, vergleichender Leistungsstudien und der gesteigerten Aufmerksamkeit für Prozesse informellen Lernens deutlich differenziert. Fragen des Offenen Lernens und Fernunterrichts, verbunden mit der Hoffnung auf leichteren Zugang zu Bildungsangeboten, werden heute z. B. unter den Stichworten *Open Educational Resources* oder *Moocs* diskutiert. Für jedes einzelne der identifizierten Ziele würde es sich lohnen, die Entwicklung weiter zu erforschen und detailliert nachzuvollziehen. Geschähe dies unter Einbezug des ACF könnte man auch untersuchen, ob Wechsel in Bezug auf die Positionen in den Belief Systems erfolgt sind und welche neuen oder veränderten Akteure spezifische Ziele verfolgen.

Das EJLL wurde als Beginn des EU-Engagements im Bildungsbereich ausgewählt. Es ist zu diskutieren, inwieweit Bildungspolitik inzwischen als eigenes Politikfeld der EU betrachtet werden kann. Mit der Offenen Methode der Koordinierung, die seit dem Jahr 2000 auch im Bildungsbereich genutzt wird, steigt der Druck auf die Mitgliedsstaaten, ihre Bildungssysteme transparent zu machen, Daten zu erheben und sich für lebenslanges Lernen einzusetzen, wenn sie im Ländervergleich gut dastehen möchten. Die Rolle der empirischen Bildungsforschung ist im Zuge dieser Prozesse immens gewachsen. Gleichzeitig wurde ein europäischer Diskurs über erfolgreiche politische Ansätze initiiert.

Aktuell werden mit dem sogenannten *Brexit* und antieuropäischen Entwicklungen in Osteuropa europäische Werte und europäische Integration in Frage gestellt. Der Konsens über die große Bedeutung der Europäischen Dimension in der Bildung, der in der vorliegenden Untersuchung deutlich wurde, könnte also in aktuellen

Prozessen nicht mehr so deutlich vorhanden sein. Eine entsprechende Analyse der Entwicklung der politischen Unterstützung für die Europäische Dimension in der Bildung wäre lohnend, um die Bedeutung dieses Prinzips für das Thema Lebenslanges Lernen in der EU zu verstehen und entsprechende Auswirkungen sowohl auf Beliefs als auch auf politische Maßnahmen zu identifizieren.

Liest man die europäischen Dokumente, die auf das EJLL folgen, so entsteht der Eindruck, dass die Polarität von wirtschafts- und sozialpolitischen Argumentationen im weiteren Diskurs erhalten bleibt. Die humankapitaltheoretische Argumentation hat sich als besonders tragfähig erwiesen, wenn es um die Durchsetzung von Ressourcen für lebenslanges Lernen geht, so dass sie sowohl wirtschafts- als auch sozialpolitisch inzwischen weit verbreitet genutzt und gedeutet wird, z. B. indem *wider benefits* bzw. *social outcomes* des Lernens (vgl. OECD 2007) erörtert werden und so argumentiert wird, dass Weiterbildung nicht nur für Individuen und Unternehmen monetäre Erträge nach sich zieht, sondern dass auch der Sozialstaat von Lernaktivitäten profitiert. Josef Schrader, Wissenschaftlicher Direktor des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung, begrüßt die Entwicklung:

„Diese Effekte tragen nicht zuletzt zu einer erheblichen Entlastung der sozialen Sicherungssysteme bei und ‚rechnen‘ sich insofern auch volkswirtschaftlich. Solche Befunde sind unverzichtbar für die Erwachsenen- und Weiterbildung, weil sie das Ringen um gesellschaftliche Anerkennung stützen können“ (Schrader 2013).

Die Argumentation für Bildungsinvestitionen ist einleuchtend; diese sind quantifizierbar und somit recht einfach darzustellen. Allerdings wird, indem man diese Argumentation nutzt, zugleich der Wert des Ökonomischen transportiert. Dass dies bei Erziehungswissenschaftler(inne)n und Pädagog(inn)en einen unangenehmen Beigeschmack hinterlässt, ist daran zu erkennen, dass als

Anhang zur Darstellung quantifizierbarer Erträge von Bildungsinvestitionen häufig ein Statement zu „Bildung als Wert an sich“ (Kil 2013) zu finden ist – ähnlich der Textstellen zum traditionellen Wert *Identitätsentwicklung* (vgl. Kap. 5.2), der in den hier analysierten Dokumenten als selbstverständlich und dann doch irgendwie in die Wertvorstellung *Beschäftigung* integrierbar transportiert wird. Wenn die ökonomische Perspektive im Mittelpunkt der Argumentation steht, wirft das die Frage auf, wessen Wohlfahrt im Mittelpunkt steht, wenn es um das Verwirklichen der tragfähigen Leitidee Lebenslanges Lernen geht: die des Marktes, die der Gesellschaft oder die der Lernenden.

Literatur

- Association for teacher education in Europe – ATEE 2014: The Association. <https://atee1.org/the-association/>[11/2017].
- Bandelow, Nils C. 1999: Lernende Politik. Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnikpolitik. Berlin: Ed. Sigma.
- Bandelow, Nils C. 2003: Policy Lernen und politische Veränderungen. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg. S. 289-331.
- Bechtel, Mark/Lattke, Susanne/Nuissl, Ekkehard 2005: Portrait Weiterbildung. Europäische Union. Bielefeld: Bertelsmann.
- Becker, Peter/Primova, Radostina 2009: Die Europäische Union und die Bildungspolitik. Diskussionspapier der FG1, 2009/07, April 2009, SWP Berlin. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Bildungspolitik_M_rz09endg_KS.pdf [11/2017].
- Berggreen-Merkel, Ingeborg 2000: Bildungspolitische Zusammenarbeit in der Europäischen Union. In: Schleicher, Klaus/Weber, Peter J. (Hrsg.) 2000: Zeitgeschichte europäischer Bildung 1970-2000. Band I: Europäische Bildungsdynamik und Trends. Münster: Waxmann (= Umwelt, Bildung und Forschung. Bd. 4). S. 45-82.
- Böhm, Andreas/Legewie, Heiner/Muhr, Thomas 1993: Textinterpretation und Theoriebildung in den Sozialwissenschaften. Lehr- und Arbeitsmaterialien zur Grounded Theory. Berlin: TU Berlin, Interdisziplinäres Forschungsprojekt ATLAS.
- Boppel, Werner 1995: Bildung für Europa. In: Beinke, Lothar/Kruse, Klaus (Hrsg.) 1995: Bildung für Europa. Gemeinsame Probleme im vereinten Europa. Hamburg: Verband Deutscher Schullandheime e. V. S. 7-16.
- Charmaz, Kathy 2009: Constructing Grounded Theory. A practical guide through qualitative Analysis. London: Sage.
- Clemenceau, Patrick 1996: Fragen zur Eröffnung des Dialogs. In: Le Magazine 5 (1996). S. 6-7.
- Converse, Philip E. 1994: The Nature of Belief Systems in Mass Publics. In: Ideology and Discontent. New York: The Free Press of Gencoe. S. 206-261.
- Council of the European Union (CEU) 2011: Council Resolution on a renewed European agenda for adult learning. 2011/C 372/01. In: Official Journal of the European Union. 20.12.2011. C372/1 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011G1220\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011G1220(01)&from=EN) [11/2017].
- Delors, Jacques 1998 (1. Aufl. 1996): Learning. The treasure within. Paris: UNESCO.
- Dewe, Bernd/Weber, Peter J. 2007: Wissensgesellschaft und Lebenslanges Lernen. Eine Einführung in bildungspolitische Konzeptionen der EU. Bad Heilbrunn: Julius Klinkhardt.

- EU-Info. Deutschland 2014: Euro ersetzt ECU im Verhältnis 1:1. Zuletzt geprüft am 24.10.2014. <http://www.eu-info.de/euro-waehrungsunion/5007/5222/5173/> [11/2017].
- Europäische Kommission 1994: PreLex. Werdegang der interinstitutionellen Verfahren. 1994/0199/COD. COM(1994)264 Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates ueber die Veranstaltung eines europäischen Jahres für lebenslanges Lernen (1996). http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DOSID=100015 [09/2014].
- Europäischer Rat 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Lissabon). 23. und 24. März 2000. <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Europa/lissabon-strategie.pdf> [11/2017].
- European Association Européenne des Enseignants – AEDE 2014. <http://www.aede.eu/> [11/2017].
- European Commission 2008: Codecision Flow Chart. http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/diagram_en.htm, Stand 24.07.2012 [11/2017].
- European Round Table of Industrialists (ERT) 2014: Welcome by Beonit Porier, Chairman. <http://www.ert.eu/node/79> [11/2014].
- European School Heads Association (ESHA) 2014: Dies ist ESHA! <http://www.esha.org/?language=de> [11/2014].
- Faulstich-Wieland, H. et al. (Hrsg.) 1997: Literatur- und Forschungsreport Weiterbildung. Nr. 39, Juni 1997. https://www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-1997/faulstich-wieland97_02.pdf.
- Faure, Edgar et al (Hrsg.) 1972: Learning to be. The world of education today and tomorrow. Unesco: Paris. <http://unesdoc.unesco.org/images/0000/00018/001801e.pdf> [11/2017].
- Fischbach, Robert/Bormann, Inka/Krischer, Thomas 2010: Akteure des Innovationstransfers. Eine Betrachtung aus der Perspektive des Advocacy Coalition Framework. In: Böttcher/Dicke: Evaluation, Bildung, Gesellschaft. S. 381-394.
- Flick, Uwe 2000: Qualitative Forschung. Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften. 5. Aufl. Reinbek: rowohlt's enzyklopädie.
- Gerlach, Christiane 2000: Lebenslanges Lernen. Konzepte und Entwicklungen 1972-1997. Köln/Weimar/Wien: Böhlau (= Beihefte zum Internationalen Jahrbuch der Erwachsenenbildung, 12).
- Glaser, Barney G./Strauss, Anselm L. 2005: Grounded Theory: Strategien qualitativer Forschung. 2. korr. Aufl. Bern/Göttingen u. a.: Huber (Huber 1998, Originalausgabe 1967: The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research. New York: de Gruyter).
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit 1999: Theoriegeleitete Textanalyse? Das Potential einer variablenorientierten qualitativen Inhaltsanalyse. Berlin, 1999. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

- Gläser, Jochen/Laudel, Grit 2009: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden: VS.
- Grass, J. R. 1996: The Goals, Architecture and Means of Lifelong Learning: European Year of lifelong learning 1996. European Commission: Background Paper. <http://aei.pitt.edu/43219/1/A7181.pdf> [11/2017].
- Héritier, Adrienne 1993: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 24/1993. S. 9-36.
- Holz, Oliver 2010: Zur Rolle Europas im Flämischen Bildungswesen. In: Seebauer, Renate (Hrsg.): Europäische Dimensionen in der Bildungsarbeit. Wien: LIT. S. 86-113.
- Ioannidou, Alexandra 2010: Steuerung im transnationalen Bildungsraum. Internationales Bildungsmonitoring zum Lebenslangen Lernen. Bielefeld: wbv.
- Jamar, Jimmy 1996: Europäisches Jahr für lebensbegleitendes Lernen. In: Wirtschaft und Berufserziehung. Zeitschrift für Berufsbildung. 1/1996. S. 7-11.
- Jamar, Jimmy 1996a: Going out on a high. The European Year of Lifelong Learning draws to an end. In: Le magazine. 6/1996. S. 36.
- Jamar, Jimmy 1996b: Europäisches Jahr für lebensbegleitendes Lernen. Fragen, die alle angehen. Titel in anderer Sprache: European Year of Lifelong Learning. Questions that affect us all. In: Le magazine 5/1996. S. 8-10.
- Jamar, Jimmy 1996c: Europäisches Jahr des lebensbegleitenden Lernens. Allgemeine Informationen. Brüssel: Europäische Kommission.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai 2003: Phasenmodelle und Politikprozesse. Der Policy-Cycle. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg. S. 71-104.
- Kil, Monika 2013: Bildung als 'Wert an sich'. In: DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung. 1/2013. S. 47.
- Kingdon, John W. 1984: Agendas, Alternatives and Public Policies. Little, Brown and Company: Boston/Toronto.
- Koch, Sascha/Schemann, Michael 2009: Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien. Wiesbaden: VS.
- Kraus, Katrin 2001: Lebenslanges Lernen. Karriere einer Leitidee. Bertelsmann: Bielefeld.
- Krumm, Thomas 2009: Grundgedanken und Grundelemente qualitativer Forschung. In: Westle, Bettina: Methoden der Politikwissenschaft. Baden-Baden: Nomos. S. 96-108.
- Kussau, Jürgen/Brüsemeister, Thomas 2007: Educational Governance. Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In: Altrichter/Brüsemeister/Wissinger (Hrsg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem.

- Maurer, Andreas 1999: Die Bildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft. In: Bethe, Stephan/Lehmann, Werner/Thiele, Burkhard (Hrsg.): Emanzipative Bildungspolitik. Münster: LIT. S. 223-235.
- May, Hermann 2002: Ökonomie für Pädagogen. 11. Aufl. München u. a.: Oldenbourg.
- Mayring, Philipp 2003: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 8. Aufl. Weinheim: Beltz, UTB.
- Mayring, Philipp 2008: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 10. Aufl. Weinheim: Beltz.
- Meuser M. /Nagel U. 2002: Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig beachtet. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, A./Littig, B./Menz, W. (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden. S. 71-93.
- Mintrom, Michael/Norman, Phillipa 2009: Policy Entrepreneurship and Policy Change. In: The Policy Studies Journal 37/4. S. 649-666.
- Mintrom, Michael/Vergari, Sandra 1996: Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change. In: Political Studies Journal 24/1996. S. 420-434.
- Mülheims, Kirsten 2008: Bildungskonzeptionen von Europarat und Europäischer Union im Spannungsfeld von Kultur- und Wirtschaftsorientierung. <https://www.die-bonn.de/doks/muelheims0701.pdf> [11/2017].
- Müller-Solger, Hermann 1996a: Neunzehnhundertsechundneunzig – das Europäische Jahr des lebensbegleitenden Lernens. In: Knoll, Joachim H. (Hrsg.): Umweltbildung. Köln: Böhlau. S. 176-180 (= Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung 24).
- Németh, Balázs 2003: Lifelong Learning – historical overview. In: Schmidt-Lauff, Sabine (Hrsg.): Adult Education and Lifelong Learning. A European view as perceived by participants in an exchange programme. Hamburg: Dr. Kovač. S. 13-22.
- Nijhof, Wim J. 1996: Towards the Learning Society: teaching and learning in the European Year of Lifelong Learning. In: Lifelong Learning in Europe. 1996/1. S. 46-50.
- Nuissl, Ekkehard 2001: Vorbemerkungen. In: Kraus, Katrin (Hrsg.): Lebenslanges Lernen. Karriere einer Leitidee. Bielefeld: Bertelsmann. S. 5-7. > Refworks nr. 405.
- Nuissl, Ekkehard/Lattke, Susanne/Pätzold, Henning 2010: Europäische Perspektiven der Erwachsenenbildung. Bielefeld: Bertelsmann.
- O’Keeffe, Roger 1996: The Achievements of the European Year of Lifelong Learning. In: Nationale Konferenz Deutschland für Lebenslanges Lernen 1996. KKDL³, 96 (Hrsg.): Lebenslanges Lernen. Aufbruch in die Zukunft, Modetrend oder Bildungsbedarf. Europäisches Jahr des lebensbegleitenden Lernens 1996. Konferenzband. Erlangen: Fraunhofer Gesellschaft.

- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) 1973: Recurrent Education. A strategy for lifelong learning. <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED083365.pdf> [11/2017].
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) 2007: Understanding the Social Outcomes of Learning. o.O.
- Sabatier, Paul 1993: Policy Change over a Decade or More. In: Sabatier/Jenkins-Smith (Hrsg.): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press. S. 13-39.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank (Hrsg.) 1993: Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank 1999: The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In: Sabatier/Jenkins-Smith (Hrsg.) 1999: Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press. S. 117-166.
- Schemann, Michael 2004: Bedeutung und Funktion des Konzepts „Beschäftigungsfähigkeit“ in bildungspolitischen Dokumenten der Europäischen Union. In: Report (27) 1/2004. S. 110-116.
- Schemann, Michael 2007: Internationale Weiterbildungspolitik und Globalisierung. Orientierungen und Aktivitäten von OECD, EU, UNESCO und Weltbank. Bielefeld: Bertelsmann. <https://www.die-bonn.de/doks/2007-weiterbildungspolitik-01.pdf> [11/2017].
- Schlutz, Erhard 2010: Bildungsbedarf. In: Arnold, Rolf/Nolda, Sigrid/Nuissl, Ekkehard (Hrsg.): Wörterbuch Erwachsenenbildung. 2. Aufl. Bad Heilbrunn: Klinkhardt. S. 44-45.
- Schneider, Volker 2003: Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg. S.107-146.
- Schrader, Josef 2013: Vorsätze. In: Benefits. DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung 1/2013. S. 3.
- Schreiber-Barsch, Silke/Zeuner, Christine 2007: international – supranational – transnational? Lebenslanges Lernen im Spannungsfeld von Bildungsakteuren und Interessen. In: Zeitschrift für Pädagogik 4/2007. S. 686-703.
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. 2009: Politikfeldanalyse. Dimensionen und Fragestellungen. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.) 2009: Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München: Oldenbourg. S. 1-22.
- Seebauer, Renate 2010: Das „Eigene“ und das „Fremde“. Sozialpsychologische Vorbesinnung zum ERASMUS-Intensivprogramm „Europa um uns – Europa in uns“. In: Seebauer, Renate (Hrsg.): Europäische Dimensionen in der Bildungsarbeit. Wien: LIT. S. 9-30.
- Siebert, Horst 1996: Ständige Weiterbildung – Last oder Lust? Europäisches Jahr des lebensbegleitenden Lernens. In: Hannover-Uni-Magazin 1/2 1996. S. 28-30.
- Siebert, Horst 2010: Identität. In: Arnold, Rolf/Nolda, Sigrid/Nuissl, Ekkehard (Hrsg.): Wörterbuch Erwachsenenbildung. 2. Aufl. Bad Heilbrunn: UTB. S. 147.

- Weber, Peter J. 2006: Die endogene Wachstumstheorie und ihr Einfluss auf die Bildung in der Wissensgesellschaft. In: *Tertium Comparationis* 12/1. S. 58-72.
- Weible, Christopher M./Sabatier, Paul A./McQueen, Kelly 2009: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. In: *Policy Studies Journal* 37.1. S. 121-140.
- Wiegand, Ulrich 1995: Die Berufsbildungspolitik der Europäischen Union nach Maastricht. Programme, Initiativen, Richtlinien. In: Beinke, Lothar/Kruse, Klaus 1995 (Hrsg.): *Bildung für Europa. Gemeinsame Probleme im vereinten Europa*. Hamburg: Verband Deutscher Schullandheime. S. 71-84.
- Wolff, Stefan 2012: Dokumenten- und Aktenanalyse. In: Flick, Uwe/von Kardorff, Ernst/Steinke, Ines (Hrsg.): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. Reinbek: Rowohlt. S. 502-513.

Analysierte Dokumente

- Commission 1994: Proposal for a European Parliament and Council Decision establishing 1996 as the European Year of Lifelong Learning (1996) (94/C 287/09). COM (94) 264 final – 94/0199 (COD) Submitted by the Commission on 29 September 1994. In: *Official Journal of the European Communities*. C 287. 15.10.94. Pp. 18-20.
- Commission 1995: Amended proposal for a European Parliament and Council Decision establishing a European Year of Lifelong Learning (1996) (1). (95/C 134/08). COM (95) 124 final – 94/0199(COD). Submitted by the Commission on 31 March 1995. In: *Official Journal of the European Communities*. C 134. 1.6.95. Pp. 6-15.
- Commission of the European Communities 1993: Green Paper on the European Dimension of Education. Brussels, 29 September 1993. COM(93) 457 final.
- Commission of the European Communities 1993: Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century. White Paper. COM (93) 700; 5. December 1993. Parts A and B. In: *Bulletin of the European Communities*. Supplement 6/93.
- Commission of the European Communities 1994: Communication to the Member States on the framework initiative on Employment and Development of Human Resources. 94/C180/10. In: *Official Journal of the European Communities*. 94/C180. Pp. 36-47.
- Commission of the European Communities 1994: Initiative on Adaptation of the Workforce to Industrial Change (ADAPT). In: *Official Journal of the European Communities*. 94/C180/09. Pp. 30-35.
- Commission of the European Communities 1995: White Paper on Education and Training. Teaching and Learning. Towards the Learning Society. Brussels. November 1995. COM95_590_en.
- Committee of the Regions (CoR) 1994: Opinion on the proposal for a European Parliament and Council Decision establishing 1996 as the European

- Year of Lifelong Learning. Adopted by CoR on 15./16.11.1994. In: Official Journal of the European Communities. C 210, 14/08/1995. P. 74.
- Council of the European Union (CEU) 1994: Decision No. 94/819/EC of 16th December 1994 establishing an action programme for the implementation of a European Community vocational training policy. In: Official Journal of the European Communities. L 340, 29/12/1994. Pp. 8-24. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994D0819:EN:HTML>.
- Economic and Social Committee (ESC) 1994: Opinion of the Economic and Social Committee on the Proposal for a European Parliament and Council Decision establishing 1996 as the European Year of Lifelong Learning. Adopted by ESC on 23.11.1994. In: Official Journal of the European Communities. C 397. 31.12.1994. P. 15.
- European Council (EC) 1993: Presidency conclusions. European Council in Brussels 10 and 11 December 1993. DOC/93/11. In: Europa. Rapid press releases. Zugriff: 26.08.2009, Stand: 11.12.1993. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/93/11&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> .
- European Parliament (EP) 1995: Decision on the common position established by the Council with a view to the adoption of a European Parliament and Council Decision establishing 1996 as the “European Year of Lifelong Learning”. In: Official Journal of the European Communities. C 166, 03/07/1995. P. 108. Zuletzt geprüft 18.01.2015. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51995AP0128:EN:HTML>.
- European Parliament (EP) 1995: Legislative resolution embodying Parliament’s opinion on the proposal for a European Parliament and Council Decision establishing 1996 as the European Year of Lifelong Learning. COM (94) 0264 – C4- 0199 (COD), first reading. Zuletzt geprüft: 18.01.2015. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51995AP0038:EN:HTML>.
- European Parliament (EP) and Council of the European Union (CEU) 1995: Common Position No. 4/95 EC adopted by the Council on 20th April 1995 with a view to adopting the Decision of the European Parliament and Council establishing 1996 as the "European Year of Lifelong Learning". In: Official Journal C130, 28/05/1995. P. 13. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51995AP0128:EN:HTML> .
- European Parliament (EP) and Council of the European Union (CEU) 1995: Decision No 819/95/EC of the European Parliament and the Council of 14th March 1995 establishing the Community action programme ‘Socrates’. In: Official Journal of the European Communities. L 087, 20/04/1995, P. 10-24. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995D0819:EN:HTML> .

