

Universität Greifswald  
Institut für Politikwissenschaft

Proseminar: Die Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union  
Dozent: Professor Reinhard Wolf  
Sommersemester 2005  
Abgabetermin: 18. Juli 2005

Thema:

**Warum die Umsetzung des Lissabonprozesses in Deutschland scheiterte  
– exemplarisch aufgezeigt im Bereich der Bildungspolitik**

Sebastian Jabbusch  
E-Mail: [sebastian@jabbusch.de](mailto:sebastian@jabbusch.de)  
Web: [www.sebastianjabbusch.de](http://www.sebastianjabbusch.de)

Hauptfach: Politikwissenschaft  
1. Nebenfach: Öffentliches Recht  
2. Nebenfach: Neuere und Neueste Geschichte

Grundstudium  
4. Fachsemester  
Matrikel-Nummer: \*\*

Anzahl der Seiten (ohne Extras): 14  
Anzahl der Wörter: 5500

“

*Viel Papier, aber wenig Aktionen.*

EU-Kommissions-Präsident José Manuel Durão Barroso 2005 über die bisherige Lissabon-Strategie.

”

“

*Mir fehlt der politische Wille. Wenn das so weitergeht, wird Lissabon zum Synonym für gebrochene Versprechen.*

EU-Kommissions-Präsident a.D. Romano Prodi 2004

”

“

*Immer liegt Europa hinter den USA.*

Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter dem Vorsitz von Wim Kok über Bildung Europas Wissensgesellschaft im Internationalen Vergleich 2004.

”

# Gliederung

<b>DECKBLATT</b> .....	1
<b>ZITATE</b> .....	2
<b>GLIEDERUNG</b> .....	3
<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b> .....	4
<b>ZUSAMMENFASSUNG / ABSTRACT</b> .....	5
<b>I. EINFÜHRENDE AUSFÜHRUNGEN</b> .....	6
<b>1. ZIEL DER UNTERSUCHUNG / HAUPTTHESE</b> .....	6
<b>2. METHODE &amp; QUELLEN</b> .....	6
<b>3. WESENTLICHE ERGEBNISSE</b> .....	6
<b>II. DEFINITIONEN</b> .....	7
<b>1. WAS IST DER LISSABONPROZESS?</b> .....	7
<b>a. Allgemein</b> .....	7
<b>b. Einordnung, Geschichte und Abgrenzung</b> .....	7
<b>2. DIE OFFENE METHODE DER KOORDINIERUNG</b> .....	9
<b>III. IST LISSABON WIRKLICH GESCHEITERT?</b> .....	10
<b>IV. WARUM LISSABON SCHEITERTE</b> .....	11
<b>1. ZU VIELE ZIELE</b> .....	11
<b>2. ZU UNSPEZIFISCHE ZIELE</b> .....	12
<b>3. KEINE NATIONALEN AKTIONSPÄNE &amp; EVALUATIONEN (BENCHMARKS)</b> .....	13
<b>4. FEHLENDE ÖFFENTLICHE AUFMERKSAMKEIT IN DEN MEDIEN</b> .....	14
<b>5. FEHLENDE INSTITUTIONELLE VERANKERUNG DES PROZESSES</b> .....	15
<b>6. FEHLENDER MUT DES EUROPÄISCHEN RATES ZUM „NAMING, SHAMING UND FAMING“</b> .....	15
<b>7. FEHLENDE DEMOKRATISCHE LEGITIMATION DER OMK DES EUROPÄISCHEN RATES</b> .....	16
<b>8. LIPPENBEKENNTNISSE STATT HANDLUNG</b> .....	17
<b>V. WAS DER LISSABONPROZESS VOM BOLOGNAPROZESS LERNEN KANN</b> .....	17
<b>VI. AUSBLICK IN DIE ZUKUNFT</b> .....	18
<b>VII. SCHLUSSBETRACHTUNGEN</b> .....	20
<b>LITERATURVERZEICHNIS</b> .....	21
<b>VERSICHERUNG DES KORREKTEN WISSENSCHAFTLICHEN ARBEITENS:</b> .....	FEHLER! TEXTMARKE NICHT DEFINIERT.
<b>ANHANG</b> .....	FEHLER! TEXTMARKE NICHT DEFINIERT.