European Parliament (EP) and Council of the European Union (CEU) 1995:
Decision No 2493/95/EC of the Parliament and of the Council of 23
October 1995 establishing 1996 as the 'European year of lifelong learn-
ing'. In: Official Journal L 256, 26/10/1995 P. 0045 – 0048. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995D2493:EN:HTML>> .

Anhang

Anhang I: Kodierleitfaden

Anhang II: Übersicht der Ziele in den Dokumenten

Anhang III: Übersicht über die Experteninterviews

Anhang IV: Bsp. Interviewanfrage

Anhang V: Bsp. Interviewleitfaden

Anhang VI: Transkription Interview RO

Anhang VII: Transkription Interview SW

Anhang VIII: Transkription Interview RH

Anhang I: Kodierleitfaden

Akteure

Welche Akteure waren beim Entstehen der Initiative beteiligt?

Welche Akteure haben zum Entstehen der Initiative beigetragen?

Als Akteure der EU-Weiterbildungspolitik gelten hier komplexe Akteure, z. B. Organisationen, Organe, öffentliche oder private Einrichtungen und individuelle Akteure, also Einzelpersonen, die auf den unterschiedlichen politischen Ebenen agieren und deren politisches Handeln im Zusammenhang mit den untersuchten Initiativen relevant ist.

Es werden folgende Typen von Akteuren unterschieden:

- *EU-interne Akteure:* EU-interne Akteure sind all solche Akteure, die als Gremien oder Organe der EU gelten und die in den offiziellen Entscheidungsprozess der EU, und sei es nur beratend, eingebunden sind, z. B. Parlament, Rat, Kommission, Europäischer Rat, Ausschuss der Regionen oder Wirtschafts- und Sozialausschuss. Unter diese Kategorie fallen auch Hinweise auf die Europäische Gemeinschaft bzw. Europäische Union im Allgemeinen und Einzelpersonen, die eine Funktion innerhalb der Organe der Europäischen Union innehaben.
- *EU-externe Akteure:* EU-externe Akteure, sind all diejenigen Akteure, die keine offizielle Anbindung an die Europäische Union als Organ haben.

Ziele

Die Ziele werden, orientiert an der Darstellung der Belief-Systeme im Advocacy Coalitions Framework, in den drei Dimensionen

- Wertvorstellungen,
- Überzeugungen und
- handlungsleitende Orientierungen

untersucht.

Wertvorstellungen

Warum sind Bildung/lebenslanges Lernen wichtig?

Wertvorstellungen sind über ein einziges Politikfeld hinausgehende Ziele, zu deren Erreichung Bildung und Lebenslanges Lernen mithilfe der Initiative beitragen sollen.

Überzeugungen

Was sind wichtige Prinzipien im Bereich Bildung/lebenslanges Lernen?

Überzeugungen sind fundamentale Ansichten mit Bezug auf die Wertvorstellungen und Kausalannahmen, die die Prinzipien innerhalb eines Politikfeldes widerspiegeln und bestimmen, welche Prioritäten zu setzen sind.

Handlungsleitende Orientierungen

Wie soll sich Bildung/lebenslanges Lernen verändern? Was ist nun zu tun?

Diese Kategorie bezeichnet pragmatische Ziele und konkrete Maßnahmen.

Anhang II: Übersicht der Ziele in den Dokumenten

Übersicht der in den untersuchten Dokumenten allein stehend formulierten Ziele anhand der Autorenschaft der Dokumente (Beliefs, die nicht von Kommission, Rat und Parlament allein stehend formuliert werden, sind grau markiert).

Autoren <i>Ziele</i>	Kommission	Rat	Parlament	CoR	ESC	Europ. Rat
Wertvorstellungen						
<i>Beschäftigung</i>	X					
<i>Chancengleichheit</i>	In Dok Prio 4					
<i>Identitätsentwicklung</i>	X	X	X			
Überzeugungen						
<i>Anerkennung</i>	X	X	X			
<i>Bedarfsorientierung</i>	X	X	X			
<i>Beteiligung der Wirtschaft</i>	X	X	X			
<i>Bildungsinvestitionen</i>	X					
<i>Chancengleichheit</i>		X	X			
<i>Europäische Dimension</i>	X	X	X			
<i>Zugang</i>	X	X	X			
Handlungsleitende Orientierungen						
<i>Mobilität</i>	X	X	X			
<i>Offenes Lernen und Fernunterricht</i>	X	X	X			
<i>Weiterbildung des pädagogischen Personals</i>	X	X	X			
<i>Zielgruppenarbeit</i>	X	X	X			
<i>Zusammenarbeit von Bildungsinstitutionen</i>	X	X	X			

Anhang III: Übersicht über die Experteninterviews

Name	Relevanter kollektiver Akteur/Funktion im relevanten Zeitraum	Interviewbedingungen
Roger O’Keeffe	Europäische Kommission	23.3.2011, Brüssel, Tour Madou
Sue Waddington	Europäisches Parlament, Ausschuss Beschäftigung und Soziales, NGO	22.06.2011, Leicester, UK, NIACE
Renate Heinisch	Europäisches Parlament, Ausschuss Kultur und Bildung	28.06.2011, Brüssel, Rue Belliard 99, ESC-Konferenzraum

Anhang IV: Bsp. Interviewanfrage

Dear Mr. Roger O’Keeffe,

thank you for agreeing to see me for an interview on the European Year of Lifelong Learning tomorrow. I will meet you at Tour Madou at 15:00. The interview will contribute to my PhD thesis on the development of EU initiatives in adult education. If you don’t mind, I would like to record it. I work as researcher at the [German Institute for Adult Education](#) and the [University of Duisburg-Essen](#). I will be happy to tell you more about my project and work tomorrow, if you are interested. I look forward to meeting you.

Best regards,

Kirsten Mülheims

Anhang V: Bsp. Interviewleitfaden

Interview
Kirsten Mülheims
with
Mr Roger O’Keeffe

23.3.2011
Brussels
Tour Madou

Vorstellung

I am researching on EU initiatives for adult education and especially the European Year of Lifelong Learning because this was the first EU initiative, which had an important impact on the field. What I am mainly interested in is who promoted which ideas and opinions back then. Today I am especially interested in your impact as representative of the European Commission.

If you agree, I will use the information I get from you as information by a commission representative. So, it will be semi-anonymous because there are only a few people working in the Commission who have been involved in the year. If you feel uncomfortable with this at some point, please just say so and I will use this information as background knowledge only.

I will now turn on the recorder and try, if everything is operational.

Before we start would you please be so kind to state your name and current position?

I would like to talk to you about the development of the European Year of Lifelong Learning. The Commission first proposed this topic in September 1994 and it has been finally decided in October 1995.

The year was decided on in the process of codecision.

What was the body responsible for preparing the decision on the topic of 1996 being lifelong learning?

Nachfragen:

What about the task force on human resources? Who was in it? What did they do in preparation of the decision on the European Year of Lifelong Learning?

The European Year of Lifelong Learning was decided on within the process of codecision. What were the main topics of discussion within this process?

Who did initially raise the topic of lifelong learning within the EU?

What was your role in the initiation of the European Year of Lifelong Learning?

Fragen und Nachfragen zum Belief System

Wertvorstellungen

Why did you put lifelong learning on the agenda?

Nachfrage: Which impact did you want it to have?

Who did you want to benefit from lifelong learning?

Überzeugungen

Within the whole field of lifelong learning: which improvements did you promote?

Nachfragen:

Which principles of pedagogical work did you underline or introduce?
Which characteristics within the field did you push to facilitate lifelong learning?

Handlungsleitende Orientierungen

Which pedagogical measures did you value to be the most important?

Nachfrage:

What were the concrete actions?

Ggf. Zusätzlich

How did you define “lifelong learning” in the context of the European Year?

Which activities would be covered by the expression “lifelong learning”

– could you please give some examples?

Which aspects or angles of the definition were topics of discussion?

Fragen und Nachfragen zu den Akteuren

Bezogen auf die Aussagen zum Belief-System

Who supported you in this view?

How did they support?

What were their arguments?

Which other approaches were pursued?

Who pursued them?

What were their arguments?

Member States

Through which bodies were Member State representatives involved?

When consulting the Member States I presume that you tried to take into account their interests. Naturally their interests differ and I would like to know which differences did occur?

Nachfragen:

Which Member States were the most active?

In which ways?

What were their arguments?

Which Member States shared common goals?

What did they want to achieve?

Parliament

Economic and Social Committee

NGOs and other actors

- Who supported?
- Who opposed?
- What were their arguments?

European Council

How did the European Council respond to the idea?

Which impulses did it give?

Commission

Which individuals within the Commission pushed the European Year of Lifelong Learning? With which goals?

Who opposed? With which goals?

Anhang VI: Transkription Interview RO

Transkription des Experteninterviews mit Roger O’Keeffe (Mitarbeiter der EU-Kommission, DG Education & Culture) am 23.03.2011 in Brüssel

Interviewerin: Kirsten Mülheims (KM), Interviewter: Roger O’Keeffe (RO)

1 RO: My name is Roger O’Keeffe and I am a principal administrator in the European
2 Commission in Directorate General for Education and Culture, currently working
3 within the Unit that deals with external relations and education and training but I’ve
4 been in DG education and culture since 1993 so I have a lot experience. I have worked
5 on – generally speaking – I have worked on central coordination role but I was in-
6 volved in several European Years including the Year of Lifelong Learning, the 2009
7 European Year of Creativity and Innovation and I (?) to colleagues who have been
8 dealing with European Years in the meantime. I’ve also worked on relationships with
9 the international organizations including the OECD, the Council of Europe and so on.
10 So, my role has been communication rather than deep educational expertise.

11 KM: Within the preparation of the European Year of Lifelong Learning, what was
12 your role there?

13 RO: I was the person who was given the first task of preparing for it – I then had a col-
14 league who came along who took on some of the moderation and communication
15 management function. But it started off with a mention in the Delors White Paper on
16 Growth, Competitiveness and Employment. A suggestion for a European Year of Ed-
17 ucation. And in fact – I don’t know how much detail you want me to go into with the
18 stages or is this part of your preparatory?

19 KM: I would just like to know ...

20 RO: I don’t want to interrupt the structure of your interview

21 KM: ... what your role is, so

22 RO: Okay, briefly my role and relation to the European Year of Lifelong Learning
23 was: I was given the task of preparing for it. Of starting to write the legal basis first –
24 because we had to have a formal legal proposal on the basis of codecision because we
25 wanted a budget. And I then in the team – we had a very small team of I think there
26 were about five of us, four or five of us. I tended to carry particularly the institutional
27 part so the consultation of committee with the member states, presenting the proposal,
28 taking the proposal through the codecision process, committee of the regions, econom-
29 ic and social committee as well as the council and parliament. And also, then the mon-
30 itoring and steering process. I also worked as a member of the team then doing the
31 communication work, speaking, writing material and so on. I had a colleague, Jimmy
32 Jamar who was the, the one who, while I was working on the legal basis and the insti-
33 tutional aspects he was the one who started to prepare the communication plan. So, we
34 worked together and then we had another young who was on sort administrator level
35 working on, on the whole process and we had another colleague who handled the
36 grants, we had small grants, a budget line. And then we had some secretarial support.

37 KM: Okay, so who was the one who first raised the topic of lifelong learning within
38 the European Union?

39 RO: Lifelong learning as – well within the European Union – ahm, without our using
40 the term lifelong learning, necessarily, explicitly as a flag around which you rally,
41 there was a sort of (?) a Gedankengut, a shared sense of the importance of the contin-
42 uum between education and vocational training, between general education and prepa-
43 ration for the labour market,

44 *Unterbrechung: Telefon*

45 RO: Okay, we were talking about the origins of our engagement with lifelong learn-
46 ing.

47 KM: Yes, who raised the topic.

48 RO: Well, it was Delors in the Delors White Paper that there was mentioned the idea
49 of doing a European Year of Education as it was at the time.

50 KM: You call the White Paper...

51 RO: It's the Delors White Paper on Growth, Competitiveness and Employment

52 KM: It's called Delors White Paper?

53 RO: Ja. And now Delors himself had a certain commitment to lifelong learning – he
54 was the one who had done night classes and so on. But it was not explicitly described
55 as being about lifelong learning. But when we prepared our proposal and took it to our
56 own cabinet to get their approval before we made it a formal commissional proposal

57 KM: Which cabinet was it?

58 RO: That was the Cresson Cabinet. She led the Commission at the time.

59 KM: Ja

60 RO: This would have been about 1994 I think 93/94. Ahm, I would vote for 94.

61 KM: The proposal was in 94 so and then the decision 95.

62 RO: Ja. The person who was responsible for education issues in the Cresson cabinet
63 had previously worked with the OECD. And it was he that said: don't call it educa-
64 tion, focus it on lifelong learning. Lifeong learning is the coming thing. So he was ac-
65 tually the guy, called XXX. Its – It was his, he was the person who foresaid: Make it
66 lifelong learning. But that flag, it was building on a certain sentiment which was ex-
67 plicit but wasn't yet rallied around the precise name of lifelong learning.

68 KM: So how did you define lifelong learning then?

69 RO: We - Due to, partly due to an accident of history, I had spoken to somebody in
70 what's now DG Employment which was DG 5 at the time who had been involved in
71 running the previous European Year which was the Year of Older People and Solidarity
72 between the Generations. And one of the elements of their concept of active aging
73 was engagement in learning. So, that process had been stopped for historic reasons.

74 We needn't go into this, problems with the budget. So, when I went to speak to him
75 about the running of a European Year, I was more interested in the matter competence
76 of organizing a European Year, he told me that they had this problem that they wanted
77 to continue to promote adult learning on the part of people who are, particularly peo-
78 ple in their upper, nearer retirement age. He was the one that sold to me the idea of in-
79 cluding post-retirement people, including the element of adult learning as a form of
80 active ageing. So, we decided from the start that we would make, we would take as
81 our concept of lifelong learning a full life-span concept. And we were reinforced in
82 that position when we took the proposal to the European Parliament. There were two
83 rapporteurs, there was Renate Heinisch who was the Rapporteur for the Culture
84 Committee which also covers education and there was Sue Waddington who was the
85 Rapporteur for the Social Affairs Committee. And they were both very much attached
86 to, eh, adult learning. And I remember we had this discussion with Mrs Heinisch about
87 the German title of it. She wanted to use "lebensbegleitendes Lernen"

88 KM: Hmhm

89 RO: ... which is another one of these accidents of history. Somebody had briefed her
90 on this and she liked the idea. And Sue Waddington has been involved in the adult ed-
91 ucation movement for a long time. She (?) since back at the European Parliament. But
92 she is still working in a UK agency that promotes lifelong learning. So, our concept of
93 lifelong learning was pretty much cradle to grave. I remember it was Sue Waddington
94 who used cradle to grave. And we then got a certain amount of political cover for this
95 concept of lifelong learning. Partly through, ah, the legal basis for the European Year
96 but also because during the course of the Year, the Council adopted a set of conclu-
97 sions on lifelong learning and they again used this concept of cradle to grave. So, we
98 were already to some extent branching off from the OECD concept because the
99 OECD tended to focus on learning up to the age of retirement. And with its economic
100 vision more or less regards anything behind retirement as education as consumption.
101 You know, that it is no longer education as investment. There were happy to consider
102 early childhood which they did several actions (?) they work on early childhood. So,
103 they were quite happy to take that "from the cradle" part but they basically lost inter-
104 est in people once they reached 64. But, we had this, if you like endorsement, political
105 endorsement by the council conclusions of December 1996

106 KM: So, you mean the European Council conclusions?

107 RO: Yea, the council of Ministers. The education ministers

108 KM: Ah, okay

109 RO: It was a text that was negotiated within the education committee and then en-
110 dorsed at political level by the Council of Ministers

111 KM: And was there anyone specific who supported you there?

112 RO: Ahm. Well, it was the Irish Presidency but in fact, I didn't even know they were
113 doing this. I was (?) travelling around Europe preaching the good word of lifelong
114 learning that I didn't even know that back in Brussels it was the Irish Department of
115 Education that, because they had the presidency they thought it was a good thing to

116 have a set of council conclusions. So, this was all negotiated while I was doing other
117 things. So, it was an Irish initiative.

118 And that was partly inspired by the fact that Ireland had begun to realize that it had a
119 problem with adult literacy. Which was something similar to the German ‘Pisa-
120 Schock’ except it came earlier. It came in the early to mid 1990s. There had been a
121 somewhat PISA like study on adult competencies. I think it was called ALLS. There
122 were two, I think. There was IALs I A L S and then there was ALLS, A double L S.
123 And one or the other of those led to the discovery that 40 per cent of males over the
124 age of fourteen were effectively illiterate. Now, illiterate in terms of functional illiter-
125 acy. They could read and write, you know they could write their name but they
126 couldn’t process written information in a really meaningful way. There are those two
127 levels of, you know in terms of PISA competence, there are those two levels of com-
128 petence. So that shook up the Irish educational ministry and political class to some ex-
129 tent. So, there was a certain OECD background to this indirectly. So, it was that Irish
130 initiative. But then, generally speaking, when there is a presidency initiative the other
131 member states contribute to the discussion, they will work on the text together. I don’t
132 know of any other particular support. As I recall it, there was no real difficulty with it.
133 There was general support for setting of principals that, generally speaking, that adult
134 education and lifelong learning more generally are a good thing and setting out sort of
135 a vision. A very broad enabling vision. And that then helped us to have a political
136 cover to take lifelong learning in general further.

137 KM: But there probably were different approaches to it. So, were there maybe oppos-
138 ing approaches in the parliament or in the council?

139 RO: Ah, in relation to the European Year of Lifelong Learning. There was a certain
140 resistance but that was mainly because we had just consolidated the education and
141 training programmes in two programmes. Before the lifelong learning programme
142 there was the Socrates Programme and the Leonardo da Vinci Programme. There were
143 two separate programmes. Before that there were seven or eight different programmes.
144 There was Erasmus, there was Eurotech, Netforce and so on, Petra. And these had
145 been consolidated into two programmes and there was a certain reluctance on the part
146 of certain member states including one of which you will be familiar with, Germany,
147 and the Netherlands about the fact that they thought, “now are they going to set up an-
148 other programme? We just rationalized everything.” So, there was the usual subsidiary
149 anxiety combined with anxiety about launching new programmes that would end up
150 costing money. So, if you like, the deal that was made with the member states and the
151 council with those that were more resistant was that we were doing this as a once-off
152 operation and that we are not going to plan or not going to start a new longer term
153 programme. And that after the end of the year the team running the year would be
154 wound down but that was Commissions internal business but we offered this infor-
155 mation to reassure them and said that after the year being completed that it would be a
156 communication effort, communication and policy dialogue but after the year was over
157 any further follow-up action would be carried out under the existing programmes.
158 There was a certain sense were some people were saying “well can’t you do this with
159 the existing programmes? We have just given you money for Socrates and Leonardo
160 da Vinci, can’t you just use that?” Whereas we were looking for an extra I think it was
161 12 million euros to do the European Year. But that’s just a normal – the game, you
162 know. Any time the Commission comes up with any proposal Germany - in education

163 – Germany will be nervous about subsidiarity aspects, the Netherlands will be con-
164 cerned about the costs, UK will be concerned about subsidiarity and the costs and
165 general encroachment on national powers and so on. But they, generally, they allow
166 themselves to be convinced that once their concerns are met, they won't actually stop
167 things.

168 KM: Okay, then let's switch more to the goals of the year. What were the goals of put-
169 ting lifelong learning on the agenda? Why did you do it?

170 RO: It was both, ah, if you like, meeting the Delors White Paper mission of raising the
171 visibility and importance of education for growth and competitiveness and employ-
172 ment. That was part of it. So, and that to some extent set us on a particular path in
173 terms of what subsequently became the role of education in the Lisbon Strategy. You
174 know, quite a lot of emphasis on education as investment. Combined with this contin-
175 uum vision that the, you know, that the general education and preparation for the la-
176 bour market should support each other. So, and obviously you don't have to try very
177 hard to convince people that education is a good thing, but education ministers have to
178 convince their ministers for finance that they need money. And the argument of spend-
179 ing money on education is an investment and not just a current cost, not just consump-
180 tion expenditure, was one of the important messages. It was also tied into the aware-
181 ness that the economy was evolving, that skills, the old idea that you got trained for a
182 particular kind of job and that you got a skill for life was, that paradigm was dying.
183 So, there was a lot of talk about the need of people to be educated to expect that they
184 would have to change their job several times over their career. And that they should be
185 prepared to do this by being prepared for continuing learning. So, both making people
186 aware of the need to retrain and making education systems aware of the need to pre-
187 pare people for a continuing learning path. So, that in turn, if you like, it was the germ
188 of something which unfolded into five or six different fields of activity subsequently,
189 for example the work that we have been doing on validation of nonformal and infor-
190 mal learning grew out of a lifelong learning vision. Because, you know, one realized
191 that not all learning takes place in formal settings. The shift to learning outcomes ra-
192 ther than inputs and into learning which is leading to a vision on education curricula
193 based on competences and learning outcomes rather than on having distributed a cer-
194 tain fixed number of texts or having to do a certain number of operations. It's also de-
195 veloped into a certain vision of learning to learn skills. That's a very hard one to nail
196 down but the idea of teaching people to – or helping them to become self-directed
197 learners. They would still have recourse to teachers. But helping people to develop
198 their own learning paths. And that also led into a vision on lifelong guidance which is
199 not only about career options for people with particular qualifications but on learning
200 paths to achieve career options. So lifelong guidance now takes onboard both em-
201 ployment and lifelong learning.

202 KM: So, you said you mainly used the argument on regarding education as invest-
203 ment. Were there other approaches?

204 RO: We, yea, we also talked about. We always try to qualify what we were saying, to
205 some extent, you know. Sometimes the message, depending on your audience you
206 know, you had to find unit. But we, we did always try to make clear that we did not
207 only regard education as being purely about the economy. So, our vision of lifelong
208 learning included also recreational learning, you know learning for enjoyment, as an

209 enjoyable activity. Which again, particularly when you look at adult education it can
210 be a particular driver. So, we were careful always to say that education is not only
211 about the economy but it is about more than just the economy.

212 KM: Hm

213 RO: So, there was also awareness of integration of migrant communities, there was,
214 you know, a realization in many cases. Young people from a migrant background.
215 Sometimes the family background is quite modest. Their parents haven't got a very
216 high educational level. So, we did a certain amount of communication about the, I
217 should call it the epidemical approach to ignorance, the treating of a population where
218 you have to both work with the children as well as the parents.

219 KM: Hm

220 RO: The parents have a low level of education. And then we went, tried to use, we
221 highlighted some cases. There was, I can remember my director general at the time
222 visited a couple of places, one in Scotland, one in Ireland, where teachers with a sense
223 of vision worked trying to develop a school as a drop-in centre for adults as well, for
224 parents of the children. Trying to draw parents who haven't got a high level of educa-
225 tion attainment attract them to the idea of education. So that they would be more sup-
226 portive for the children because as you know, there is an enormous problem of school
227 drop-out where children don't complete education. And we felt that this was the time
228 of the epidemical approach, you know, you need to treat the whole population other-
229 wise the virus of lack of engagement with education will transmit itself.

230 KM: And which of the goals you just mentioned ...? You had goals on different levels,
231 on a higher level and on a lower level. Which of those goals were the most debated,
232 let's say?

233 RO: I – It would be hard put to say, one more than the other.

234 KM: Or did you, how did you debate them?

235 RO: We, mainly did communication work. We used roughly half of the budget to sup-
236 port small projects. Which were generally local or regional in scope, were we encour-
237 aged people to apply for support (...) We didn't set out to have different categories of
238 applicants. (...)

239 KM: And in the preparation of the decision of the lifelong learning topic of the Euro-
240 pean Year. How would it, the debate, go? I mean, it was a process of codecision

241 RO: Ja

242 KM: But how did you handle the definition of goals?

243 RO: Em, ha, I'm just having a flashback now. I can remember that the... we set out a
244 range of goals.

245 Here is a bit that is not for quoting: It has been discussed under the German presiden-
246 cy. You can do, you can do though. It's not going to be too damaging. But, ahm, we
247 had a set of objectives in the annex to the decision, to the draft decision, and we had a
248 first round of discussion in the education committee and then the presidency said they

249 would go ahead and prepare a compromise text. In fact, the compromise text was more
250 a compromise between Bund and Länder than between EU Member States. It was a
251 compromise text which didn't really reflect the, ehm (lacht), the discussion that had
252 taken place in the education committee at all. But...

253 KM: So, what was the problem about it?

254 RO: It was generally subsidiarity concerns. You know, there was the, because in every
255 presidency, German presidency always has the Länder in its back and so is always
256 very nervous about being seen to. Not only to (?) ground but sometimes, I'm quite
257 open because I've spoken quite openly to people from various Länder and sometimes
258 some of them said that, you know, they see the federal ministry as using its responsi-
259 bility for external affairs as a lever for strengthening its position vis a vis the Länder.
260 So, they were, they were cautious but, of course there wasn't a problem, but it just
261 meant that the definition of objectives wasn't particularly well written. But we still
262 ended up, when we were talking to people the same issues came up. So, it wasn't the
263 sort of thing where you are administering a large programme with substantial funding
264 that had to be allocated to particular objectives. We simply had a broad range of objec-
265 tives. And we didn't think that they were particularly elegantly articulated but it was a
266 very, because it was so broad you could still find what you wanted. And nobody was
267 going to pin his back to saying, you know, when you said a certain sentence in your
268 third page of your presentation what legal basis had you for that. It wasn't that sort of
269 an operation. It was really a very positive communication access. And indeed even.
270 Many of the people who were national coordinators or turned up in the coordinating
271 committee for the year. Because we had a. We negotiated the legal basis through the
272 education committee which is a council working group and the text was then adopted
273 by the parliament and council. But then we had a sort of a supervisory committee. I
274 can't remember exactly how it was called. But the member states were present in this
275 and we report to them three or four times. (...)

276 KM: And what had they been cautious about. About legal issues or more about the
277 content?

278 RO: No, it was really more about the legal issues. There was the concern of (?) pro-
279 grammes and the concern that nothing would be done that would undermine the na-
280 tional, national priorities in relation to education.

281 KM: So, if I understand you right, you gave your commission proposal to the council
282 and then they debated it, within Germany you said also, and then they came back. And
283 did it change the goals or how did it change the goals?

284 RO: It didn't radically change the overall approach. The way the legislative process
285 works is that the Commission sends a proposal (?) to the council and parliament. The
286 council refers it to the relevant council working groups, and in this case, it was the ed-
287 ucation committee. Employment and social affairs also had a, you know, they were
288 invited to come along. It is the presidency that actually decides how things are handled
289 in the council. So that wasn't our decision but it was logical. You know, that is nor-
290 mally how our DGs work, you go. The way our DGs work is normally through the ed-
291 ucation committee even if there are employment issues. So, it is up to each national
292 delegate either to bring along their colleague from the employment side or, well in the
293 case of Germany the, I don't know, I think the Länder were already present in that

294 stage within the council working groups. It has now become the norm, but, for coun-
 295 tries like Germany or the UK there is somebody from the federal level and somebody
 296 from, somebody representing the regional level. But, you know, the way it works is
 297 that you have a first discussion and then the presidency produces a revised text. Then
 298 you have texts in square brackets and so on. Some things are more or less agreed and
 299 then they change and some things are left in square brackets for further discussion. So,
 300 it may take two or three iterations. And then it works its way up to. And in parallel it
 301 is being, the Parliament is preparing its report. And then the Parliament looks at the
 302 text and may suggest changes. But as I recall it. You know, the whole mechanism by
 303 which a single text emerges as a joint text of the council and Parliament. That was one
 304 of the very first codecision texts, as I recall it. So, you know, we were still feeling our
 305 way in terms of the precise sequence of events but in terms of the actual preparation
 306 for the carrying out of the year, there wasn't really a big issue. No, simply the
 307 way the Council works is. I mean, I've been a national delegate in Council working
 308 groups as well. When you got a piece of paper from the Commission the first thing
 309 you do is you take out your red pen and you start ringing all the dangerous words. You
 310 know, what's the Commission up to, what might this be hiding? So, it's a, at one level
 311 it is a game of mutual suspicion but on the other hand, everybody involved supports
 312 the course of education. So, it's minor fencing rather than war. So, you are arguing
 313 over a text but that didn't fundamentally change the direction of the year. It was really
 314 just. You know, the UK will always insist on inserting "where appropriate" or the
 315 French (?) or "gegebenenfalls" or for example when you put in something in a legal
 316 text the Member States will try to dilute it as much as they can. So, they will instead of
 317 saying "should" they (?) to say "could" or "could include the following", you know.
 318 We want to do this, this and this and they say that the actions to be taken could include
 319 for example the following. It's just, it's a game, a Scheingefecht, which, you know,
 320 there are national positions behind it. And, we as Commission, when we prepare a
 321 proposal we have a fair idea of what will fly. So, our proposal, generally speaking, is a
 322 triangulation between what the Member States will let us do and what the Parliament
 323 would say we should be doing. We are normally criticized by the Council for being
 324 too, too adventurous and by the Parliament for being cowardly.

325 KM: Hm, and so in the European Year in this process of codecision, do you remember
 326 any conflict or any bigger discussion on the content of the

327 RO: No, there was no, there were no real conflicts, I mean, I

328 KM: Because I was surprised, there was a reference to the White Paper on Social Poli-
 329 cy in all the proposals but in the end in the decision it was gone, so. How did that hap-
 330 pen?

331 RO: Yea, that's interesting. That would probably be because that was a text the Com-
 332 mission had produced under Delors. But that had not been endorsed by the member
 333 states or by the Council.

334 KM: The White Paper itself?

335 RO: The Delors White Paper, yea.

336 KM: Or the White Paper on Social Policy?

337 RO: White Paper on Social Policy?

338 KM: Hm

339 RO: That. White Paper on Social Policy doesn't ring a bell. I remember. I mean, what
340 I recall mainly was the White Paper on Growth, Competitiveness and Employment.
341 But equally, well the same would be true of any White Paper. It's a Commission
342 statement of what it should be doing but it has no legal standing. So, if only on princi-
343 pal, you know, it's a sort of thing that the Council or the Parliament would take out.
344 Because they would not want it to be said that they had indirectly endorsed something
345 that the Commission was advocating as a, you know, as a *parti pris*, as a defender of a
346 particular viewpoint without having Council backing.

347 KM: Hm, and why did they do that?

348 RO: It's sort of you know a separation of powers mentality I think. (...)

349 KM: Hm, and which body within the Commission was responsible for preparing the
350 decision on the European Year?

351 RO: It was – what's now this DG. At the time we started out as the task force for hu-
352 man resources, education, training and youth. And then we became DG 22.

353 KM: So, you just changed the name or what did it...

354 RO: Yea, it was the Commission DG for education, training and youth. It's now edu-
355 cation and culture. Afterwards we merged DG, probably DG 10 which had the culture
356 side. So now DG eac is more than what we were at the time. I think at least by the
357 time the legal basis was prepared we were DG 22. (...)

358 KM: Okay. So, let's get back to the goals: Who did you want to benefit from lifelong
359 learning when preparing the year?

360 RO: It was basically every European citizen. In one way or another, in their capacity
361 as a school pupil, as a person in the labour market or as student or as adult learner. It
362 was something that was addressing the whole European population as learners. And
363 the institutions that served them. So, it was a very broad first thing. And I think that
364 was one of the reasons, probably for, you know, part of the rationale for making it a
365 European Year was basically to reach a broad, broad public.

366 KM: Hm, and during the discussion were there special debates on special groups be-
367 ing, let's say to be addressed by lifelong learning especially?

368 RO: Yes, if you like, yea we did try to (?) We did try to identify our, in fact when we
369 were talking about the European population by various customer groups if you (?) as a
370 marketing kind of concept

371 KM: Hm

372 RO: You know, when you had such a broad target population. While the message was
373 available to anybody there were. We did, I think, particularly focus on the sort of peo-
374 ple that would not as easily be reached by the normal mainstream education mecha-
375 nisms. So, things like adult learning or colleges of further education. The UK had a

376 new concept, you know, where non-academic colleges for further learning, for people
 377 who might have had a non-academic education but (?) going to night classes and so
 378 on. Unemployed people and also people in industries which were likely to be affected
 379 by industrial change. So, we identified these, if you like, in our thinking about the
 380 communication strategy. And we were then quite open to talk to anybody who was in-
 381 terested in talking to us. So, we didn't, it wasn't that we decided we were only going
 382 to focus on this group and ignore all the rest. So, we tried to encourage people to in-
 383 volve and organisations like chambers of commerce and industry, because they are of-
 384 ten the people who have the greatest need in terms of getting their employees to be in-
 385 terested in further learning. So, they were, if you like, on the labour market side. That
 386 would have been one of the supports we that we looked for. But we were also much
 387 relying on national coordinators. Now, we did encourage, we asked each member state
 388 to appoint a national coordinator, a national coordinating body and we also asked them
 389 to establish a national coordinating committee in which the main sectors would be rep-
 390 resented. (...)

391 We did encourage them to have people from the formal education sector, from the la-
 392 bour market side and from the non-formal education side and to have people from,
 393 employers and employees represented. (...)

394 There was no conflict at all. If there was a conflict than purely in the clarity that we
 395 shouldn't overstep the mark. (...)

396 KM: You said, some of the member states were very active. Who were the most ac-
 397 tive?

398 RO: I would have difficulty at this stage saying who were the most active. Sometimes
 399 it was people within a member state, you know, it was – this is a general experience
 400 with European Years. You got a better following in some countries than others. Some
 401 people don't really believe in European Years, others think they are a great idea. So, I
 402 would hesitate at this distance to specify that some were better than others. The UK
 403 was certainly very active. That I will say. Ahm, it was interesting in a sense because
 404 the UK was already becoming the No-sayer. They were already tended to be a bit
 405 more negative around anything happening at European level... But...

406 KM: So, what were their arguments?

407 RO: They have a very active adult education sector. Now I can remember again, not
 408 for the recording but somebody said that the reason why we are so good is that formal
 409 education is so bad that we have to have a good, you know, non-formal education sec-
 410 tor.

411 But, you know, well part of the British adult education tradition springs from the la-
 412 bour party 19th century, the trade unions and the labour party. (?) school of economics
 413 should never guess it now but it was largely a labour party creation. (...) The UK was
 414 very active on adults, particularly participation by adults who are hard to reach. So,
 415 they had some of the most innovative projects in terms of things like organizing taster
 416 courses, Schnupperkurse, in pubs (...)

417 Finland was very keen as well. Denmark because of the, you know the Grundtvig, the
 418 whole Volkshochschule-Bewegung. Which is very much a Nordic thing, its not just in

419 Germany. Italy was quite active on the vocational training side more than on the gen-
420 eral education side. Apart from that. You know, I maybe missing some. That's why I
421 hesitated to pick them out of the case. I miss some that were just as active but don't
422 spring to mind. Ireland was active because of this concern about adult low literacy.
423 And in fact, Ireland appointed a junior minister for adult education. (...)

424 The European Union increasingly now with the, increasingly now with the Europe
425 2020 and the Open Method of Coordination we reached a stage where we can, we
426 can't actually force member states to do things but we can get member States to agree
427 targets. And the member states reserve themselves the right to decide how they will
428 perceive about reaching those targets. But we have a monitoring process that puts a
429 certain amount of moral pressure or peer pressure.

430 And one of the indirect outcomes of the year then was the fact that adult education at-
431 tainment became one of the targets for education and training 2010.

432 KM: And before, let's go back before the decision. For the whole field of lifelong
433 learning, which improvements did you want to promote?

434 RO: To be honest, we were still pretty amateurish at that stage. We didn't really have
435 a very strong education policy function in this DG at the time – that might surprise
436 you. But this DG it grew out of a consensus among member states that it was worth-
437 while doing some things at European level for example. Going back to the 1970s,
438 okay, the Erasmus Programme, everybody thought that the Erasmus Programme was a
439 great idea. But the Erasmus Programme was not about the quality of higher education.
440 The Erasmus Programme was about making the European project real for the young
441 future elites of their countries. Making Europe real for young leaders. It was only af-
442 terwards that the, if you like, that the process of supporting discussions between edu-
443 cation ministers and of making programmes like Erasmus more effectively. That led to
444 a kind of a vicious circle of the DG raising its own competence level in terms of edu-
445 cation policy but at the start the competence was more about facilitating European
446 Cooperation not about education policy as such. So, we didn't have a very sophisticat-
447 ed, evidence-based concept. We really had more, it was really more a – you know,
448 feeling in the dark sense that there was something important here that we should be
449 doing something about. And we need to do it at European level because, partly be-
450 cause the – well, it was associated with the Single Market. The movement of labour
451 was one of the four freedoms and for labour to move freely people had to have qualifi-
452 cations that will be recognised. And that's true for the regulated professions but it is
453 also true for the non-regulated professions or in private employment. (...) A lot of
454 what we were doing was really opening up the European education space around a
455 common theme. So, we weren't targeting any very, well beyond what I've already said
456 about some of the key target populations, we didn't really set out to do more than
457 communicate a sense of the importance of lifelong learning. And then, that started a
458 process, an organic process which grew into something else which, and I've often said
459 this: some of the things that we are doing now and there all the Member States agree, I
460 would think, if we had said fifteen or twenty years ago that this is what we were going
461 to do it would have been stopped.

462 KM: So, are you saying that in preparation of the decision on the European year you
463 didn't really have any educational goals?

464 RO: We had broadly, we had a goal of raising awareness of education being some-
465 thing that you don't just do at the start of your life trajectory. I can still remember at
466 the time a lot of our communication was – it sounds old-fashioned now but at the time
467 it was almost a new thinking, the idea that first of all the fact that people were going
468 through two, three, four jobs (...) And the Single Market was going to accelerate this
469 process of industrial restructuring. So, it was partly preparing people for the industrial
470 restructuring that was going to happen anyway. And, also the, you know, the idea that.
471 We used to talk a lot about the fact that we can no longer talk about life being neatly
472 compartmentalized into education, working life and retirement. But the idea that the,
473 because at the time the boundaries between those three stages of life were still fairly
474 prevalent in peoples' mentality. (...) That was one of our big stories. There was also
475 the issue of distance learning. You know, at the time. This is before the internet, ja,
476 back in the age of steam. There was an awareness that information technology was be-
477 coming an important feature. And we had an activity on what was called open and dis-
478 tance learning, odl. That's a term that has completely fallen out of use now. But at the
479 time it was fairly, it was still fairly new. The Open University in the UK and you had
480 there was a German Open University (...) So at the time we were promoting the idea
481 of greater recourse to open learning and distance learning. So, distance learning as in
482 what became distance learning as we know it and open learning being the idea that
483 people could sign on for, yea, especially for short courses. You know, there was a lot
484 of talk at the time about universities providing short modular courses to meet the
485 needs of people in working life. (...) So, that was a lot of, that was another part of our
486 message, saying that people should, that universities should provide more of this kind
487 of tuition and that people should look more for this kind of tuition.

488 KM: And who opposed that idea?

489 RO: No, there was nobody opposed that. No, it was just that, you know, the guy from
490 Hagen, he was fairly, he was questioning the different pedagogical approach of the
491 UK Open University. But there was no opposition to this. It was simply something
492 that was still so new. And because the internet hadn't really taken off, you know the
493 (...) There were a lot of different processes going on and we were, if you like, oppor-
494 tunistically advancing the different issues wherever we found an audience that was
495 willing to listen to us, or were we found examples of good practice where we could
496 talk about what we have seen or we get the people who were promoting those things
497 and the people. If somebody was organizing a conference in Denmark we might help
498 to find somebody in Spain who was working on something similar and get them to
499 share their experiences. You know, there, it was fairly artisanal at the time but still it
500 was worth doing.

501 KM: Okay, back to the discussion about the decision. You mentioned the parliament
502 somehow supporting it. Were there also some opponents or criticism?

503 RO: No, the main criticism was that we should have looked for more money as I recall
504 it. They were saying you can't do much with this, you should have looked for twice as
505 much. We also had quite a lot of support from the Committee of the Regions and the
506 Economic and Social Committee. Now, unfortunately their opinions are never, be-
507 cause they are not binding. They don't get the same weight of consideration in the leg-
508 islatory process. But I do remember having good support from the Rapporteur of the
509 Committee of the Regions in particular. I told you the best way to deal with that by

510 talking to Ms Heineke because any of these thoughts would be communicated through
511 the Parliament's opinion. Okay, the Committee of the Regions did some opinions but
512 because it's not binding it doesn't have the same impact on the legislative process.

513 KM: So, what were their arguments?

514 RO: I can't remember the details but certainly. Well, there were, there was an interest
515 in reasonable competitiveness and the competitiveness of cities as well. You know,
516 particular cities trying to develop their attractiveness and their dynamism by promot-
517 ing themselves as places where there is a lot of lifelong learning going on. That sort of
518 thing or the... As far as I remember the rapporteur was from the civil society side of
519 the committee, oh, sorry that's the Economic and Social Committee. But, he was very
520 keen to reassure that the civil society, you know, that the two sides of industry, the
521 civil partner, the social partners but also the civil society should be mobilized behind
522 the project. So, it was that kind of thing. But on the whole, you know, it was a very
523 constructive discussion. It wasn't problematic, it was just the usual.

524 KM: And were there NGOs or other actors involved?

525 RO: Yea, we engaged with some European level NGO or civil society movements that
526 we engaged with. But I have difficulty now remembering which ones after such a long
527 interval. But they, we did have contact with, you know, there is a whole nebula of Eu-
528 ropean level associations, federations of chambers of commerce and so on. The Euro-
529 pean level federation of teachers trade unions and so on. The, what's it called? The –
530 ah, there is the European Federation of – they have changed their name that is why I
531 can't remember, I can't remember the old or the new name. But, basically a European trade
532 union federation. Confederation of European Industry? Whatever the proper title is, I
533 can't remember. We had some of them along. We got them to do some presentations
534 where we were having European level. We had a launch conference in Venice, be-
535 cause it was under the Italian presidency and a closing conference in Dublin under the
536 Irish presidency. Both of those were European events where we had a Commissioner,
537 we had European level NGOs present to represent the civil society dimension of it, as
538 well as people from the Parliament and the Council. And we also had a lot of interest-
539 ing contact with the European Round Table of Industry which is not an official body.
540 But I don't know if you know, it is – they had actually done quite a lot on lifelong
541 learning.

542 KM: And during the year or before?

543 RO: They had started out before us.

544 KM: Ah, and how? What did they do?

545 RO: They produced a couple of very good policy papers on the importance of lifelong
546 learning. So, we engaged with them. And, in fact I remember. I've often, you know, I
547 told the story often afterwards, there was somebody from the European Round Table
548 who was, that was actually after the end of the year but what I liked was the fact that
549 Industry was in some ways more enlightened than the education and training sector.

550 KM: What do you mean?

551 RO: Now, this particular episode happened at a ... It was a UNESCO organized event
 552 in some time in 1997, second half of 1997. So, the European Year was over but some-
 553 body came from the European Round Table to talk at a meeting at which there were
 554 university rectors from the whole UNESCO European Region. And he was there to
 555 say what industry wants from education. So, the specifications "I'm your client, so this
 556 is what we want you to produce". And these academics they were in a stage of. They
 557 nearly stoned him because "What does this guy think he is having the nerve to tell us
 558 universities about education. We decide what education should be doing."

559 KM: So, what did he want?

560 RO: But this is the whole point! They were hostile to him because of who he was not,
 561 because of what he was saying. Because, what he was saying. He was talking about
 562 the education sector overall, not just about the universities. But he was saying, basic-
 563 ally, that universities, sorry, that industry is changing. That what industry needs the edu-
 564 cation system to produce is well-rounded individuals, who have broad range of skills,
 565 who are motivated, who are keen to learn, who have a wide range of interests, who
 566 have a look around them, who are self-motivated to get up and do things, and the actual
 567 content of what they learn is much less important. As long as they have basic com-
 568 petences there is no point in teaching them to operate the kind of industrial machinery
 569 that you might have in your training centres. Because by the time they graduate and
 570 work for two or three years, that technology would be overtaken by events. So, he was
 571 really. I actually did this, I wrote to him afterwards and I (?) his permission to use a
 572 piece of his speech and I repeatedly took out a piece of his speech (...) And repeatedly
 573 I would put this thing down and I would say: "Here is now a specification of what our
 574 education system should be producing." And everybody say "yes". And I'd say:
 575 "Well, this actually came from somebody from the European Round Table of Indus-
 576 try." And you would see people's faces dropping. Because they were enlightened. And
 577 that. So that is the kind of, you know. In the present climate there is a. Because of the
 578 importance that is being attached to education for the economy, people are sort of
 579 making the shortcut connection and saying "okay, maybe we should do more about
 580 maths and more about science and more about technology." Maybe we need those but
 581 other competencies are also important. Like sense of initiative and cultural openness,
 582 ability to work with people from different cultures, you know. Simple stuff like that.
 583 So that kind of stuff comes through general education. So, my conclusion is that, if we
 584 want education to serve the needs of the economy better we can only do that by being
 585 true to fundamental educational values. By first and foremost educating people to be
 586 well-rounded individuals. And this is what industry was saying, if the education peo-
 587 ple had only listened.