## **Abkürzungsverzeichnis**

AR	=	Akkreditierungsrat
BDI	=	Bundesverband der deutschen Industrie e. V.
BMBF	=	Bundesministerium für Bildung und Forschung
DGB	=	Deutscher Gewerkschaftsbund
DAAD	=	Deutscher Akademischer Austauschdienst
ECTS	=	European Credit Transfer System
EK	=	Europäische Kommission
EP	=	Europäisches Parlament
ER	=	Europäischer Rat
EU	=	Europäische Union
FuE	=	Forschung und Entwicklung
fzs	=	Freier Zusammenschluss der StudentenInnenschaften
HRK	=	Hochschulrektorenkonferenz
KMK	=	Kultusministerkonferenz
Kok	=	Wim Kok, Vorsitzender der Hochrangigen Sachverständigengruppe
L-S	=	Lissabon-Strategie
OMK	=	Offene Methode der Koordinierung

## **Zusammenfassung / Abstract**

*Deutsch:*

### **Warum die Umsetzung des Lissabonprozesses in Deutschland scheiterte – exemplarisch aufgezeigt im Bereich der Bildungspolitik**

In dieser Arbeit sollen die Gründe für das Scheitern der Lissabon-Strategie exemplarisch an der Bildungspolitik untersucht und aufgezeigt werden. Es zeigt sich, dass zu viele und zu schwammig formulierte Ziele, eine uninteressierte europäische Öffentlichkeit, fehlende nationale Aktionsprogramme und Evaluationen, sowie institutionelle Probleme als Hauptgründe angeführt werden können. Mit dem Neustart der Lissabon-Strategie im April 2005 wurden einige dieser Probleme beseitigt, ob es für einen verspäteten Erfolg reicht, kann frühestens in fünf Jahren beurteilt werden.

*English:*

### **The reasons for the failure of the Lisbon-Progress in Germany – exemplarily demonstrated in the sphere of education politics**

This essay explores the reasons for the failure of the Lisbon-progress, exemplarily in the sphere of education politics. To many and vague aims, an uninterested European public, missing national action programs and follow-up reports, as well as institutional problems could be found as main reasons. With the strategy's restart in April 2005 some of these problems have been solved. But if this is enough for a late success, could soonest be judged in five years.

## **I. Einführende Ausführungen**

„Leider kann ich Ihnen zu diesem Thema nicht weiter helfen. Lissabonbeschlüsse sind mir nicht bekannt“, antwortete Torsten Heil, Hochschulpolitischer Sprecher des AStA der Universität Greifswald, per E-Mail auf meine Frage, ob er mir Informationsmaterial für diese Hausarbeit zur Verfügung stellen kann. Dieser Antwort steht sinnbildlich für das ganze Thema. Der Lissabonprozess – die europäische Version / Vorlage der deutschen Agenda 2010 – ist wohl der bisher größte Versuch der Politik-Abstimmungen in der Europäischen Union. Und der größte Scheiterhaufen zugleich. Zur gegenseitigen Fortschrittskontrolle verfassen die 25 europäischen Mitgliedsstaaten insgesamt rund 300 Berichte jedes Jahr. 300 Berichte, „die im Grunde niemand liest“, gesteht auch die Europäische Kommission auf ihrer Homepage ein. Der Koordinierungsversuch hat bisher weder auf die nationale Politik, noch auf die direkte Lebenswelt seiner Bewohner spürbaren Einfluss genommen. Aber warum?

### **1. Ziel der Untersuchung / Hauptthese**

Ziel der Untersuchung ist es aufzuzeigen, warum der Koordinierungsprozess gescheitert ist. Welche politischen Mechanismen für seinen Misserfolg verantwortlich sind. Dazu wird exemplarisch ein Fokus auf den Bereich Bildungs- und Innovationspolitik gelegt.

### **2. Methode & Quellen**

Als Nährboden hätte ich mich gerne auf bereits existierende Literatur bezogen. Die nationale Umsetzung des Lissabonprozesses im Bereich der Bildungspolitik ist jedoch scheinbar noch zu aktuell oder gerade wegen ihrer praktischen Unrelevanz beziehungsweise ihres fehlenden Einflusses noch nicht politikwissenschaftlich behandelt worden. Daher basiert diese Arbeit vor allem auf einer umfangreichen Recherche von Kommissions- und Ratsbeschlüssen. Sehr wichtig war auch der Bericht der Hocharangigen Kommission unter Wim Kok, die 2005 eine Halbzeitbilanz der Lissabon-Agenda erarbeitet hatten, sowie Fritz Breuss Überlegungen über „Die Zukunft der Lissabon-Strategie“.

Eine solche Untersuchung kann im Rahmen einer Hausarbeit nur bruchstückartig geleistet werden und hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

### **3. Wesentliche Ergebnisse**

Der Lissabonprozess scheitert an seiner Dimension. Die Erfinder wollten zu viel auf einmal und haben stattdessen „nichts“ erreicht. Gerade angesichts der unklaren Zuständigkeiten, fehlendem politischen Mut und einer uninteressierten europäischen Öffentlichkeit war die Agenda zu breit aufgestellt. Weniger wäre an dieser Stelle mehr gewesen. Eine Erkenntnis, die auch die neu aufgelegt Lissabonstrategie seit März dieses Jahres verfolgt.