588 KM: Did you promote that back then, too?

589 RO: Well, this actually took place after the event. But certainly we were on the side of
 590 the (?). We were definitely constant at the fact that we shouldn't just say education has
 591 to. You get this periodically in the UK or any country, when they get bad PISA re-
 592 sults. We can't afford to have children wasting their time doing painting and music
 593 and poetry and all that. They should be doing maths and they should be doing chemis-
 594 try, should be doing physics, should be doing, ah, all the boring stuff that kids don't
 595 want to do. So, we said, no, it should be, our concept of lifelong learning is holistic,
 596 it's, you shouldn't sacrifice one part for the other. And we also moved towards this

597 idea of education, of lifelong learning being lifelong and life wide. In other words, not
598 just for the jury but also in different aspects of your life. So, in recreational life infor-
599 mal learning as well as formal learning should be part of it. You can learn stuff in your
600 working life that serves you in your private life and vice versa.

601 KM: So, you called that an enlightened approach.

602 RO: yea

603 KM: Who didn't share that?

604 RO: I don't think we had any real difficulty with it. I think it's more recently that (...)

605 KM: But around the year, was it a topic?

606 RO: Around the year, no. I mean, we were talking to different publics at different
607 times. So, we would try to basically upsize the fact that there wasn't really any con-
608 flict. I mean nobody was saying to us: "Forget about this lifelong learning stuff." It
609 was more that people were saying: "Well you are quoting this growth and competi-
610 tiveness and employment stuff, but isn't education, isn't lifelong learning also im-
611 portant? Personal development?" We would say: "Yes, it certainly is."

612 KM: Who said that?

613 RO: Well, typically the adult education people, you know, or sometimes the teachers
614 trade unions. They were also a bit concerned. Because once we would start talking to
615 them about the education for economic growth some of them would be more hostile
616 because they. I can understand their concern precisely at this. Because they are the
617 teachers who are dealing with pressure from parents who want their children to do
618 well in the economy. They want that they turn out to get a good job. And the teachers
619 are therefore under some pressure to sacrifice some of their educational values to get
620 good results in examinations for the pupils. So, I have sympathy for them, but I would
621 still try to explain to them that we are not attacking fundamental educational values.
622 We are simply saying that you need to state/stage your case. You know, education
623 needs to defend itself in every year when national budgets are being fixed. There is
624 going to be pressure on the education spending. And I can remember a little German
625 anecdote (...) So we were simply making the case that the education sector, the educa-
626 tion interest needs to be able not just to say: Education is wonderful, there should be
627 more of it. But to say, education yields material, financial, economic returns. And be-
628 cause of that we don't have to make any apologies in looking for money. So that was
629 the argument we were trying to convey. So, in fact we subsequently reactivated a post
630 of an economist in this DG. It was a health economist who would work on the eco-
631 nomic returns to education. In fact I just remember, during the year we did have a
632 (*kramt im Schrank*). We commissioned a couple of studies. One was on how much is
633 the expend on education and training in national systems. And a separate piece of
634 work (...) was trying to draw together information on the economic returns to invest-
635 ment in education. (...) And the world bank has done some stuff and the OECD has
636 done some stuff. We were already feeling our way towards developing a stronger evi-
637 dence base. You know, moving beyond heart felt conviction to at least some kind of
638 indicators that would help us to argue our case more, more scientifically.

639 KM: Okay, thank you very much!

Anhang VII: Transkription Interview SW

Transkription des Experteninterviews mit Sue Waddington (Europäisches Parlament) am 22.6.2011 in Leicester

Interviewerin: Kirsten Mülheims (KM), Interviewte: Sue Waddington (SW)

1 KM: Now, I would like to start with the European Year for Lifelong Learning. And,
2 the Commission first proposed this in 1994. Quite some time ago – So if you need
3 some time to, you know, get back and remember, please just take your time – and it
4 finally decided on it in 1995. What was your role at that time?

5 SW: Well, I was a member of the European Parliament at that period. So, I was in-
6 volved, not in the preparation for the European Year, but during the Year. I was a
7 member of the Social Affairs and Employment Committee of the European Parliament
8 and the Rapporteur for that Committee on Lifelong Learning. (...)

9 So, I was there in the Parliament and I attended the launch event and the final event
10 and I spoke at both events for the Parliament to emphasise the importance that we put
11 on lifelong learning.

12 KM: And how did you, yourself influence the definition of lifelong learning at that
13 time?

14 SW: There were a number of debates in the social affairs and employment committee
15 about the preparation for the new which is now called lifelong learning programme.
16 That's activities like the Leonardo activity. And at that stage Leonardo was restricted
17 to people under the age of 35. Now, this is clearly not a very broad definition to life-
18 long learning, if the only people who are committed to benefit from that European
19 programme have to be under 35. And I moved a number of resolutions, eventually
20 persuading the Commission to include in the new Leonardo programme – well, to do
21 away with the age limit. That was one of the, well it was a small step but an important
22 one within the concept of lifelong learning. The other areas – bear in mind that at this
23 stage I was on the Employment and Social Affairs Committee – were related to the
24 rights of workers to gain access to education and training in the workplace. It was very
25 clear that larger companies were more prepared to offer learning opportunities than
26 smaller ones. And younger and higher qualified, already highly qualified workers
27 were more likely to gain access to learning opportunities than older workers and those
28 with less or fewer qualifications, particularly those in casual employment: part-time
29 contracts and so forth. So, these were issues which I constantly raised in the European
30 Parliament. We had a number of meetings, that is the trade unions, employers, social
31 partners to try and move forward the, ah, negotiate agreements to enable more workers
32 to have access to lifelong learning. Another relevant area here was to try and demon-
33 strate that investment in education and training did have benefits in terms of economic
34 growth and productivity. So, we were able to identify a number of empirical examples
35 in particular countries which demonstrated that investment in lifelong learning paid
36 off. So, these were the areas of what I was engaged in during that time – I mean some
37 of them.

38 KM: Hm, and the Year was decided on in a process of co-decision. Do you remember

39 SW: No, I'm afraid, I can't remember, because the decision was really taken before I
40 was active in the European Parliament.

- 41 KM: So, you don't remember about the debate in that process?
- 42 SW: No, not in the process of identifying the subject of, ah, lifelong learning. It's often undertaken behind the scenes by Commissioners, couple of Commissioners identifying relevant aspects and then discussing them with the Presidency, the country that's going to hold the Presidency during those years.(?) To get support.
- 46 KM: ja
- 47 SW: The budgets for European Years are very restricted, I'm afraid. So, we are not talking about large amounts of money.
- 49 KM: Ja. And do you, ah, within the whole European Union process. Who raised the topic of lifelong learning for the EU?
- 51 SW: Ah, well the two relevant Commissioners, Education and Culture and Employment and Social Affairs were the leading figures in terms of public awareness. And, of course, the previous president of the Commission, Jaques Delors, had already made a number of very powerful statements about the power and significance of the brain in seeing Europe forward. The grey matter was the most important asset he identified amongst the European population. So, I imagine that Jaques Delors himself may have been very committed to this. But he had left by the time I had arrived.
- 58 KM: Hmhm
- 59 SW: He'd sowed the seeds.
- 60 KM: So, what were really the arguments for lifelong learning?
- 61 SW: Well, as I explained to you from the Social Affairs and Employment Committee perspective it was the need to upskill the population and – It was very much perhaps related to vocational learning -
- 64 KM: Hm
- 65 SW: and mobility to some extent. To enable people to move from one country to another and to gain experience and qualifications. We were in the early days. It was before the Memorandum of Lifelong Learning...
- 68 KM: Ja.
- 69 SW: ... was produced. So, the seeds were being sown. Ah, there was at that stage I think still a neglect of all the learners and I mean even now, often the surveys that are undertaken that look at participation only go up to age 65. So, we still had a long way to go, but it was the beginning. And, of course there were already the Erasmus and Leonardo Programmes that had some benefit to higher education and vocational education and a growing interest, but still rather limited in schools. Connecting people between different countries, perhaps through school links and so forth.
- 76 KM: And you said that you raised the topic also of older learners or you advocated to involve them in the programmes. Who supported you in that?
- 78 SW: I think it was verbal support. Ah, it's sometimes very difficult to immediately identify concrete outcomes of these European Years. They raise awareness.
- 80 KM: Ja.
- 81 SW: ... and that may be their main purpose. And they will encourage activities to be undertaken under the banner, banner of the European Year of Lifelong Learning. It's a rallying call really to enabling people to start looking more deeply into the subject and seeing its relevance for Europe. And I think this was its main purpose.
- 85 Perhaps the only, the main concrete thing that came out of the European Year in my view was the inclusion in the new, in the forthcoming Lifelong Learning Programme of the Grundtvig, ah, strand. Which is, as you know, entirely devoted to adults and the non-formal learning. So, the idea of that, I think, was born during the European Year

- 89 and then took a few years to get into the programmes, the new programmes. But I
90 think that was an important step forward.
- 91 KM: Ahm, you said something about the overall goals of Lifelong Learning, ah, why
92 it was put on the agenda. What about the field of adult education/lifelong learning?
93 Were there special improvements to be made or did you like to underline special ped-
94 agogical principles or so at that time for the field?
- 95 SW: I don't think the thinking was at that level. I think it was more a, the beginning of
96 a process, where all aspects of adult learning were beginning to be considered. And at
97 that stage I think perhaps participation was one of the main interests rather than look-
98 ing at quality or, or looking at the financial aspects or any other detailed considera-
99 tions that came up later.
- 100 KM: And how about the discussion on dealing with the topic of lifelong learning with-
101 in the Year? Which were the opinions of the different actors? Were there people, ahm,
102 specially supporting it or specially opposing, saying we should rather pick another
103 topic. Do you remember?
- 104 SW: I'm not aware that there was any opposition to the choice of the topic. No, I, I
105 think it was generally accepted or lived with. If not, I'm not sure everybody was posi-
106 tively in favour of it, but. There was truly interest from the Irish who held the Presi-
107 dency in the beginning of the Year, of the Italians who held it at the end of the Year.
108 That was a lot of support from the, at the opening and closing ceremonies from those
109 governments of the whole range of influential intellectuals of the in, in Europe. So, I
110 think on the whole it gained acceptance. It wasn't particularly a controversial area.
- 111 KM: Hmhm. And were Ireland and Italy equally supportive?
- 112 SW: Yes, I. My recollection is that they were both equally supportive. Ah, well in
113 terms of actually holding conferences and debating the subject at the beginning and
114 the end of the Year. My, my recollection is that they were.
- 115 KM: And within the Parliament?
- 116 SW: Ah, well, within the Parliament course the debate will take... It takes place be-
117 fore to agree the principle and, and MEPs who would have an interest would, would
118 obviously attend the opening and closing ceremonies. Ah, a European Year doesn't
119 really make a large political wave, ha. It's something around, as I say, one can rally
120 and identify what might need to be done for the future. They shouldn't be, well, end in
121 themselves. And I think to the extent that it raised awareness and it was the beginning
122 of a process that has certainly enabled quite a lot of development within this field. It
123 was a success.
- 124 KM: And who was specially involved from the Parliament? Who went to the ceremo-
125 nies?
- 126 SW: Well, I went and ah, from the Education and Culture Committee, ah, an MEP
127 called Renate Heinisch, a German, I believe, ah, went. We were the sort of figure
128 heads for the Parliament.
- 129 KM: You two?
- 130 SW: Yes.
- 131 KM: And, ahm, with the other you said, ahm, ah, let's see: And how about the NGOs
132 at that time?
- 133 SW: Ah, there wasn't much visibility from the NGOs at that time.
- 134 KM: Hm, so?
- 135 SW: So, for example I wasn't even, well, the European Association for Adults was in
136 existence. I was not conscious of its involvement. At that stage the organisation didn't
137 have an office in Brussels and was not particularly engaged with the European Policy.

- 138 I think it was building up on that issue. So, no, I'm not aware of any NGO involve-
139 ment. But that doesn't mean to say there wasn't any, but the only involvement I was
140 aware of was governmental and at the Commissions level.
- 141 KM: Hmhm. Ahm, and ah. So, you weren't aware of any contribution by the Council
142 of the Regions either, or was there?
- 143 SW: No.
- 144 KM: So, mainly. Can I sum up, mainly a Commission activity?
- 145 SW: I think that's probably true.
- 146 KM: And do
- 147 SW: But with support from MEPs who had a, yea, like me who were interested in the
148 subject.
- 149 KM: Hm, yea. And can you remember anyone specific from the Commission besides
150 Jaques Delors?
- 151 SW: Ah, yea. Pdraig Flynn, who was the Commissioner for Social Affairs. Ah, the
152 two Commission staff who were involved were, ah – I'm trying to think of their names
153 – Roger O'Keeffe, Roger O'Keeffe was an Irishman. Ahm, and – in fact he's just re-
154 tired from the Commission – and, ahm. And the second one, his name will come back
155 to me because he is actually still working in the Commission but for the – Jimmy
156 Jamar! Jimmy Jamar, a Frenchman Jimmy Jamar. He's still working for the Commis-
157 sion in the Communications Section I believe. And was subsequently involved in an-
158 other European Year which was called the European Year of Mobility. (...)
- 159 KM: And which were their specific goals? You said they promoted lifelong learning.
160 Did they have a specific focus?
- 161 SW: They organised the events, they publicised and disseminated information. They
162 presumably received some requests for funding for some smaller activities (...)
- 163 KM: Thank you very much. So, maybe I can get back to the goals of the Year: Do you
164 remember any specific measures that were pushed during the Year at that time? (...)
- 165 SW: There may have been some attempt to showcase examples of good practise, but
166 we talk about a long time ago. I can't remember any specific showcase events. (...)
- 167 KM: You said that the European Years kind of passed by but you and Ms Heinisch
168 supported this one and...
- 169 SW: ... Yes, we were the designated rapporteurs from the Parliament. So, yes, we sup-
170 ported them.
- 171 KM: Hmhm.
- 172 SW: I still actually see Mrs. Heinisch. She's a Christian Democrat. Occasionally, I
173 bumb into her in, ahm, at various conferences. She now has a particular interest in
174 parents' education and the education of older, you know, older people, the elderly.
- 175 KM: And how did you become designated rapporteurs?
- 176 SW: I suppose it was a more. Well, first of all you have an interest in something, you
177 ask for it, you illustrate your commitment. There will be different ways, I mean, this is
178 the way that I did it.
- 179 KM: So, how does it work in the Parliament? Somebody asks we need a rapporteur for
180 this and that and you just show your hand?
- 181 SW: Yea, within the relevant Committee. Which you said or Commission.
- 182 KM: hmhm
- 183 SW: Each subject, each main subject under discussion will have a rapporteur, "le cha-
184 teau rapporteur" and so forth. So, its a matter of gaining that work through making a
185 request at the relevant time to the relevant people within the political groups and so
186 forth

- 187 KM: So, you said you supported by going to the events. How else did you support?
- 188 SW: Well, ah, because. Well, there were a lot of other subjects associated with as I
- 189 explained to...
- 190 KM: like which?
- 191 SW: like the Leonardo programme for example. The various reports we were receiv-
- 192 ing from the social partners about the need for training. Reports on democracy which
- 193 illustrate, you know, that the population is aging and therefore the need of considering
- 194 lifelong learning becomes more important. Ah, I mean these were the areas associated
- 195 with it.
- 196 KM: Did you ask for any reports or were they handed in?
- 197 S: Yes, once it is known you have some interest and some expertise in an area, when
- 198 the report comes in one can be asked to leave the analysis. It's a question of analysing
- 199 what comes in from the Commission, identifying where it could be improved, asking
- 200 questions, writing reports and gaining support. And all of those depend of course on
- 201 the status of your document you are referring to, you know, whether it's a matter of
- 202 co-decision or whether it's just a matter of giving an opinion. All these things are,
- 203 have to be taken into account.
- 204 KM: Hm, ah, and besides the inclusion of older people which other topics did you
- 205 think would be improved?
- 206 SW: Well, as I said the right, reinforcing the right of workers to have time off for
- 207 training and so on.
- 208 KM: hm
- 209 SW: At this stage because this is the area that I was working with and this is where the
- 210 Commission and the Parliament and the European institutions can have some influ-
- 211 ence in terms of the social partners negotiations. And in the Leonardo Programme,
- 212 'cause this was the one with the few funding opportunities available. These were the
- 213 areas where one can, could have some influence at that time. (...)
- 214 KM: What was the opinion of the social partners?
- 215 SW: Well, of course they have different opinions. Sometimes the employers want one
- 216 thing and the employees another. They have, they did reach some agreement at some,
- 217 to work, but it isn't enshrined in any directive, so it can't be enforced legally. It's a
- 218 matter of wanting agreement (...).

Anhang VIII: Transkription Interview RH

Transkription des Experteninterviews mit Renate Heinisch (Mitglied des Europäischen Parlaments) am 28.06.2011 in Brüssel

Interviewerin: Kirsten Mülheims (KM), Interviewte: Renate Heinisch (RH)

1 RH: Ich bin 94 ins Europäische Parlament gekommen bis 99. Kam dann in den Kul-
 2 tur-/Jugend-/Bildung-/Medien-Ausschuss, wollte in diesen Ausschuss. Das war schon
 3 schwierig, weil da schon sehr viele Mitglieder waren, und da ich eigentlich Abgeord-
 4 nete wurde ohne meinen Wunsch, das war Zufall, also ohne, dass ich gesagt hätte, ich
 5 möchte Abgeordnete werden, habe ich nicht verstanden, dass man nicht sagen kann,
 6 dass man da, wo man seine meisten Interessen hat und Erfahrungen hat, dass man da
 7 auch in diese Ausschüsse kam. Und ich hab eben, vorher war ich Landeselternratsvor-
 8 sitzende und stellvertretende Bundeselternratsvorsitzende von Deutschland und hab in
 9 dieser Funktion immer Weiterbildung für Eltern gemacht. Einfach damit Eltern und
 10 Lehrer besser zusammenarbeiten können und hab aber auch mal erreicht, dass Eltern
 11 und Lehrer gemeinsam ne Fortbildung bekamen. (...) Und damals war die XXX war
 12 Vorsitzende oder damals bei uns im Ausschuss Kultur/Jugend/Bildung/Medien und
 13 die hat gleich zu mir - und sie war Lehrerin - und ich kam von der Seite, ich bin ja
 14 Apothekerin, kam aus der pharmazeutischen Forschung und hab gesagt, ja, also ich
 15 vertrete die Eltern. Und das war ja schon. Eltern und Lehrer können ja nie so gut. Und
 16 da hat sie zu mir gesagt, was willst Du damit.
 17 Und dann kam dieser Bericht zum Europäischen Jahr Lebenslanges Lernen und dann
 18 hab ich gesagt: Oh, das ist ja immer schon was für mich gewesen. Endlich kann man
 19 mal auf europäischer Ebene alle zusammen lebenslang lernen. Ja, ja, ja, das geht nicht,
 20 also da sind auch die verschiedenen Programme, die ich dann erst lernen musste, die
 21 eine für Weiterbildung von Lehrern, die anderen für Schüler, und für Eltern, Erwach-
 22 sene gabs eben das noch nicht, ne. Und erstmal, ja dann für mich das war dann so rich-
 23 tig der Anstoß, wo ich gesagt hab. Und dann hab ich eben den Bericht damals schrei-
 24 ben dürfen fürs Europäische Parlament. Und weil die XXX auch schon und immer
 25 damals die im Ausschuss festgestellt haben, dass für Erwachsene wenig Möglichkeit
 26 der Weiterbildung besteht, eben nur immer für verschiedene Berufsgruppen. Und da
 27 haben sie das angestoßen und es kam auch heraus, dass – ich weiß nicht, ob Sie's ge-
 28 lesen haben – natürlich von Jaques Delors, der hatte ja damals, ehm, den Bericht, ah,
 29 gemacht, dass es eben mehr Arbeitsplätze und was alles kommen muss und das
 30 dadurch eben das nur geschieht, wenn in dem Weißbuch, wie hieß denn das Weiß-
 31 buch? Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Das war
 32 damals der große Vorschlag vom Europäischen Rat. Da stand natürlich drin, dass wir
 33 nur vorankommen, wenn wir immer weiter Bildung machen und die Leute immer wei-
 34 ter qualifizieren. Und dadurch war das so ne Initiative, die sie quasi beschrieben haben
 35 und dass man sagte: mit diesem Jahr möchte man das umsetzen.
 36 Wenn da so ne Vorlage von der Kommission kommt, steht da vieles drin. Und die ha-
 37 ben dann eben da besprochen: Ist ja ganz schön, dass man das alles will, aber wie setzt
 38 man das um? Und wer in welchem Land setzt das um? Und dann hab ich natürlich in
 39 meiner Vorlage einige Vorschläge dazu gemacht. Und die auch meistens damals von
 40 der Kommission übernommen wurden. Bei uns hat noch der Sozialausschuss und der
 41 Budgetausschuss dazu geschrieben. Und ich hab das gestern mal wieder. Da hab ich

42 gedacht: Steht schon alles drin. Das brauch ich eigentlich nochmal, also nicht ihnen
 43 sagen, aber nicht nochmal schreiben, weil das haben wir damals schon alles gefordert.
 44 Und hab auch gesehen, was die Kommission übernommen hat. Und mein Anliegen
 45 war dann, ich hab gut mit verschiedenen Professoren dann gesprochen. Und hab ge-
 46 sagt: Das lebenslange gefällt mir nicht so. Und wir haben ja dann mit drei Stimmen
 47 Mehrheit abgestimmt, dass das lebensbegleitendes Lernen heißt. Das Europäische Jahr
 48 heißt nicht für lebenslanges Lernen übrigens, es heißt Europäisches Jahr für lebensbe-
 49 gleitendes Lernen.

50 KM: Und mit wem haben Sie da gesprochen und wieso haben Sie sich dann so ent-
 51 schieden?

52 RH: Weil ich wollte, das lebenslang war mir, ehm. Bei uns in Baden-Württemberg ist
 53 ja ne große Tradition der Volkshochschulen, auch der Weiterbildung. Der Professor
 54 XXX – sagt der Ihnen was? – Ich glaub, der war entweder dagegen oder dafür, ich
 55 glaub, der war dagegen, dass man es lebensbegleitend nannte. Und dann ein anderer
 56 Professor, der XXX bei mir. Ich hatte dann politisch, ich war von der CDU ja, ehm,
 57 Abgeordnete und hatte dort den Bildungsfachausschuss, Fachausschuss Bildungspoli-
 58 tik und Wissenschaft, den habe ich geleitet in Ba-, in Nordwürttemberg. War im Lan-
 59 desfachausschuss, im Bundesfachausschuss Bildung. Mit denen habe ich das dann
 60 immer diskutiert, dass ich das machen muss und dann hat der, hab ich immer gesagt,
 61 man kann ja net lebenslang immer gleich lernen, man lernt ja in Lebensabschnitten
 62 entsprechend. Das war natürlich – ich kam ins Parlament mit jahrelanger Elternerfah-
 63 rung, mit Erfahrung, wie man mit Erwachsenen umgeht, ich hab selber ne kleine
 64 Volkshochschule geleitet – und hab dann natürlich über lebenslanges Lernen ne ande-
 65 re Erfahrung gehabt, weil viele zu mir gesagt haben: lass mich in Ruhe mit Deinem
 66 ewigen Lernen. Und andere gesagt haben: lass die doch dort lernen, die da lernen.
 67 Dann kam eben die berufliche Weiterqualifizierung. Das war für mich eben alles so
 68 verschieden, dass ich gesagt hab, das kann ich nicht in den Begriff „lebenslang“. Ich
 69 wollte das lebensbegleitend, dem Lebensabschnitt, dem Individuum entsprechend ha-
 70 ben. Und dann haben auch viele gesagt: lebenslang, das klingt so wie im Gefängnis
 71 und wir wollen nicht lebenslang, und dann wurde eben mit drei Stimmen Mehrheit.
 72 Die österreichische Abgeordnete, die war da vorher Bildungsministerin in Österreich
 73 und die hat mit mir gesagt, wir kämpfen bis zur letzten Stimme, dass wir das durch-
 74 kriegen.

75 K: Wer war das, wissen Sie das noch?

76 RH: Die Frau XXX hieß die. (...) Und dann ham wer eben den Abschnitten entspre-
 77 chend. Das war für mich das Entscheidende und dann hab ich eben auch noch die El-
 78 tern mit reingebracht.

79 Dass die eben auch n Stellenwert hatten. Dass man dann in Nachfolge auch eben in
 80 der Umsetzung – gut, dann kann man ja vorschlagen, was man. Soll man das machen,
 81 soll man nur Konferenzen machen, soll man nur kleine Workshops machen. Aber da
 82 ist ja immer so: es gibt da einen bestimmten Betrag und der muss dann in den Ländern
 83 umgesetzt werden. Und wer dann was kann und wie viel jeder dafür ausgibt und wie
 84 jeder das letzten Endes managed, ist dann wieder ne ganz andere Frage.

85 KM: Ja. Sie haben gesagt, dass Ihnen die Eltern als Zielgruppe wichtig waren. Wer hat
 86 Sie da unterstützt?

87 RH: Ja, das hab ich dann erklärt, weil ich immer gesagt hab, wenn es geht um gute
 88 Bildung von Kindern und von Jugendlichen, ist heut noch mein Petitem, dass ich sage:
 89 es nützt überhaupt nichts, dass man Sprachförderung bei Migrantenkinder macht und
 90 die Eltern zu Hause sprechen nicht mit denen deutsch. Und wenn man die Eltern nicht

- 91 mitnimmt, das ist dasselbe, wenn Sie naturwissenschaftliche Bildung machen, da
92 kommen die Kinder nach Hause und sagen: (...)
- 93 KM: Waren die Eltern die Zielgruppe, die Ihnen am wichtigsten war oder gab es noch
94 andere sehr wichtige Zielgruppen?
- 95 RH: Damals schon. Mir waren damals schon die Erwachsenen als Zielgruppe eben
96 wichtig. Und ich hab ja dann, das sind ja immer die einzelnen Sachen. Also die Sa-
97 chen die ich dazugegeben hab von der Kommission, was ich Ihnen gesagt hab. Und
98 dass man eben Geld eben auch nimmt für die außerschulische Bildung, nicht nur für
99 die schulische Bildung. Das war mir ein sehr großer Schwerpunkt. Und dass man eben
100 über die Weiterbildung eben auch von Eltern im Elternhaus dann speziell unterschei-
101 det. Auch damals hab ich das eben. Was heut schon selbstverständlich ist, dass man
102 Mädchen eben anders weiterbildet und den Mädchen und den jungen Frauen eben
103 auch ne Weiterbildung gibt. Das sind so Ansätze, die man dann sagt und dann kann
104 man eben dann Konferenzen dazu machen, wie ichs selber über den Elternverein dann
105 auch gemacht hab. Zum Europäischen Jahr Lebensbegleitendes Lernen. Hab dann die
106 verschiedenen Schularten eingeladen, die verschiedenen Professoren, dann die Kom-
107 mission dazu und dass man dann eben Eltern, Lehrer, Schüler, alle Verantwortlichen
108 in dem Bildungssystem dazu einlädt und das eben nochmal diskutiert in der Umset-
109 zung.
- 110 KM: Lebensbegleitendes Lernen, haben Sie gesagt, das heißt ja im Englischen „lifelong
111 learning“. (RH: ja) Wie haben Sie das damals definiert?
- 112 RH: Ja, wir haben eben, ich hab eben gesagt, dass in verschiedenen Sprachen die
113 Übersetzung von lifelong learning – von lebenslangem Lernen – schwierig ist und
114 dass wir in Deutschland und in, in den ehemaligen Ostländern von Deutschland. Die
115 wollten mit – sobald was so verpflichtend ist und so lebenslang, das muss sein, da war
116 immer ne Schranke. Und auch wenn man sagt, man verordnet das, man überwacht das.
117 In Europa wird viel überwacht. Da sagen die immer: wir lassen uns nicht mehr über-
118 wachen, auch nicht durch ne Vorschrift. (...)
- 119 KM: Em, ich wollte gerne noch einmal zu den Zielen des Europäischen Jahres des Le-
120 bensbegleitenden Lernens fragen: Welche Ziele, welche übergeordneten Ziele waren
121 Ihnen denn damals besonders wichtig?
- 122 RH: Also das übergeordnete Ziel ist immer, dass in der Gesellschaft ankommt, dass
123 lebensbegleitendes Lernen wichtig ist. Das man überhaupt sensibel wird dafür, dass
124 lebensbegleitendes Lernen wichtig ist. Und dann ist das ja immer unter europäischem
125 Kontext zu sehen, denn wir machen ja die Berichte für Europa. Ich mache ja keinen
126 Bericht lebensbegleitendes Lernen für Deutschland. Und dann müsste ichs nochmal
127 für 16 Bundesländer machen, ne. Weil jeder anders das sieht und anders das macht.
128 Und einfach mal innerhalb dieses Kontextes lebensbegleitendes Lernens zu sehen,
129 dass, wenn man gemeinsam auf europäischer Ebene und durch Projekte Menschen
130 verschiedener Länder zusammenbringt und mit denen gemeinsam den Weg lebensbe-
131 gleitendes Lernen geht, man eben in den Mittelpunkt auch stellen kann: Europa als
132 Thema für lebensbegleitendes Lernen. Und das haben wir dann auch gemacht in ver-
133 schiedenen Konferenzen und es muss ja dann immer, wenn Sie europäische Projekte
134 haben, muss ja immer ein europäischer Input rauskommen. Das ist ja das Wichtigste,
135 wenn man das nicht macht... Und dann natürlich was wichtig ist, in Europa auch
136 wichtig und was wir auch in Erwachsenenbildung in allen Berichten, die wir zurzeit
137 machen. Ich hab jetzt noch nen Bericht gemacht über die Auswirkungen der alternden
138 Bevölkerung auf die Gesundheitssysteme. Dann die Bedürfnisse älterer Menschen.
139 Und da kommt für alle Bereiche lebensbegleitendes Lernen. Und da fings da schon an

140 mit dem IKT-Bereich. Dass man gemerkt hat, dass die Kinder das schnell lernen, dass
 141 man sich entscheiden muss: sollen sie es schnell lernen, soll es in die Bildungssysteme
 142 kommen? Aber dass man dann eben die Erwachsenen auch mitgenommen werden
 143 müssen. Wenn man einfach sagt, naja, die Jungen die können das den Alten beibrin-
 144 gen, das ist Dialog der Generationen, das ist nicht Dialog der Generationen. Aber die-
 145 se Notwendigkeit, dass man einfach sensibel wird, nicht zu sagen: ich lern vielleicht
 146 erstmal, wenn mein Beruf zu Ende ist, sondern dass man jeden Tag das nicht nur für
 147 sich selber braucht, für seine Persönlichkeit, sondern auch, um im Beruf jeden Tag
 148 upgedated zu werden wie das, man das dann so schön sagt.

149 KM: Welche anderen, von Ihnen abweichenden Positionen gab es denn da?

150 RH: Och, abweichend direkt? Von der Kommission gabs eigentlich nicht abweichend,
 151 sondern uns war auch die berufliche Bildung sehr wichtig und wir haben dann immer
 152 mehr dazu, eben nochwas dazu gegeben, vielleicht auch schon aus deutscher Sicht,
 153 weil man da eben sehr viel Weiterbildung hat. Wenn Sie mal in andere Länder gehen.
 154 Damals schon in der Diskussion, die wussten gar nicht, was das so richtig. Die kennen
 155 gar keine Volkshochschulsysteme. Nicht? Und damals fingen ja auch erst an, als ich
 156 da im Parlament war, die Seniorenuniversitäten fingen ja da auch erst an, eigenständig
 157 als Seniorenuniversitäten zu, sich zu generieren. Ich glaub, vorher war das nichts, also
 158 ich will das jetzt nicht genau festlegen, aber da kam für mich eben schon, dass Eltern
 159 und dass die Großeltern in der Erziehung eben sehr viel zu sagen haben und dass man
 160 dadurch eben auch die Eltern und Großeltern mit hineinnehmen muss.

161 KM: Hm, und welche spezifischen pädagogischen Maßnahmen erinnern Sie, für die
 162 Sie sich besonders eingesetzt haben?

163 RH: Also, für mich ist in der pädagogischen Maßnahme, jetzt im Nachhinein, in der
 164 jetzigen Arbeit und damals aber auch schon immer wichtig, dass alle gemeinsam das
 165 machen. Dass man versucht, nen Konsens zu finden über, über das Thema. Das kann
 166 man über Thema Weiterbildung, wenn man sagt: Was heißt Weiterbildung? Dann:
 167 Was heißt verschiedene Kulturen? Lernen mit verschiedenen Kulturen gemeinsam?
 168 Mit verschiedenen Kulturen vorankommen?

169 Das ist ein Prozess des lebensbegleitenden Lernens, andere Kulturen kennen zu ler-
 170 nen. Und in einer Klasse mit zehn, fünfzehn verschiedenen Nationen die Eltern zu-
 171 sammenzunehmen. Da ist schon mal das große Sprachproblem. Und wenn man sich
 172 auf eine Sprache einigt, dann ist noch nicht gesagt, dass jeder unter dem Wort „Bil-
 173 dung“, „lebensbegleitend“ oder „Lernen“ dasselbe versteht. Und dass man das nur
 174 wirklich voranbringen kann, wenn alle gemeinsam – nicht in eine Richtung gehen,
 175 aber – gemeinsam am Tisch sitzen. Eben die Lehrer, die Eltern, die Erzieherinnen, die
 176 Großeltern, dann vor Ort, die aktiv im Bildungsprozess dabei sind, die von den Behör-
 177 den oder Kultusministerien, die Ärzte, die Psychologen, die Sonderpädagogen. Und
 178 wenn man mit denen gemeinsam am Tisch sitzt und dann fragt: was ist jetzt in unserer
 179 kleinen Stadt oder an der Schule oder, was wär da notwendig und was können wir vo-
 180 ranbringen, das ist so für mich das Hauptziel, was man eben auch durch so n Europäi-
 181 sches Jahr Lebensbegleitendes Lernen voranbringen kann.

182 KM: Sie haben gerade gesagt, man diskutiert dann, was ist denn eigentlich Weiterbil-
 183 dung. Wie definieren Sie denn Weiterbildung?

184 RH: ?

185 KM: Das muss jetzt nicht druckreif sein. Keine Sorge.

186 RH: Nein nein, ich hab nur gestern festgestellt, dass ich das schön gesagt habe. Also
 187 aus der (?) der Weiterbildung. Ich hab dann nachher gesagt, viel Wissen heißt noch
 188 nicht einen Gedanken haben. Das hab ich dann über meins dreingeschrieben, von Im-

- 189 manuel Kant. Das ist (*liest ab*) die Fortsetzung oder die Wiederaufnahme organisierten
190 Lernens nach Abschluss des ersten, der ersten Bildungsphase. – So issues zu definieren.
191 Ich meine, das ist natürlich dann auch interne, betriebliche Weiterbildung, da hat die
192 Wirtschaft die Verantwortung. Dann ist das die Weiterbildung im Bereich der Familie.
193 In allen Lebensbereichen eben. Dass man weiß, dass man ständig weiter, sich weiter-
194 bilden muss.
- 195 KM: Ehm, die Entscheidung über das Europäische Jahr ist ja im Mitentscheidungsver-
196 fahren getroffen worden.
- 197 RH: ja
- 198 KM: ehm, erinnern Sie sich da an die Diskussion? Was waren da Diskussionspunkte?
- 199 RH: Ja, da ist immer das Geld nur wichtig.
- 200 KM: Aha,
- 201 RH: Nich, ich mein inhaltlich meistens nicht, sondern nur, wie viel Geld man be-
202 kommt. Im Bildungsbereich, die Bereiche sind sowieso die geringsten im Budget von
203 Europa und da muss man immer kämpfen. Weil man jetzt, letztes Jahr habe ich den
204 Bericht gemacht zum nächsten Jahr Europäisches Jahr Aktives Altern, für Europäi-
205 sches Jahr Armut gabs Millionen, für dieses Jahr Volunteering gibts ein Zehntel oder
206 was, ich kann mir keine genauen Zahlen merken davon und für nächstes Jahr gibts gar
207 nichts. (...) Was mir für das Jahr noch ganz wichtig war, dass man eben über das le-
208 bensbegleitende Lernen auch die Anerkennung von Weiterbildung. Was man im au-
209 ßerschulischen Bereich über Weiterbildung machen kann, dass man das eben auch an-
210 erkennt. Egal wo, in welchen Qualifikationen. Ob man jetzt für Frauen, die Familie
211 haben mit Kindern und vier, fünf Kinder großziehen, dass man im Weiterbildungsbe-
212 reich, wenn sie da noch was machen, dass man jetzt irgendwo bei ihrem beruflichen
213 Wiedereinstieg mit anerkennt, und dass man eben da andere Angebote machen muss
214 im Weiterbildungsbereich.
- 215 Frauen, die den ganzen Tag ihre Kinder haben und vielleicht nur abends und oder dass
216 man morgens, wenn die Kinder wirklich betreut sind, im Kindergarten sind, Angebote
217 machen, deswegen muss dann auch das Angebot verschieden sein. Und die Hauptsache,
218 die mir dann noch war, neben der Einbeziehung der verschiedenen Akteure war
219 eben, dass man die Sprachfähigkeit fördert bei allen. Die Sprachfähigkeit. Nicht nur,
220 dass man den Kindern jetzt sagt, sie müssen. Gibt ihnen Deutschunterricht, sondern
221 die allgemeine Sprachfähigkeit. Weil die Menschen, das war damals noch nicht so wie
222 heute, 94 war das noch nicht so schlimm, aber die ja nur noch in der IT-Sprache spre-
223 chen und gar nicht mehr wissen, gemeinsame Sätze zu bilden und gemeinsam sich zu
224 unterhalten, ne.
- 225 KM: Ehm, wenn Sie sich nochmal zurückerinnern: Wie kam die Idee des lebenslangen
226 Lernens oder lebensbegleitenden Lernens, jetzt ist die Begrifflichkeit erstmal egal,
227 überhaupt auf europäischer Ebene auf, wer hat diese Idee eingebracht?
- 228 RH: Naja, es kam eigentlich durch das Weißbuch von Jaques Delors, mehr Beschäfti-
229 gung, mehr (*liest nach...*)
- 230 KM: also würden Sie sagen, dass Jaques Delors das direkt selbst eingebracht hat?
- 231 RH: Das kam in dem Weißbuch von Jaques Delors stand es drin. Und das kann eben
232 Signal dafür geben, langfristig allgemeine berufliche Bildung. Um eben der Gemein-
233 schaft klarer zu machen. Und dann geht's natürlich danach los: wer schlägt das vor
234 und wie wird es umgesetzt? Also, es stand ja schon, dass es auf jeden Fall ein Europäi-
235 sches Jahr geben soll. Es hätte auch drei Jahre später kommen können oder so. Und
236 dann nimmt einer die Initiative, so wie jetzt haben wir zum Beispiel für die polnische
237 Ratspräsidentschaft, die ja jetzt kommt, einen Bericht machen müssen zur Zukunft der

- 238 Familie im demografischen Wandel in Europa und dann kam aus unserem Ausschuss
239 heraus, (...) dass das Jahr 2014 Europäisches Jahr der Familie sein soll. (...)
240 KM: Und wie haben Sie sich damals zum Europäischen Jahr des Lebensbegleitenden
241 Lernens eingebracht?
242 RH: Ich selber? Naja, ich selber nur weil ich, also dass ich den Bericht schreiben durf-
243 te. Und mehr muss man dann im Parlament eigentlich nicht machen, aber dadurch,
244 dass ich eben, ich war eben Landeselternbeiratsvorsitzende und dann hat die Zeit auf-
245 gehört, weil dann meine Kinder aus der Schule waren und dann waren (...)

Anhang IX: Analyisierte Dokumente

Eine Übersicht der analysierten Dokumente findet sich im Anschluss an das Literaturverzeichnis. Viele der Dokumente sind Dank der EU-Transparenzrichtlinie inzwischen einfach im Internet zu finden. Die Quellenangaben enthalten entsprechende Weblinks. Im Folgenden werden die analysierten Dokumente aufgeführt, die nicht über einfache Weblinks zu finden sind. der analysierten Dokumente findet sich im Anschluss an das Literaturverzeichnis. Viele der Dokumente sind Dank der EU-Transparenzrichtlinie inzwischen einfach im Internet zu finden. Die Quellenangaben enthalten entsprechende Weblinks. Im Folgenden werden die analysierten Dokumente aufgeführt, die nicht über einfache Weblinks zu finden sind.

Proposal for a European Parliament and Council Decision establishing 1996 as the European Year of Lifelong Learning (1996)

(94/C 287/09)

(Text with EEA relevance)

COM(94) 264 final — 94/0199(COD)

(Submitted by the Commission on 29 September 1994)

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL
OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Articles 126 and 127 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission,

Having regard to the opinion of the Economic and Social Committee,

Having regard to the opinion of the Committee of the Regions,

Whereas changes in lifestyles and in individual and collective patterns of behaviour generate new education and training requirements;

Whereas changes in the production cycle as a result of the introduction of new technologies and new configurations of work organization imply radical changes in the knowledge and skills required of workers and entail an effort to favour the emergence of new jobs in order to bridge the widening gap between economic growth and the creation of jobs in Europe;

Whereas the continuing adaptation of education and training systems to these new requirements is of major strategic importance to Europe whose economic competitiveness and social model are based on knowledge and know-how;

Whereas the role of lifelong learning for the individual and the worker is becoming fundamental both in order to secure personal fulfilment and to enhance long-term employment prospects; whereas the White Paper on Growth, Competitiveness and Employment stresses that education and training will undoubtedly play a crucial role in the renewal of growth, the recovery of competitiveness and the restoring of a socially acceptable level of employment;

Whereas the scale of unemployment affecting young people and adults bring risks of social upheaval and of scepticism as regards training, thus jeopardizing the confidence they should have in the concept of lifelong learning;

Whereas there should be exchanges of experience and information on what the Member States have achieved in their own countries, on the many regional and local

initiatives undertaken, and on the work of the Council of Europe and other international organizations involved in education and training;

Whereas 1996 will be the year in which the Leonardo ⁽¹⁾ and Socrates ⁽²⁾ programmes, which constitute the second generation of Community education and training programmes, come into their own;

Whereas the Structural Funds and the European Social Fund, and the Community initiatives which derive therefrom, particularly Employment and Adapt, do much to enhance quality education and training;

Whereas there is a need to highlight the fundamental importance of education and training for the construction of a Europe which is economically competitive and socially anchored in solidarity and in the encouragement of individual fulfilment, through a series of activities and events concerted at European Union level under the banner of a European Year of Lifelong Learning, and thus achieve a greater impact than that achieved by existing Community programmes and which would not be feasible for actions undertaken singly by Member States,

HAVE DECIDED AS FOLLOWS:

Article 1

1. Actions to provide information on, create awareness of and promote lifelong learning shall be undertaken between 1 January 1995 and 31 December 1996.
2. 1996 shall be proclaimed the 'European Year of Lifelong Learning'.

Article 2

The objectives of the actions referred to in Article 1 are to:

1. make the European public aware of the importance of lifelong learning as a key factor in the personal development of individuals and for a European model of

⁽¹⁾ Council Decision .../EC (JO No L ...).

⁽²⁾ European Parliament and Council Decision .../EC (OJ No L ...).

- competitiveness and growth which is employment-intensive;
2. foster better cooperation at all levels between education and training structures and the business community, particularly small and medium-sized enterprises;
 3. help to establish a European area of education and training through the academic and vocational recognition of qualifications within the European Union and through the introduction of a European dimension in education and training;
 4. stress the contribution made by education and training to the equality of opportunities — and thus the importance of this equality, particularly between men and women — in access to education and training.

Article 3

1. The actions referred to in Article 1 shall include general or theme-based events, the preparation and dissemination of communication products, and studies and surveys.
2. The criteria, procedures and arrangements for the selection and financing of actions are set out in the Annex.

Article 4

The Commission shall be responsible for the implementation of this Decision.

The Commission shall be assisted by a committee on an advisory nature composed of one representative from each Member State and chaired by the Commission representative.

The representative of the Commission shall submit to the committee a draft of the measures to be taken. The

committee shall deliver its opinion on the draft within a time limit which the chairman may lay down according to the urgency of the matter, if necessary by taking a vote.

The opinion shall be recorded in the minutes; in addition, each Member State shall have the right to ask to have its position recorded in the minutes.

The Commission shall take the utmost account of the opinion delivered by the committee. It shall inform the committee of the manner in which its opinion has been taken into account.

Article 5

Decisions on financial support to be awarded by the Community for actions proposed by Member States shall be taken by the Commission in accordance with the procedure set out in Article 4.

Article 6

1. Each Member State shall designate a body to be responsible for the selection, coordination and implementation nationally of the actions provided for in this Decision.
2. Applications for financial support for the actions provided for in Section II.B of the Annex shall be submitted to the Commission by the Member States concerned.

Article 7

The Commission shall submit, by 31 December 1997 at the latest, a report to the European Parliament, to the Council, to the Economic and Social Committee, and to the Committee of the Regions on the implementation, results and overall assessment of the actions provided for in this Decision and shall propose follow-up arrangements.

ANNEX

I. GENERAL

1. Objectives and grounds for the action

The action follows up the White Paper on growth, competitiveness and employment submitted by the Commission to the Brussels European Council in December 1993, in which it is recommended that the Commission should 'set firmly and clearly the essential requirements and the long-term objectives for measures and policies' in the areas of education and training, and that 'one way of sending an important signal and creating added awareness in this area would be to announce and organize a "European Year of Lifelong Learning"'.

2. Themes

Activities and events undertaken as part of the European Year of Lifelong Learning will focus on the objectives described in Article 2, namely the development, generalization and systematization of continuing education and training, the importance of cooperation between education and training structures and the business community, the potential of a European education and training area in

II

(Preparatory Acts)

COMMISSION

Amended proposal for a European Parliament and Council Decision establishing a European Year of Lifelong Learning (1996) ⁽¹⁾

(95/C 134/08)

(Text with EEA relevance)

COM(95) 124 final — 94/0199(COD)

(Submitted by the Commission pursuant to Article 189a (2) of the EC Treaty on 31 March 1995)

⁽¹⁾ OJ No C 287, 15. 10. 1994, p. 18.

ORIGINAL PROPOSAL

AMENDED PROPOSAL

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL
OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community and particularly Articles 126 and 127 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission,

Having regard to the opinion of the Economic and Social Committee,

Having regard to the opinion of the Committee of the Regions,

Whereas changes in lifestyles and in individual and collective patterns of behaviour generate new education and training requirements;

Whereas changes in the production cycle as a result of the introduction of new technologies and new configurations of work organization imply radical changes in the knowledge and skills required of workers and entail an effort to favour the emergence of new jobs in order to bridge the widening gap between economic growth and the creation of jobs in Europe;

ORIGINAL PROPOSAL

Whereas the continuing adaptation of education and training systems to these new requirements is of major strategic importance to Europe whose economic competitiveness and social model are based on knowledge and know-how;

Whereas the role of lifelong learning for the individual and the worker is becoming fundamental both in order to secure personal fulfilment and to enhance long-term employment prospects; whereas the White Paper on Growth, Competitiveness and Employment stresses that education and training will undoubtedly play a crucial role in the renewal of growth, the recovery of competitiveness and the restoring of a socially-acceptable level of employment;

AMENDED PROPOSAL

Whereas the continuing adaptation of education and training systems to these new requirements is of major strategic importance to Europe whose economic competitiveness and social model are based on knowledge and know-how, and whereas the attractiveness of vocational training and its social prestige are largely dependent on recognition of the equal value of general educational and vocational training and society's recognition of skilled occupations;

new recital

Whereas education and training are intended to develop each individual's personality, to teach him such values of private, social and public life as solidarity, tolerance and understanding of cultural diversity, to promote the ability of the various cultural groups to communicate, and to promote the involvement of all the citizens of Europe in democratic decision-making processes;

new recital

Whereas, according to the White Paper on Growth, Competitiveness and Employment more than two million jobs to be created by the year 2000 will consist of new careers linked with the technological revolutions in the audiovisual sector and the information society, requiring continuing education and flexibility in initial training concepts;

Whereas the role of lifelong learning for the individual and the worker is becoming fundamental in order to enhance long-term employment prospects; whereas the White paper on Growth, Competitiveness and Employment stresses that education and training will undoubtedly play a crucial role in the renewal of growth, the recovery of competitiveness and the restoring of a socially-acceptable level of employment;

new recital

Whereas it must be borne in mind that non-school education and training (e.g. adult education and open universities) are gaining in importance, whereas it must be ensured that everyone has access to such education and training, and whereas the promotion needed for non-school education must not be at the expense of broadly based initial training;

ORIGINAL PROPOSAL

Whereas the scale of unemployment affecting young people and adults brings risks of social upheaval and of scepticism as regards training, thus jeopardizing the confidence they should have in the concept of lifelong learning;

Whereas there should be exchanges of experience and information on what the Member States have achieved in their own countries and on the many regional and local initiatives undertaken, and on the work of the Council of Europe and other international organizations involved in education and training;

Whereas 1996 will be the year in which the *Leonardo da Vinci*⁽¹⁾ and *Socrates*⁽²⁾ programmes, which constitute the second generation of Community education and training programmes, come into their own;

(¹) Council Decision .../.../EC (OJ No L...).

(²) European Parliament and Council Decision .../.../EC (OJ No L...).

AMENDED PROPOSAL

new recital

Whereas continuing training which improves the trainee's prospects also forms a good opportunity for resolving social conflicts and, with appropriate concepts and actions, must help to prevent xenophobia, alcohol and drug abuse, and the associated willingness to resort to violence;

new recital

Whereas the Commission's White Paper on European Social Policy advocates a positive flexible approach to work and training, the raising of the skill levels of the present-day and future workforce and the examination of fiscal and other incentives with a view to investment by businesses and private individuals in continuing education for the development of lifelong learning opportunities for adults;

new recital

Whereas existing distance and self-instruction systems, global networks (especially computer networks), interactive communication among learners and between learners and teachers and information infrastructure have an important role to play in lifelong learning; whereas existing international networks are particularly suitable for language training; whereas sound basic training is essential if they are to be integrated into the lifelong learning process;

ORIGINAL PROPOSAL

Whereas the Structural Funds and particularly the European Social Fund and the Community initiatives which derive therefrom, particularly *Adapt* and *Employment*, do much to enhance quality education and training;

Whereas there is a need to highlight the fundamental importance of education and training for the construction of a Europe which is economically competitive and socially anchored in solidarity and in the encouragement of individual fulfilment, through a series of activities and events concerted at European Union level under the banner of a European Year of Lifelong Learning, and thus achieve a greater impact than that achieved by existing Community programmes and which would not be feasible for actions undertaken singly by Member States,

HAVE DECIDED AS FOLLOWS:

Article 1

1. Actions to provide information on, create awareness of and promote lifelong learning shall be undertaken between 1 January 1995 and 31 December 1996.
2. 1996 shall be proclaimed the 'European Year of Lifelong Learning'.

Article 2

The objectives of the actions referred to in Article 1 are to:

1. make the European public aware of the importance of lifelong learning as a key factor in the personal development of individuals and for a European model of competitiveness and growth which is employment-intensive;
2. foster better cooperation at all levels between education and training structures and the business community, particularly the SMEs;

AMENDED PROPOSAL

Whereas there is a need to highlight the fundamental importance of education and training for the construction of a Europe which is economically competitive and socially anchored in solidarity, through a series of activities and events concerted at European Union level under the banner of a European Year of Lifelong Learning, and thus achieve a greater impact than that achieved by existing Community programmes and which would not be feasible for actions undertaken singly by Member States;

new recital

Whereas an agreement on a *modus vivendi* between the European Parliament, the Council and the Commission concerning the implementing measures for acts adopted in accordance with the procedure laid down in Article 189b of the EC Treaty was reached on 20 January 1995,

1. make the European public aware of the importance of lifelong learning as a key factor in the personal development of individuals and in their participation in the democratic decision-making processes;

ORIGINAL PROPOSAL

AMENDED PROPOSAL

- | | |
|---|---|
| <p>3. help to establish a European area of education and training through the academic and vocational recognition of qualifications within the European Union and through the introduction of a European dimension in education and training;</p> <p>4. stress the contribution made by education and training to the equality of opportunities — and thus the importance of this equality, particularly between men and women — in access to education and training.</p> | <p>3. contribute to European competitiveness and to an employment-intensive economic growth by promoting awareness amongst the social partners of the importance of creating opportunities for lifelong learning to meet the challenges of economic and social change; particular encouragement shall be given to SMEs;</p> <p>4. raise awareness among European citizens of the initiatives taken by the European Union in the field of academic and vocational recognition of qualifications and promotion of a European dimension in education and training, particularly through the Leonardo and Socrates programmes. In this context, the European Year must focus, among other things, on promoting language skills;</p> <p>5. emphasize the importance of providing access to lifelong learning and appropriate recognized accreditation systems for all regardless of difference in sex, age, ability, ethnic, economic and social background with a view to ending the waste of talent, combating social exclusion, giving girls and women a wider choice of occupations and eliminating regional disparities;</p> <p>Deleted</p> <p>6. encourage parents and education authorities to shoulder their responsibility for the education and training of children and young people in a context of lifelong learning.</p> |
|---|---|

Article 3

1. The actions referred to in Article 1 shall include general or theme-based events, the preparation and dissemination of communication products, and studies and surveys.

ORIGINAL PROPOSAL

AMENDED PROPOSAL

2. The criteria, procedures and arrangements for the selection and financing of actions are set out in the Annex.

2. The actions should provide the means to fulfil the objectives described in Article 2. They shall highlight the importance of cooperation between education and training structures, business and the social partners; the potential of a European education and training area in the context of mobility of people receiving training and of workers; the need to ensure better access to relevant education and training actions for all regardless of gender, ethnic, economic and social background.

3. Priority in the selection of the actions mentioned in section II of the Annex will go to those which offer a practical demonstration of the advantages of education and training and a motivating incentive for individuals, enterprises and regional development alike; those highlighting education and training actions as part of a lifelong learning approach; those encouraging the social partners to promote through collective arrangements the provision of training and further training; those which show the contribution made by transnational cooperation and those which disseminate the results of Community interventions, those promoting through European, national, regional and local networks the exchange of ideas and the dissemination of good practice in relation to the provision of lifelong learning, particularly to the socially excluded and groups at risk.

Article 4

The Commission shall be responsible for the implementation of this Decision.

The Commission shall be assisted by a committee of an advisory nature composed of one representative from each Member State and chaired by the Commission representative.

The Commission shall be assisted by a committee of an advisory nature composed of two representatives from each Member State and chaired by the Commission representative.

The representative of the Commission shall submit to the Committee a draft of the measures to be taken. The Committee shall deliver its opinion on the draft within a time limit which the chairman may lay down according to the urgency of the matter, if necessary by taking a vote.

The opinion shall be recorded in the minutes; in addition, each Member State shall have the right to ask to have its position recorded in the minutes.

ORIGINAL PROPOSAL

The Commission shall take the utmost account of the opinion delivered by the Committee. It shall inform the Committee of the manner in which its opinion has been taken into account.

Article 5

Decisions on financial support to be awarded by the Community for actions proposed by the Member States shall be taken by the Commission in accordance with the procedure set out in Article 4.

Article 6

1. Each Member State shall designate a body responsible for the selection, coordination and the implementation nationally of the actions provided for in this Decision.

2. Applications for financial support for the actions provided for in section II.B of the Annex shall be submitted to the Commission by the Member States concerned.

AMENDED PROPOSAL

The decisions on actions to be implemented under this Decision shall be taken by the Commission in accordance with the procedure set out in Article 4.

Article 7

The Commission shall inform the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a regular basis of the activities planned under the European Year agreed on by the Advisory Committee. The Commission shall also ensure close cooperation with the Leonardo da Vinci and Socrates programmes.

Article 8

The Commission shall optimize the impact of the European Year for Lifelong Learning by ensuring that in 1996 related EU programmes and/or other financial instruments, in particular the education and vocational training programmes, the European Social Fund and the EU information policy give financial support and contribute to the objectives pursued by the Year.

Article 9

The Commission and the Member States, each in accordance with its areas of responsibility, shall ensure that the social partners and, where they have a responsibility for education and training, regional or local authorities are involved in the planning and implementation of activities connected with the Year.

ORIGINAL PROPOSAL

AMENDED PROPOSAL

Article 7

The Commission shall submit, by 31 December 1997 at the latest, a report to the European Parliament, to the Council, to the Economic and Social Committee and to the Committee of the Regions, on the implementation, results and overall assessment of the actions envisaged by this Decision and shall propose follow-up arrangements.

Article 10

The Commission shall submit by 31 December 1997 at the latest a report to the European Parliament, to the Council, to the Economic and Social Committee and to the Committee of the Regions, on the implementation, results and overall assessment of the actions envisaged by this Decision and shall propose follow-up arrangements.

ANNEX

I. GENERAL

Deleted

1. Objectives and grounds for the actions

The action follows up the White Paper on Growth, Competitiveness and Employment submitted by the Commission to the Brussels European Council in December 1993, in which it is recommended that the Commission should 'set firmly and clearly the essential requirements and the long-term objectives for measures and policies' in the areas of education and training, and that, 'one way of sending an important signal and creating added awareness in this area would be to announce and organize a "European Year of Lifelong Learning"'.

2. Themes

Activities and events undertaken as part of the European Year of Lifelong Learning will focus on the objectives described in Article 2, namely the development, generalization and systematization of continuing education and training, the importance of cooperation between education and training structures and the business community, the potential of a European education and training area in the context of mobility of people receiving training and of workers, the need to ensure better access to education and training actions — particularly from the point of view of equal opportunities for men and women.

3. Criteria

Priority in the selection of the actions mentioned in Section II will go to those which offer a practical demonstration of the advantages of education and training for individuals, firms and regional development alike; those highlighting education and training actions as part of a lifelong approach; those based on Community action on education and training; and those which show the contribution made by transnational cooperation.

ORIGINAL PROPOSAL

AMENDED PROPOSAL

II. CONTENTS

A. Actions wholly financed out of the Community budget

- | | |
|---|--|
| 1. (a) Organization of European conferences on the abovementioned themes to launch and to close the European Year. | 1. Awareness creation actions throughout the European Union. |
| (b) Organization of meetings in the Member States in order to stress the contribution made by the European Union to the abovementioned themes. | (b) Organization of meetings in the Member States in order to stress the contribution made by the European Union to the attainment of the aims of the European Year. |
| 2. Community-wide information and promotional campaigns involving: | Deleted |
| (a) the designing of a logo and a slogan for the European Year of Lifelong Learning; | 2. The designing of a logo and a slogan for the European Year of Lifelong Learning. |
| (b) preparation of communication products e.g. video clips describing innovatory experiences in education and training; multimedia points at fairs and exhibitions; brochures and leaflets; packages (texts, pictures, graphs, diagrams, etc.) to facilitate organization of local and regional conferences and seminars around the Year's four themes; interactive systems (CD-ROM, CD-I or telematics) to complement printed material; in addition to raising awareness these products will help to improve access by a wider public to information on the vocational recognition of qualifications, on the conditions of access to higher education in the Union, and on the projects supported by the different Community programmes and initiatives; | 3. Preparation of communication products e.g. video clips describing innovatory experiences in education and training; multimedia points at fairs and exhibitions; brochures and leaflets; packages (texts, pictures, graphs, diagrams, etc.) to facilitate organization of local and regional conferences and seminars around the Year's four themes; interactive systems (CD-ROM, CD-I or telematics) to complement printed material; in addition to raising awareness these products will help to improve access by a wider public to information on the vocational recognition of qualifications, on the conditions of access to higher education in the Union, and on the projects supported by the different Community programmes and initiatives. |
| (c) the use of the major public (television, radio, press) and specialized media (educational TV channels, specialized press) for events and promotional campaigns; | 4. Cooperation with the media. |
| (d) organization of European competitions (e.g. for pupils, schools, companies or local authorities) highlighting tangible experiences and achievements on one of the Year's four themes, <i>inter alia</i> , in conjunction with business circles, the social partners and the world of education, particularly as regards access for workers to continuing education and training. | 5. Organization of European competitions highlighting tangible experiences and achievements in relation to one of the Year's objectives. |

ORIGINAL PROPOSAL

3. Organization of surveys, preparatory and *ex post* assessment studies as a function of the target publics for each of the themes, one of the main points being to circumscribe more accurately the expectations of these different publics, including as regards the contribution of the Union.

B. Actions co-financed out of the Community budget

The actions proposed for the European Year by the national authorities could qualify for modulated financing out of the Community budget according to each case, up to a maximum of 50 % of the cost. These actions could relate *inter alia* to:

- (a) national or regional events around the common themes established for the European Year;
- (b) providing information on and disseminating examples of good practice;
- (c) organization of prizes and competitions at national or regional level.

C. Actions receiving no financial aid from the Community budget

Voluntary actions to be conducted by public or private operators, including authorization to use the logo and priority themes of the European Year in campaigns and events.

AMENDED PROPOSAL

6. The provision of a certificate of participation to those who take part in the activities organized within the European Year for Lifelong Learning.

7. Surveys, in particular with a view to better defining the target groups concerned by the Year's themes and to evaluating the impact of the Year.

B. Actions co-financed up to 50 % out of the Community budget

Deleted

- 1. National or regional events around the common themes established for the European Year.
- 2. Providing information on and disseminating examples of good practice.
- 3. Organization of prizes and competitions at national or regional level.

COMMUNICATION TO THE MEMBER STATES

laying down guidelines for operational programmes or global grants which Member States are invited to propose within the framework of a Community initiative on Employment and Development of Human Resources aimed at promoting employment growth mainly through the development of human resources

(94/C 180/10)

1. At its meeting of 15 June 1994 the Commission of the European Communities decided to introduce a framework initiative on 'Employment and Development of Human Resources' in the context of Article 11 of the Council Regulation (EEC) No 4253/88 as modified by the Council Regulation (EEC) No 2082/93.

2. Within the framework of this initiative the Community may grant subsidies for measures which satisfy the guidelines laid down in this communication and which are included in proposals for operational programmes or global grant submitted by the Member States and approved by the European Commission. In addition, other Community financial instruments may make an appropriate contribution to this initiative.

I. OBJECTIVES

3. This initiative aims to contribute to the development of human resources and to improve the workings of the labour market with a view to enhancing employment growth, to promoting social solidarity in the European Union and to promoting equal opportunities for women on the labour market. As such it is a direct follow-up to the Commission's White Paper on Growth, Competitiveness and Employment, the main thrust of which is to put the highest possible premium on pro-active labour market measures to stimulate employment-intensive growth.

4. The initiative has three inter-related objectives corresponding to three distinct but inter-connected strands:

- a) to promote equal employment opportunities for women, in particular with regard to training measures, access to future-oriented occupations and to management positions ('Employment-NOW');
- b) to improve the employment prospects of the disabled, and other disadvantaged groups ('Employment-HORIZON');
- c) to promote labour market integration of young people, in particular those without basic qualifications or training ('Employment-YOUTHSTART').

5. Positive benefits will accrue right across the initiative from the active crossfertilisation of ideas and experiences promoted within each strand. A coordinated response is called for in submitting requests for support under this initiative. Member States should ensure that the overall package of proposals is a well-balanced set of measures related to each of the strands of the initiative. The proposals should also ensure coherence of action between the three strands.

The Commission, in partnership with Member States, will aim to ensure complementarity between measures assisted under this initiative and those supported under other Community programmes, in particular in the field of vocational training.

II. PRIORITIES

6. Over and above the measures taken by Member States themselves and the other activities supported by the European Social Fund, this initiative is intended to serve as a catalyst for Community-wide innovation as well as for the organised transfer of expertise and the dissemination of good practice between Member States.

In order to achieve higher added value for the Community, Member States' proposals should, in particular:

- a) demonstrate an overall transnational dimension, giving priority to transnational exchange, cooperation and dissemination of information, in particular involving partners in Objective 1 regions;
- b) consist of measures and actions which are innovative;
- c) give priority to improving the efficiency of training and employment systems and services and the promotion of transparency of qualifications;
- d) encourage a more active and co-ordinated approach at local level to obtain a greater employment impact by involving in the planning, implementation and evaluation of the measures all relevant actors designated by the Member States, including local and regional authorities, economic and Social Partners and voluntary bodies;
- e) reinforce Community policies as well as Community programmes especially in the field of human resources and labour market integration;
- f) provide for the necessary flexibility to accommodate needs which cannot be foreseen at the first planning stage, and which call for a special effort from the Community.

III. REGIONAL ELIGIBILITY AND CONCENTRATION

7. This initiative is applicable to the whole of the territory of the Union. However, particular emphasis will be placed on the needs of the less favoured regions. A number of measures will therefore apply only to priority regions (Objectives 1, 2 and 5b).

IV. ELIGIBLE MEASURES

8. The list of measures which follows presents all eligible measures which may be financed under this initiative. When preparing their proposals for Operational Programmes or for global grants, Member States are invited to select, in cooperation with the Commission, a more limited list of measures per strand on which to concentrate financial assistance.

9. *'Employment-NOW' (equal employment opportunities for women).*

This strand aims to help to reduce unemployment among women and to improve the position of those already in the workforce, through the promotion of equal employment opportunities. It will support the development of innovative strategies to respond to changes in the organisation of work and changing job requirements.

The transnational dimension of the initiative will permit a comparison of different experiences, as well as the transfer of know-how and experience and cooperation. It will also reinforce the development of innovatory actions in favour of women, especially in Objective 1 areas and in sectors where such actions are at present less developed. To ensure a maximum multiplier effect, particular attention will be given to the development of the training of trainers as well as the structure of training programmes, methodologies and tools.

The first NOW Initiative demonstrated the need to develop strong and active partnerships at local, national and transnational level. These should involve enterprises, public and private bodies responsible for training and employment, bodies responsible for equality issues, regional and local authorities, non-governmental organisations and women's organisations, in such a way that best practice is gradually taken up and incorporated into mainstream training and employment systems. Priority should be given to actions in which Social Partners and women's organizations are actively involved at all levels.

Within this strand the following measures will be eligible for assistance:

- a) *the development, in particular through transnational cooperation, of appropriate training guidance, counselling and employment systems including:*
 - development of cooperation and networking between training bodies in order to promote equality of opportunities for women in the labour market, with particular emphasis on improving access to and promoting women's progress in, rapidly developing sectors and new areas of work, and to their access to management responsibilities;

- the strengthening of links between training bodies, higher educational establishments and enterprises to improve the professional integration of women (Objective 1 regions only);
 - support to educational establishments for the development of innovatory educational material which improves equality of opportunity for women in the labour market (Objective 1 regions only);
 - support for the creation or development of guidance/counselling and pre-training services for women;
 - support for the creation or development at local level of advisory services to facilitate the start-up of SMEs and cooperatives;
 - support for the creation or development of relevant care services infrastructure, where they are less developed (Objective 1 regions only);
- b) *the delivery, in particular on a transnational basis, of training, including:*
- the provision of a comprehensive package of flexible training and other accompanying measures, including information, guidance, counselling, pre-training, personal development, upgrading of basic skills and qualifying training, re-training, job-search assistance, business traineeships and in-job support. Particular attention should be given to new job requirements, new qualifications and skills, notably in the area of RTD and innovative technologies;
 - vocational training measures, including preparatory training, geared specifically to the needs of running businesses or cooperatives;
 - training for trainers, for those responsible for personnel or for negotiating training matters within enterprises, in order to make them more aware of and active in equality issues;
 - training in equality of opportunities for those responsible for personnel in the public sector, for educational personnel and for equality advisors in educational establishments (Objective 1 regions only);
 - the development of innovatory assessment methods to integrate within career structures all the experiences and activities carried out by women, including those that are not formally recognised, in order to promote accreditation of prior learning;
 - initial and continuing training especially in SMEs and in sectors subject to industrial change, to adapt the female workforce to the changing labour market and to improve their career development;
 - initial and continuing training for appropriate care services personnel with a view to improving the quality of these services.
- c) *job creation and support, particularly through transnational cooperation, for the start up of small businesses and cooperatives by women, including:*
- development of networking and cooperation on local employment initiatives, aimed at mobilising the capacities of women to build on local resources, in particular in areas such as tourism, culture, environment, care and for job creation in rural areas;
 - aid for the creation of self-employed activities, small enterprises and cooperatives including recruitment aid;
 - aid for the setting up of financial support instruments for enterprise creation by women;

Within the framework of measures provided under a), b) and c), the Commission will support the operating costs of care services for dependants in order to facilitate participation in training and employment of women with children and/or other dependants.

d) *information dissemination and awareness actions, particularly through transnational cooperation, including:*

- measures directed in particular at the Social Partners, personnel of education, training and employment services, local and regional authorities and the general public to heighten awareness about the need to act in favour of equal opportunities between men and women in the labour market;
- the setting-up of networks, creation or improvement of data bases and the carrying out of studies linked with the objectives of this strand and the dissemination of the results of best practice;
- gender-related monitoring and assessment of vocational training and employment actions.

10. *'Employment-HORIZON' (improving the employment prospects of the disabled and other disadvantaged groups).*

This strand will promote, with an important emphasis on the transnational dimension, measures to improve access to the labour market for those who find themselves excluded from it or those at the risk of being excluded. It is aimed at those people who are not merely unemployed but who face severe obstacles to their integration due to the degree of their marginalisation. This group includes, on the one hand, the disabled, and, on the other hand, the disadvantaged, in particular, people at high-risk, including drug addicts and marginalized persons, immigrants, refugees, itinerants, isolated people, single-parent families, the homeless, prisoners and ex-prisoners. Increasingly some of the long-term unemployed will also fall into this group. Priority under this strand must be given to actions in favour of disabled people in particular with regard to the level of funding.

Overcoming the problems of these groups has to be tackled through two main types of action. The first is the improvement of the quality of training especially the development of new employment skills and qualifications. The second includes job creation actions, in particular through new forms of work organisation, through employment aids and support for work in the open labour market and through developments in relation to sheltered employment. Emphasis should be placed on a bottom-up approach.

The strand will reinforce in particular measures under Objective 3 of the Structural Funds to facilitate the occupational integration of those exposed to exclusion from the labour market. There will be a particular focus on the disabled and other disadvantaged groups. It will also draw on the previous experiences of relevant Community programmes and particularly on the lessons of the first Horizon programme.

The partners involved at national and transnational level will include enterprises, public and private bodies responsible for training and employment, universities and research institutes, regional and local authorities, and non-governmental organisations. Priority should be given to actions in which the Social Partners are actively involved at all levels.

Within the scope of this strand, the following measures will be eligible for assistance;

a) *the development, in particular through transnational cooperation, of appropriate training, guidance, counselling and employment systems, including:*

- support for the creation or development of tailored advisory services and local development agencies to help to create jobs for disabled and disadvantaged people particularly in the sectors where potential employment growth appears high, (Objective 1, 2 and 5b only);
- the adaptation of the work place, in particular through the introduction of new technologies, and the development of conditions for distance work;
- support for the implementation of flexible training and learning systems such as distance and interactive computer learning;

- the improvement of access to training and work-related services through the adaptation of buildings and transport systems, (Objective 1 regions only);
 - the occupational integration of disadvantaged people within urban communities with the help of community infrastructure, information, advice and development of services, (Objective 1, 2 and 5b regions only);
 - setting up reception/guidance and employment centres, including places of transit, for multiple use, for the initial integration of refugees, (Objective 1 regions only);
- b) *the delivery, in particular through transnational cooperation, of training, including:*
- training for qualifications and skills related to the use by disabled people of technologies in the work or training place;
 - training of disabled and disadvantaged people, in new skills and qualifications especially for sectors where employment growth appears high and in the areas of RTD and innovative technologies;
 - training of disabled and disadvantaged people (functional, psychological and social rehabilitation, pre-training, upgrading of basic skills, retraining) preceded and accompanied by on-going assessment and counselling. This will include *inter alia* 'on the job' training modules linked to special courses for specific target groups to improve integration into the labour market;
 - training schemes for experts and for human resources personnel in the field of reorganisation of work and adaptation of the workplace;
 - training or upgrading of skills and qualifications of advisers, local development agents, trainers, social workers, representatives of the Social Partners and those responsible for personnel in the private sector in order to improve their understanding and awareness in matters concerning the integration of the disabled and disadvantaged and into sectors where employment growth appears high;
- c) *job creation and support, particularly on a transnational basis, for the start-up of enterprises cooperatives and public-private partnerships, including:*
- job creation measures designed to exploit local potential for developing new types of employment based on innovative approaches to work organisation. Introduction of such approaches into enterprises in order to prevent job loss of disabled workers;
 - innovative approaches to reducing the labour costs for employers of groups with lower productivity in the labour market;
 - development of supported employment places and new employment schemes (through, for example, sheltered employment and cooperatives);
 - job creation actions to facilitate integration into the labour market and to offset possible loss of benefits in the transition from a protected environment;
 - support to local employment initiatives including public-private partnerships and involving local communities in particular in sectors where employment intensive growth appears high.
- d) *information dissemination and awareness actions, including:*
- support for wide dissemination of information on employment and training opportunities in a format accessible to disabled and disadvantaged groups;
 - actions to raise the awareness of the general public, the Social Partners and education, training and employment services personnel with regard to the employment potential of disabled and disadvantaged people, in particular through the publication of codes of good practice;
 - support for information services and support structures such as networks for the dissemination of this information.

11. 'Employment-YOUTHSTART' (promoting labour market integration of young people).

One of the main conclusions of the White Paper on Growth, Competitiveness and Employment is that more effort is required to enable young people to participate effectively in the labour market. Young people who have left education without qualification face particular problems of integration. They often cannot compete effectively in an already difficult labour market, and they face the danger of long-term unemployment and potential alienation from society.

In order to address this fundamental problem the Commission proposed in its White Paper, endorsed by the Heads of State and Government in December, a scheme called YOUTHSTART. The aim of the scheme is to stimulate actions by Member States leading progressively in the longer term to the provision of a youth guarantee throughout the Union. The idea is that every young person under the age of 20 would eventually be guaranteed access either to full-time employment or to a recognized form of education or training, including apprenticeship or other forms of linked work and training. Special efforts would be targeted at young people leaving school with no diploma or basic qualifications. As far as possible, work experience would be industry or service based. However, the huge scope for employment in the fields of environment, urban regeneration and the care sector would also be exploited. YOUTHSTART would guarantee each of its citizens a stake in the development of the Union. At the same time it would guarantee the Union the development of its greatest resource, namely its young people who all too often and all too quickly can drift into unemployment, often long-term, and eventually exclusion.

The basis of YOUTHSTART would be 12 national programmes tailored to the requirements of each Member State receiving where appropriate support through the Community Support Frameworks. More limited but carefully targeted resources will be channelled through Employment-YOUTHSTART mainly for pilot actions. Employment-YOUTHSTART will act as a catalyst for the scheme as a whole. The scheme has as its long term objective the progressive introduction of measures to ensure that all young people have access either to fulltime employment or to a recognized form of education or training. Employment-YOUTHSTART will ensure the development of the innovative and transnational dimension of YOUTHSTART. It will assert the development of structured networks of projects and programmes in order to ensure the exchange of good practice and experience. In exceptional and duly justified circumstances, Member States may include young persons over the age of 20 within the framework of Employment-YOUTHSTART.

To maximize the value of YOUTHSTART, it will be linked to the establishment of agreed standards and targets. These standards and targets, to which the initiative would make an essential contribution, would include: a coherent link with the labour market; minimum training/qualification standards; independent counselling; adequate postactivity placement; remuneration; a full range of 'soft infrastructure' support (childcare, literacy etc); role of social security and planned, structured transnational exchange opportunities.

Within this strand of the initiative the following measures, designed to complement the introduction or development of appropriate measures within national programmes, will be eligible for assistance:

- a) *the development, in the context of assuring the necessary complementarity with other related actions of the ESF and those supported under the Leonardo programme and in particular on a transnational basis, of appropriate training guidance, counselling and employment systems, in the public and private sectors as appropriate, including:*
- the setting of targets and standards in regard to careers guidance, pre-training, vocational training, apprenticeships, placement activity, supporting measures and evaluation;
 - identification, adaptation and transfer of existing good practice models relating to labour market integration of young people;
 - the conception, development and delivery of innovatory approaches to labour market integration of young people especially through distance learning;

- facilitating a more active interaction between education, vocational training and the labour market to enhance job opportunities generally.
- b) *the provision, where appropriate on a transnational basis, mainly by building on pilot actions and experience gained in related Community programmes, especially under the proposed Leonardo programme, of training and placement, including:*
 - structured training and placement programmes for young people, with a particular emphasis on enhancing and reinforcing vocational, personal, entrepreneurial and linguistic skills, to be co-ordinated effectively with local programmed training and placement activity;
 - the training of trainers and placement personnel particularly those designing and delivering services at local level, in order to improve labour market integration of young people;
 - facilitating special training and placement experience, particularly in the fields of the arts, cultural heritage, environmental protection, urban regeneration and care services;
 - the application of innovatory models which can support and enhance local activity.
- c) *assisting job creation, in particular through transnational cooperation, including:*
 - measures aimed at young people wishing to become self employed with particular emphasis on developing relationships with young entrepreneurs in other Member States, transnational trading agencies, and self help networks;
 - transnational exchanges between local development agencies in order to identify and apply innovative support and development models;
 - support for local employment initiatives aimed at the integration of young people, particularly in the fields of the arts, cultural heritage, environmental protection, urban regeneration and the care sector;
- d) *information dissemination and awareness actions, in particular on a transnational basis, including:*
 - measures aimed at raising awareness, especially among the Social Partners and of agencies concerned, of the particular integration problems facing young people and of possible responses;
 - support for related information services at national, regional and local level;
 - information activities aimed at promoting the Employment-YOUTHSTART programme among young people.

V. TECHNICAL ASSISTANCE

12. Technical assistance will be available at the initiative of the Member States or of the Commission and will be supported during both the stage of preparation of proposals and the subsequent stage of implementation. Technical assistance may include:
- the dissemination of information and other awareness actions;
 - the provision of consultancy and expert services;
 - the organisation of bilateral or multilateral meetings between Member States to facilitate cooperation;
 - the development and sharing of databases on training and employment services and other aspects of labour market organisation;
 - the carrying out of studies regarding innovative methods and the results of training, training of trainers and vocational guidance activities;
 - assistance on evaluation procedures and practices;
 - the creation or development of Community-wide networks to facilitate innovation and transnational cooperation.

A coordinated and coherent approach in regard to related Community action programmes should be ensured in particular for databases, networks and information dissemination. When the Commission proposes to launch a specific network, it will inform the Member States in due time.

VI. COMMUNITY FINANCING

13. The actions covered by this initiative shall be jointly financed by the Member States, the Community and by enterprises and other bodies where appropriate. Where employees of companies take part in the various operations, the enterprises concerned shall finance an appropriate part of their cost.

14. The total contribution from the Structural Funds for the period 1994-1999 is estimated at 1,4 billion ECU of which 0,8 billion ECU will be allocated to Objective 1 regions.

15. The distribution of resources between Member States under this initiative will be based on the relative severity of structural problems, including in particular relevant unemployment levels, as well as the quality of the proposals submitted for operational programmes and global grants.

16. Amounts will be allocated to each strand as follows:

'Employment-NOW':	370 MECU.
'Employment-HORIZON':	730 MECU.
'Employment-YOUTHSTART':	300 MECU.

In the adoption of the respective Operational Programmes, a corresponding balance between the strands should be reflected.

17. Rates of assistance will respect the provisions of the Structural Funds regulations. Under the Technical Assistance provisions, a maximum rate of assistance may be accorded for transnational actions.

VII. IMPLEMENTATION

18. Member States are invited to present proposals for support in the form of operational programmes or of global grants within four months of the date of publication of this communication. In the latter case, Community assistance may be granted directly to decentralised organisations responsible for implementation, including organisations responsible for managing transnational actions and designated by the Member State concerned.

19. As far as the most remote regions are concerned, the measures laid down in this initiative should, as a priority, be implemented in the framework and within the financial resources of the Community initiative Regis.

20. During the preparation of proposals, Member States are invited to discuss with the Commission the main priorities and eligible measures and the mechanisms of implementation.

21. Use can be made of the provisions for transnational operational programmes whereby two or more Member States may, on their own initiative or at the invitation of the Commission, present a single application for assistance. In response to these applications the Commission may, in consultation with the Member States concerned, take a single decision granting financial support.

22. Within the context of operational programmes or global grants measures should be identified by the main Objectives of the Structural Funds. The proposals must include a general appreciation of the situation indicating the objectives to be attained and should include a timetable, criteria and procedures for implementation, monitoring and assessment.

23. A single Monitoring Committee within each Member State will be responsible for the initiative as a whole.

24. It is proposed to develop special support structures under the various strands of the initiative. Cooperation with other Community action programmes concerned will also be reinforced in terms of guidelines, technical assistance, joint operations and networks, follow-up of projects, evaluation, research and dissemination of information. The national authorities concerned with this initiative will make reciprocal arrangements with those concerned with other related Community programmes to ensure that, in the selection of the projects, there is the maximum complementarity and minimum overlap between these programmes.

25. The Commission will require Member States to formulate and implement programmes so as to optimise the conditions for transnational cooperation.

VIII. EVALUATION

26. During and at the end of the planning period the Commission shall evaluate, in partnership with the Member States, the results of the programmes submitted. In order to carry out this evaluation the Commission will use the objectives specified by Member States according to the provisions laid down in part VII, point 22 as the main benchmark against which to assess progress. As a function of the desired objectives and the implemented measures this evaluation will provide data related to the target groups including the final beneficiaries. The European Parliament, the Management Committee on the Community Initiatives and the Committee referred to in part VII, point 23 of this communication shall be informed of the results of such evaluation measures and the action taken in response to them.

27. Correspondence concerning this communication should be sent to:

Mr. H.C. Jones,
Acting Director-General,
Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs,
Commission of the European Communities,
Rue de la Loi, 200,
B-1049 Brussels.

(¹) OJ No L 193, 31. 7. 1993, p. 24.

(²) OJ No C 196, 4. 8. 1990, p. 15.

COMMUNICATION TO THE MEMBER STATES

laying down guidelines for operational programmes or global grants which Member States are invited to propose within the framework of the Community initiative, Adaptation of the Workforce to Industrial Change (ADAPT), aimed at promoting employment and the adaptation of the workforce to industrial change

(94/C 180/09)

1. At its meeting of 15 June 1994 the Commission of the European Communities decided to introduce an initiative on 'Adaptation of the Workforce to Industrial Change (ADAPT)' in the context of Article 11 of the Council Regulation (EEC) No 4253/88 as modified by the Council Regulation (EEC) No 2082/93.

2. Within the framework of this initiative the Community may grant subsidies for measures which satisfy the guidelines laid down in this communication and which are included in proposals for operational programmes or global grants submitted by the Member States and approved by the European Commission. In addition, other Community financial instruments may make an appropriate contribution to this initiative.

I. OBJECTIVES

3. This initiative aims to contribute to the adaptation of the workforce to industrial change, and to improve the workings of the labour market with a view to growth, employment and the competitiveness of companies in the European Union. As such, it is a direct follow-up to the Commission's White Paper on Growth, Competitiveness and Employment presented to the European Council in December 1993.

4. The initiative has four inter-related objectives:

- a) to accelerate the adaptation of the workforce to industrial change;
- b) to increase the competitiveness of industry, services and commerce;
- c) to prevent unemployment by developing the workforce through improving qualifications and their internal and external flexibility and ensuring greater occupational mobility;
- d) to anticipate and accelerate the development of new jobs and new activities, particularly labour intensive ones; this includes exploiting the potential of SMEs.

5. Positive benefits will accrue right across the initiative from the active crossfertilisation of ideas and experiences. In submitting requests for support under this initiative Member States should ensure that the overall package of proposals contains a well-balanced set of actions related to each of the main categories of eligible measures listed in paragraph 7 of this Communication.

The Commission in partnership with Member States, will aim to ensure complementarity between measures assisted under this initiative and introduced under the Employment and Development of Human Resources initiative, the initiative for SMEs as well as those supported under other Community programmes, in particular in the field of vocational training and of equal opportunities for women.

II. PRIORITIES

6. Over and above the measures taken by Member States themselves and the other activities supported by the European Social Fund, this initiative is intended to serve as a catalyst for Community-wide innovation as well as for the organised transfer of expertise and the dissemination of good practice between Member States. Attention will be given to actions aiming at promoting equal opportunities for women.

In order to achieve higher added value for the Community, Member States' proposals should aim, in particular:

- a) to facilitate the adaptation of the workforce at risk through vocational training and retraining, guidance and counselling actions, especially for workers confronted with evolving job requirements related especially to changes in particular:
 - new technological production systems;
 - new production procedures;
 - management and organisation of work (strategies of total quality);
 - use of modern communication and information systems;
 - increasing of environmental requirements;
 - rational use of energy;
 - design of products;
 - changing in marketing strategies.
- b) to promote partnership and cooperation between research centres, enterprises training bodies and public authorities, in particular:
 - to stimulate enterprises to train their employees in order to allow for rapid application of research and development results which respond to the concrete needs of enterprises especially as regards the application of new technologies;
 - to improve the capacity of training providers to deliver the necessary training in this regard.
- c) to develop networks and cooperation between producers, suppliers and customers; this will involve both large companies and suppliers as well as SMEs, in order to stimulate the transfer of relevant know-how and good practice and to improve the ability of firms to train their workforce especially to meet the specific needs of SMEs.

In this context, a particular effort will be made:

- to ensure the essential synergy of interrelated business and training plans;
- to promote the development of competitive cluster activities and the participation of SMEs in enterprise networks.

To ensure the equal and full participation of both male and female employees in training, adequate child-care provision should be provided.

This list of priorities is not exhaustive and may need to be adapted in the light of the changing industrial situation.

III. ELIGIBLE MEASURES

7. The list of measures which follows presents all actions which may be financed under this initiative. When preparing their proposals for Operational Programmes or for global grants, Member States are invited to select, in cooperation with the Commission, a more limited list of measures on which to concentrate financial assistance.

The eligible measures should have some specific features:

- a) demonstrate an overall transnational dimension, giving priority to transnational exchange, cooperation and dissemination of information, involving partners in Objective 1 regions;
- b) be innovative;
- c) give priority to improving the efficiency of training and employment systems and services and the promotion of transparency of qualifications;

- d) encourage a more active and co-ordinated approach at local level to obtain a greater employment impact by involving in the planning, implementation and evaluation of the measures all relevant actors designated by the Member States, including local and regional authorities, economic and social partners and training bodies;
- e) reinforce Community policies as well as Community programmes especially in the field of employment, human resources and labour market integration;
- f) provide for the necessary flexibility to accommodate needs which cannot be foreseen at the first planning stage, and which call for a special effort from the Community.

The following measures will be eligible:

1) *Supply of Training, Counselling and Guidance, including:*

- support in the form of expertise for groups of firms designed to help them to identify the implications of changes to the industrial environment and to define and set up business plans and to implement the corresponding training plans and actions;
- support for the development and supply of training schemes related to new qualifications and skills of the workforce in firms concerned linked to change in production systems, by developing cooperation between training institutes, research centres, economic development agencies and firms;
- development and supply of guidance and counselling systems for workers affected by industrial change in different economic sectors, in particular those threatened by unemployment and those working within SMEs;
- assistance to SMEs for the setting-up and implementation of internal and external ongoing training programmes;
- training actions aimed at improving the capacity of entrepreneurs and managers to adapt to change and to design the relevant business plans; particular attention will need to be paid to improving management quality in SMEs.

2) *Anticipation, promotion of networking and new employment opportunities including:*

- anticipation of labour market trends and skill/qualification needs relating to the changing environment of industry and services through the creation or development at European level, of sectoral and regional networks set up to analyse trends in: markets, production systems, enterprise organization, industrial relations, employment and related qualifications and the local development support structures and services offered to firms; these networks should work in close association with the economic and social partners, training providers and employment services;
- encouragement for cooperation and training in new fields of economic activities with a view to the creation of new employment opportunities;
- support for local employment development initiatives including public-private partnerships to combine economic development strategies with training activities for the affected workforce.

3) *Adaptation of support structures and systems including:*

- promotion of cooperation and exchange between companies and research in the field of technology transfer to local labour markets and economic sectors most affected by change in employment and training to firms and vocational training bodies;

- support for the development of schemes for the training of trainers of adaptation of workers to industrial change and change in production systems outlined for this initiative;
- support to actions promoting regional, inter-regional and transnational cooperation between enterprises; in particular training for the setting up of shared service provision (e.g. research, design, marketing).

4) *Information, dissemination and awareness actions including:*

- development of databases on employment and adaptation actions geared towards the adaptation of workers to change, and interlinkage with databases on continuous training;
- promotion of the diffusion of best practice and exchange of experience based on an inter-regional and transnational approach stimulating the application of adequate training schemes and to enhance the multiplier effect;
- studies related to industrial change with particular reference to management, organisation, technological innovation, new production systems and procedures, communication and information systems, environmental factors and their impact on occupation and skill/qualifications of the workforce interlinked with the methods and results of training, training of trainers and vocational guidance activities;
- actions to raise awareness of the different economic sectors, training and employment services, research institutes, chambers of commerce and industry, employers and workers organisations and the public authorities, amongst other relevant actors in particular through specific exchange seminars and publication of examples of good practice; support for information services and support structures such as networks for the dissemination of this information.

IV. REGIONAL ELIGIBILITY AND CONCENTRATION

8. This initiative is applicable to the whole of the territory of the Union. However, particular emphasis will be placed on the needs and of the less favoured regions.

V. TECHNICAL ASSISTANCE

9. Technical assistance will be available at the initiative of the Member States or of the Commission and will be supported during both the stage of preparation of proposals and the subsequent stage of implementation. Technical assistance may include:

- dissemination of information and other awareness actions;
- provision of consultancy and expert services;
- organisation of bilateral or multilateral meetings between Member States and acting organisations to facilitate cooperation;
- development and sharing of databases on labour market, employment training and employment services and other aspects of labour market organisation;
- carrying out of studies regarding innovative methods and the results of training, training of trainers and vocational guidance activities;
- assistance on evaluation procedures and practices;
- creation or development of Community-wide networks to facilitate innovation and transnational cooperation.

A coordinated and coherent approach in regard to related Community action programmes should be ensured in particular for databases, networks and information dissemination. When the Commission proposes to launch a new network, it will inform the Member States in due time.

VI. COMMUNITY FINANCING

10. The actions covered by this initiative shall be jointly financed by the Member States, the Community and by enterprises and other bodies where appropriate. Where employees of companies take part in the various operations, the enterprises concerned shall finance an appropriate part of their cost.

11. The total contribution from the Structural Funds for the period 1994-1999 is estimated at 1,4 billion ECU of which 0,4 billion ECU will be allocated to Objective 1 regions.

12. The distribution of resources between Member States under this initiative will be based on the relative severity of structural problems, including in particular relevant unemployment levels, as well as the quality of the proposals submitted for operational programmes and global grants.

13. Rates of assistance will respect the provisions of the Structural Funds regulations. Under the Technical Assistance provisions, a maximum rate of assistance may be accorded for the transnational actions.

VII. IMPLEMENTATION

14. Member States are invited to present proposals for support in the form of operational programmes or of global grants within four months of the date of publication of this communication. In the latter case, Community assistance may be granted directly to decentralised organisations responsible for implementation, including organisations responsible for managing transnational actions and designated by the Member State concerned.

15. As far as the most remote regions are concerned, the measures laid down in this initiative should, as a priority, be implemented in the framework and within the financial resources of the Community initiative Regis.

16. During the preparation of proposals, Member States are invited to discuss with the Commission the main priorities and eligible measures and the mechanisms of implementation.

17. Use can be made of the provisions for transnational operational programmes whereby two or more Member States may, on their own initiative or at the invitation of the Commission, present a single application for assistance. In response to these applications the Commission may, in consultation with the Member States concerned, take a single decision granting financial support.

18. Within the context of operational programmes or global grants measures should be identified by the main Objectives of the Structural Funds. The proposals must include a general appreciation of the situation indicating the objectives to be attained and should include a timetable, criteria and procedures for implementation, monitoring and assessment.

19. A single Monitoring Committee in each Member State will be responsible for this initiative.

20. It is proposed to develop special support structures for the initiative. Cooperation with other Community initiatives in the context of human resources and of industrial change, in particular the regional reconversion initiatives and the SMEs initiative, and Community action programmes concerned, in particular the action programmes of vocational training, will also be reinforced in terms of guidelines, technical assistance, joint operations and networks, follow-up of projects, evaluation, research and dissemination of information. The national authorities concerned with this initiative will make reciprocal arrangements with those concerned with other related Community programmes to ensure that in the selection of the projects, there is the maximum complementarity and minimum overlap between these programmes.

21. The Commission will require Member States to formulate and implement programmes so as to optimise the conditions for transnational cooperation.

VIII. EVALUATION

22. During and at the end of the planning period the Commission shall evaluate, in partnership with the Member States, the results of the programmes submitted. In order to carry out this evaluation the Commission will use the objectives specified by Member States according to the provisions laid down in Part VII, point 18 as the main benchmark against which to assess progress. As a function of the desired objectives and the implemented measures this evaluation will provide data related to the target groups including the final beneficiaries. The European Parliament, the Management Committee on the Community initiatives and the Committee referred to in Part VII, point 19 of this communication shall be informed of the results of such evaluation measures and the action taken in response to them.

23. Correspondence concerning this communication should be sent to:

Mr H.C. Jones,
Acting Director-General,
Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs,
Commission of the European Communities,
Rue de la Loi, 200,
B-1049 Brussels.

estimate of the number of fatal and serious accidents resulting from work equipment and the expected

reduction of such accidents from each of the measures proposed in the Directive.

Done at Brussels, 23 November 1994.

The President
of the Economic and Social Committee
Carlos FERRER

Opinion on the proposal for a European Parliament and Council Decision establishing 1996 as the European Year of Lifelong Learning

(94/C 397/06)

On 14 October 1994 the Council decided to consult the Economic and Social Committee, under Articles 126 and 127 of the Treaty on European Union, on the abovementioned proposal.

The Section for Social, Family, Educational and Cultural Affairs, which was responsible for preparing the Committee's work on the subject, adopted its Opinion on 10 November 1994. The Rapporteur was Mr van Dijk.

At its 320th Plenary Session (meeting of 23 November 1994), the Economic and Social Committee unanimously adopted the following Opinion.

1. General remarks

1.1. The Economic and Social Committee approves the Commission initiative to establish 1996 as the European Year of Lifelong Learning. This initiative is already mentioned in the White Paper on Growth, Competitiveness, Employment which states: 'Investment in human resources is necessary in order to increase competitiveness, and especially in order to make it easier to assimilate and spread new technologies.'⁽¹⁾ The Committee fully endorses the decisive role of education and training in preparing Europe for its role in the 21st century.

1.2. The White Paper on European Social Policy states categorically that: 'Social policy must serve the interests of the Union as a whole and of all its people, both those in employment and those who are not.'⁽²⁾ By the same token activities during the European Year of Lifelong Learning concern not only all the citizens of the Union, but also workers in the strict sense of the term.

1.3. The Committee is astonished about the short time it has been given to submit its opinion. It seems as if the Task Force Human Resources does not take the consultation procedure seriously, as has been shown in the past.

1.3.1. Furthermore, the Committee feels that the period allowed to prepare for this European Year will be very short, given that the co-decision procedure is applicable in this case.

1.4. The Committee would stress that good continuing education and training must be founded upon sound initial training.

2. Specific remarks

2.1. The specific measures undertaken by the Commission must be coordinated closely with bodies appointed by the Member States if they are to be implemented successfully. On this point, the Committee regrets that the social partners are not included on the Advisory Committee. The ESC points out that all social forces are prime movers in a European culture of training and qualifications. This should not only be the case at European level, but also at national level.

2.2. The Commission's objectives with regard to raising awareness, publicizing and promoting this Euro-

⁽¹⁾ COM(93) 700 final — Chapter 7, p. 137.

⁽²⁾ COM(94) 333 final, p. 2.

pean Year constitute a great idea bereft of sufficient funding. Even compared with the European Year on health and safety, the budget is very modest; there is a clear risk of a loss of credibility for such an ambitious project. The Committee feels that the budget of ECU 8 million over three years should be increased.

2.2.1. ECU 8 million over three years works out at ECU 2 650 000 per annum. Divided between 12 countries, this comes to about ECU 220 000 per country per annum. With 16 states in the Union, each country would receive around ECU 165 600. By way of comparison, Germany spends more than ECU 20 billion on retraining annually.

2.3. The Committee wonders what basis will be used to distribute the fund. In earlier experiences such as the European Year on health and safety, criteria such as active population, employment in high risk sectors and SME's were used. In the current Commission document, no criteria are mentioned.

2.4. Using the media to promote lifelong learning is one of the instruments to achieve the objectives. Another

instrument might be the establishment of pilot projects. The effect of presenting the positive results of pilot projects might be higher compared with only developing a slogan and a logo.

2.5. Regarding the fact that the budget is smaller, the Committee suggests that certain priorities should be established; otherwise the impact will be negligible.

2.6. The Committee feels that investment in training is urgently needed in order to cut unemployment.

2.7. Education and training are becoming all the more important in the face of new technologies. This is true not only in industry but also in the public sector.

2.8. The Committee would like to encourage close cooperation between the various education systems (including the academic world) and business. In this way educators will get a better idea of what students need to learn in order to get a job. Businesses, for their part, will get a better idea of what education means for their sector. This does not mean that business will dictate the curricula of schools and universities.

Done at Brussels, 23 November 1994.

The President
of the Economic and Social Committee
Carlos FERRER

51995AG0529(02)

COMMON POSITION (EC) No 4/95 adopted by the Council on 20 April 1995 with a view to adopting the Decision of the European Parliament and of the Council establishing 1996 as the 'European Year of Lifelong Learning'

Official Journal C 130 , 29/05/1995 P. 0013

COMMON POSITION (EC) No 4/95 adopted by the Council on 20 April 1995 with a view to adopting the Decision of the European Parliament and of the Council establishing 1996 as the 'European Year of Lifelong Learning` (95/C 130/02)

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty establishing the European Community, and in particular Articles 126 and 127 thereof,

Having regard to the proposal from the Commission (1),

Having regard to the opinion of the Economic and Social Committee (2),

Having regard to the opinion of the Committee of the Regions (3),

Acting in conformity with the procedure laid down in Article 189b of the Treaty (4),

Whereas the European Council of Brussels (10 and 11 December 1993) took note of the proposals of the Commission in the White Paper on Growth, competitiveness and employment; whereas education and training can make a contribution in respect of economic and social change and the fight against unemployment; whereas the establishment of a 'European Year of Education and Training` proposed in the White Paper could be a signal for making more clear the essential requirements and the long-term objectives in the fields of education and training in the Community;

Whereas 1996 will be the year in which the Leonardo da Vinci action programme adopted by Decision 94/819/EC (5) and the Socrates action programme, adopted by Decision 95/.../EC (6), which constitute the second generation of Community education and training programmes, come into their own;

Whereas the Structural Funds and in particular the European Social Fund, and the Community initiatives which derive therefrom, particularly the Adapt (7) and Employment (8) initiatives, will enhance quality education and training;

Whereas the continuing adaptation of education and training systems to these new requirements is a strategically important task for Europe, since the competitiveness of the European economy and the stability of society in Europe are built up through knowledge, know-how and common basic views; whereas the attractiveness and prestige of vocational training are heavily dependent on the attachment of equal value to the channels of general education and vocational training as well as the social recognition of qualified professions;

Whereas the role of lifelong learning is becoming fundamental in order to secure personal fulfilment, imparting to him/her such values as solidarity and tolerance and furthering his/her participation in democratic decision-making processes; whereas it is equally important to enhance long-term employment prospects; whereas the White Paper on Growth, competitiveness and employment stresses that education and training will undoubtedly make a contribution to the renewal of growth, the recovery of competitiveness and the restoring of a high level of employment;

Whereas, according to the aforementioned White Paper, a large number of jobs likely to be created by the year 2000 will correspond to new careers linked with the technological revolutions in the audiovisual sector and the information society, requiring continuing training and adjustment in initial training concepts;

Whereas it should be borne in mind that certain types of education and training resulting for example from centres for open learning, adult education establishments and distance learning centres are gaining in importance; whereas it must be ensured in this connection that such types of education and training, which are necessary, are accessible to everyone;

Whereas the development of lifelong learning should aim in particular to make the best use of available talent, to combat social exclusion, to widen the choice of occupation for girls and women, and to contribute to the elimination of regional disparities;

Whereas, furthermore, continuing training which offers employment prospects can contribute to the solution of certain social conflicts;

Whereas there should be exchanges of experience and information on what the Member States have achieved in their own countries, on the many regional and local initiatives undertaken, on the programmes and initiatives of the European Union and on the work of the Council of Europe and other international organizations involved in education and training;

Whereas distance and self-instruction systems, global networks (especially computer networks), interactive communication between teachers and learners during the learning process and information infrastructure may have an important role to play in lifelong learning; whereas international networks are particularly suitable for language training and whereas sound basic training is made easier if they are to be integrated into the lifelong learning process;

Whereas the organisation of a European Year of Lifelong Learning is a contribution to the action plan decided on by the European Council to fight against unemployment; whereas, in view of the link with this initiative, the aims of the European Year will best be attained at Community level; whereas the European Year will support, in accordance with the principle of subsidiarity, the policy and practice of the Member States in this field;

Whereas an agreement on a 'modus vivendi' between the European Parliament, the Council and the Commission concerning the implementing measures for acts adopted in accordance with the procedure laid down in Article 189b of the Treaty was adopted on 20 December 1994;

Whereas this Decision lays down, for the entire duration of the programme, a financial framework constituting the principal point of reference, within the meaning of point 1 of the

Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission of 6 March 1995 (9), for the budgetary authority during the annual budgetary procedure,

HAVE DECIDED AS FOLLOWS:

Article 1

1. 1996 shall be proclaimed: 'European Year of Lifelong Learning`.
2. During the European Year, information, awareness-raising and promotional actions will be undertaken concerning opportunities for lifelong learning. The aim is the promotion of personal development and sense of initiative of individuals, their integration into working life and society, their participation in the democratic decision-making process and their ability to adjust to economic, technological and social change. Preparation of the actions will take place in 1995.

Article 2

The following shall be the themes for the European Year:

1. The importance of a high quality general education, open to all without discrimination of any kind, including the ability to learn by oneself, as a preparation for lifelong learning.
2. The promotion of vocational training leading to qualifications for all young people, as a precondition for a smooth transition to working life and as a basis for further personal development, for re-adaptation in the job market and for achieving equality of opportunities between men and women.
3. The promotion of continuing education and training, in harmony with school education and initial vocational training and in relation to new requirements in the world of work and society, whilst ensuring the quality and transparency of such education and training.
4. Motivation of individuals for lifelong learning and developing such learning for the benefit of groups of people who have hitherto hardly or not at all benefitted from it but who particularly need it, such as girls and women.
5. Further cooperation on education and training between institutions in these areas and the economic world, in particular small and medium enterprises.
6. The raising of awareness of the social partners of the importance of the creation of new opportunities for lifelong learning in the context of European competitiveness and a highly intensive employment economic growth.
7. The raising of awareness of parents of the importance of education and training of children and young people in the perspective of lifelong learning and the role that they can play in this respect.
8. The development of the European dimension of initial and continuing education and training, the promotion of mutual understanding and mobility in Europe, as well as a European area for cooperation in education; the raising of awareness among European citizens of the activities of the European Union, particularly with regard to the academic and

vocational recognition of diplomas and qualifications in accordance with the systems of the Member States and by the promotion of linguistic abilities.

Article 3

1. The actions referred to in Article 1 (2) shall include general or theme-based events, the preparation and dissemination of communication products, and studies and surveys. They are set out in the Annex. Priority in the selection of the actions mentioned in Section B of the Annex will go to those which offer a practical demonstration of the advantages of education and training, those highlighting education and training actions as part of a lifelong learning approach, those promoting amongst employers a willingness to contribute to the provision of initial training and continuing training, those which show the contribution made by international cooperation, and those which disseminate the results of Community interventions.

2. Optimal use could be made of other existing initiatives in the field of education and training which could contribute to fulfilling the objectives of the European Year.

Article 4

The Commission shall be responsible for the implementation of this Decision.

The Commission shall be assisted ad hoc committee of an advisory nature composed of two representatives from each Member State and chaired by the representative of the Commission.

The representative of the Commission shall submit to the committee a draft of the measures to be taken in accordance with sections A, B and C of the Annex. The committee shall deliver its opinion on the draft within a time limit which the chairman may lay down according to the urgency of the matter, if necessary by taking a vote.

The opinion shall be recorded in the minutes; in addition, each Member State shall have the right to ask to have its position recorded in the minutes.

The Commission shall take the utmost account of the opinion delivered by the committee. It shall inform the committee of the manner in which its opinion has been taken into account.

Article 5

1. Each Member State shall designate an appropriate body or bodies, to be responsible for the selection, coordination and implementation nationally of the actions provided for in this Decision.

2. Application for financial support for the actions provided for in accordance with Section B of the Annex shall be submitted to the Commission by the Member States concerned.

3. Decisions on actions in sections A and B of the Annex shall be taken by the Commission in accordance with the procedure set out in Article 4. The Commission shall ensure a balanced distribution among Member States and among the different sectors of education and training.

Article 6

1. The financial framework for the implementation of this programme for the period referred to in Article 1 is hereby set at ECU 8 million.

2. The annual appropriations shall be authorized by the budgetary authority within the limits of the financial perspective.

Article 7

The Commission, in partnership with the Member States, shall ensure consistency and complementarity between the actions provided for in this Decision and other Community actions, in particular the Leonardo da Vinci and Socrates programmes.

Article 8

The Commission shall submit, by 31 December 1997 at the latest, a report to the European Parliament, to the Council, to the Economic and Social Committee, and to the Committee of the Regions on the implementation, results and overall assessment of the actions provided for in this Decision.

Article 9

This Decision shall be published in the Official Journal of the European Communities. It shall take effect on the day of its publication.

Done at...

For the European Parliament

The President

For the Council

The President

(1) OJ No C 287, 15. 10. 1994, p. 18.

(2) Opinion delivered on 23 November 1994 (OJ No C 397, 31. 12. 1994, p. 15).

(3) Opinion delivered on 16 November 1994 (not yet published in the Official Journal).

(4) Opinion of the European Parliament of 16 March 1995 (not yet published in the Official Journal), Common Position of the Council of ... (not yet published in the Official Journal) and Decision of the European Parliament of ... (not yet published in the Official Journal).

(5) OJ No L 340, 29. 12. 1994, p. 8.

(6) OJ No L ...

(7) OJ No C 180, 1. 7. 1994, p. 30.

(8) OJ No C 180, 1. 7. 1994, p. 36.

(9) OJ No C...

ANNEX

NATURE OF THE ACTIONS REFERRED TO IN ARTICLE 1 (2):

A. Actions concerning the themes of the European Year wholly financed out of the Community budget

1. (a) Organization of meetings on a European level;

(b) Organization of meetings in each of the Member States in order to stress the contribution made by European cooperation.

2. Community-wide information and promotional campaigns involving:

(a) the designing of a logo and a slogan for the European Year (1);

(b) preparation of communication products on projects relating to themes of the European Year and having Community interest, with a view to stimulating public interest and actions at national and regional level;

(c) cooperation with the media;

(d) organization of European competitions highlighting achievements and experiences on the themes of the European Year.

3. Other actions

Surveys and studies, having especially the aim of better defining the expectations of the different publics with regard to the themes of the European Year and the way in which the Union could fulfil them; evaluation studies concerning the impact of the European Year.

B. Actions concerning the themes of the European Year co-financed out of the Community budget

The actions proposed for the European Year by the national authorities could qualify for modulated financing out of the Community budget according to each case, up to a maximum of 50 % of the cost. These actions could relate inter alia to:

(a) national or regional events around the themes of the European Year;

(b) information actions and actions disseminating examples of good practice;

(c) the organization of prizes or competitions at national or regional level.

C. Actions receiving no financial aid from the Community budget

Voluntary actions to be conducted by public or private operators, including authorization to use the logo and priority themes of the European Year in publicity campaigns and other events.

(1) It is understood that preference will be given to persons associated with institutions of education and training for the presentation of submissions.

STATEMENT OF THE COUNCIL'S REASONS

I. Introduction

1. On 29 September 1994, the Commission submitted a proposal for a European Parliament and Council Decision establishing 1996 as the 'European Year of Lifelong Learning`.

2. Opinions were delivered by the Economic and Social Committee on 23 November 1994 (1), by the Committee of the Regions on 16 November 1994 (2) and by the European Parliament on 16 March 1995 (3).

3. In the light of these Opinions, the Commission submitted an amended proposal for a Decision on 31 March 1995 (4).

4. The Council adopted its common position on ... 1995 in accordance with Article 189b of the Treaty.

II. Objective of the proposal

The main purpose of the proposal is to provide information on, create awareness of and promote lifelong learning, and to proclaim 1996 the 'European Year of Lifelong Learning`.

1. GENERAL COMMENTS

The Commission proposal aims to make the European public aware of the importance of lifelong learning as a key factor in the personal development of individuals. It also aims to foster better cooperation at various levels between education and training structures and the business community and help to establish a European area of education and training through the academic and vocational recognition of qualifications and through the introduction of a European dimension in education and training, while trying to achieve more equality of opportunity, particularly between men and women, in access to education and training.

In its common position, the Council has kept the fundamental features of the Commission proposal but amended it in a way which it felt was indispensable.

2. SPECIFIC COMMENTS

(References are to the text of the common position)

2.1. Amendments made by the Council to the amended Commission proposal

The main amendments made by the Council to the amended Commission proposal concern:

(a) Financial appropriation (Article 6)

In accordance with the declaration by the European Parliament, the Council and the Commission of 6 March 1995 on the incorporation of financial provisions into legislative acts, the Council drafted a new Article 6 specifying a financial appropriation of ECU 8

million, the amount provided for in the Commission's financial statement. A corresponding penultimate recital has also been added.

b) Themes for the Year

The Council elaborated on the content of Article 2 by providing for eight themes incorporating and enlarging on the four objectives in the Commission's original proposal.

2.2. European Parliament amendments

I. Parliament amendments adopted by the Commission

In its amended proposal, the Commission incorporated in part or in whole 28 of the 39 Parliament amendments.

(a) Parliament amendments adopted by the Council

The Council accepted 25 of the Parliament amendments in whole or in part or using a different wording or keeping to the spirit of the amendment, namely amendments 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 15, 16, 17, 18, 20, 40, 24, 27, 41, 30, 32, 34, 35, 36 and 38.

(b) Parliament amendments not adopted by the Council

The Council did not adopt amendments 10, 11, 21, 22, 28 and 33 since these were not in line with the principle of subsidiarity.

Amendment 13 - new recital providing for a financial statement updated on the basis of the 1996 preliminary draft budget.

The Council thought the content of this amendment no longer relevant since the 1996 preliminary budget will have been submitted to the budgetary authority before adoption of the Decision on the European Year. Moreover, the final recital of the common position refers to the annual budget procedure and the financial appropriation specified in the Decision and therefore renders the amendment in question superfluous.

Amendment 14 - relating to Article 1 (2) and clarifying the term 'lifelong`

The Council thinks that this amendment affects only the German version of the Decision and that in any case the term used in the text of the common position allays the concern which prompted the amendment.

Amendments 25 and 26 - relating to Article 4 and compliance with and interpretation of the provisions of the 'modus vivendi` of 20 December 1994 agreed on by the European Parliament, the Council and the Commission for measures to implement the acts adopted in accordance with the procedure in Article 189b of the Treaty.

The Council thinks that the penultimate recital of the common position (which is, moreover, in line with the content of the Parliament's Amendment 12) does satisfy the basic aim of these two amendments.

Amendment 39 - relating to point B (b) of the Annex and deleting the provision of information on and dissemination of examples of good practice from the list of actions co-financed out of the Community budget.

The Council thought that the actions in question had a clear 'added value` and therefore rejected this Parliament amendment.

II. Parliament amendments adopted by the Commission and not adopted by the Council

Amendment 23 - relating to Article 3 and amending paragraph 2 and adding a new paragraph 3 in order to clarify the priorities for selection of the actions referred to in Article 1 of the Decision.

The Council stressed that at least part of the content of this amendment was included in Articles 2 and 3 of the common position, and thought that the amendment would be superfluous in its present form.

Amendment 31 - relating to a new paragraph for Article 7 of the common position providing for action by the Commission and the Member States to ensure involvement of the social partners and - where appropriate - regional or local authorities in the implementation of activities connected with the European Year.

The Council did not adopt this amendment as it thought that it called into question the principle of subsidiarity.

Amendment 37 - relating to point A (2) of the Annex and adding a point on the provision to those who participate in the activities organized within the European Year of a certificate of participation.

The Council thought that it would not be advisable to adopt this amendment.

(1) OJ No C 347, 31. 12. 1994, p. 15.

(2) OJ No C ...

(3) Not yet published in the Official Journal.

(4) Not yet published in the Official Journal.