## II. Definitionen

### 1. Was ist der Lissabonprozess?

#### *a. Allgemein*

Am 24. März 2000 trafen sich die die Staats- und Regierungschefs zum alljährlichen Frühjahrsgipfel in Lissabon und beschlossen eine wirtschafts- und sozialpolitische Agenda. Ziel dieser von den Medien getauften „Lissabon-Strategie“ (L-S) (auch Lissabonprozess oder Lissabon-Agenda) ist es, *die EU bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialem Zusammenhalt zu erzielen*. Angesichts der Globalisierung, vor allem aber durch die zunehmende Konkurrenz mit den USA und Japan, und der sich dramatisch verändernden Bevölkerungsstruktur sei es notwendig, Wissenschaft, Wirtschaft und Sozialsysteme grundlegend umzustrukturieren.

Die großen, allgemeinen gefassten Kernziele der L-S sind „Mehr und bessere Arbeitsplätze“, „Sozialer Zusammenhalt“, „Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation“, „Vollendung des Binnenmarktes“, und „Ökologisch nachhaltiges Wachstum“. Je nach politischer Auffassung wird von verschiedenen Organisationen mal der eine und mal der andere Aspekt betont. So behauptet Martin Grabert, Leiter der Koordinationsstelle EG der Wissenschaftsorganisation (Ko-Wi), das „Kernstück dabei ist die Schaffung eines europäischen Forschungsraumes“ (Grabert 2004: 8). Der DGB fordert in seinen Presseerklärungen, den sozialen Faktor nicht zu vernachlässigen und die berufliche Bildung zu stärken und der BDI hebt das Ziel Wirtschaftswachstum hervor. Diese Vielschichtigkeit der Ziele macht es nicht nur schwer, zu erklären, was Lissabon eigentlich ist, es ist auch eines der Hauptprobleme bei der Umsetzung geworden (siehe Punkt III.2.a.).

So gleicht die Lissabon-Strategie eher einer *politischen Vision* für Europa. Sie liest sich auch eher wie ein vor Selbstbewusstsein strotzendes, aufgeblähtes Wahlprogramm, als wie eine fassbare und realistische Strategie.

Realistischer – aber auch bescheidener – wird es in den unzähligen Aktionsprogrammen, die aus dem Lissabonprozess erwachsen sind, beziehungsweise sich auf ihn berufen.

#### *b. Einordnung, Geschichte und Abgrenzung*

Gemeinschaftliche Aktionsprogramme, wie beispielsweise Mobilitätsprogramme für Studenten, liefen schon in den 70iger Jahren an und wurden immer weiter ergänzt. Erst 1992 jedoch

wurde die Zuständigkeit für Bildungspolitik mit dem Vertrag von Maastricht auf eine echte Basis gestellt. Der Gemeinschaft wurde die Aufgabe zugewiesen, zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung beizutragen und Maßnahmen einzuleiten, die die Bildungspolitik der Mitgliedstaaten unterstützen und ergänzen (vgl. Artikel 149 und 150 des EG-Vertrags). 1994 beschloss der Bildungsministerrat das „Leonardo da Vinci“<sup>1</sup>, 1995 „Sokrates“<sup>2</sup>. In Bologna wurde 1999 mit den Bildungsministern aus 29 europäischen Staaten eine gemeinsame Erklärung mit dem Ziel der Schaffung eines „Europäischen Raumes der Hochschulbildung“ bis 2010 beschlossen („Bologna-Prozess“)<sup>3</sup>. Im Jahr 2000 kam es dann zum Lissabon-Gipfeltreffen, das in dieser Hausarbeit thematisiert werden soll. Ein wichtiger Bestandteil der Strategie ist die Weiterentwicklung der allgemeinen und beruflichen Bildung, und zwar in einer Dimension, die über die bisher erwähnten „unterstützenden“ europäischen Programme hinausgeht. Mithilfe der „Methode der offenen Koordinierung“<sup>4</sup> soll der Versuch unternommen werden, Bildungspolitik besser und effizienter innerhalb der Europäischen Union zu koordinieren.

Das erste europäische Programm, das dieses Ziel verfolgt, ist die „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“. Dabei handelt es sich laut Website der EU-Kommission immerhin um „das erste Papier, das ein globales und kohärentes Konzept für die nationalen Bildungspolitiken umreißt“. Dieses Programm wechselte während seiner zweijährigen Ausarbeitung mit Zwischenergebnissen in Stockholm (März 2001) zwischen Bildungsministerrat und Europäischem Rat hin und her, bis es schließlich vom Europäischen Rat in Barcelona (15. – 16. März 2002) angenommen wurde. In Deutschland tauchte es zum ersten Mal bei der „Nationalen Startkonferenz zum EU-Arbeitsprogramm“ auf. Die erste offizielle gesamteuropäische Evaluation fand 2004 statt. Danach sind im Zweijahres-Rhythmus nationale Evaluationen geplant. Die erste Evaluation für 2006, ist laut Information der Kultusministerkonferenz in einer E-Mail mir gegenüber, bereits geschrieben, „kann jedoch Dritten nicht zugänglich gemacht werden“. Daher kann diese Hausarbeit nur die Evaluation vom März 2004 berücksichtigen.

Neben diesen speziellen Programmevaluationen gibt es noch den jährlichen Bericht der Kommission und – speziell 2005 – die Halbzeitbilanz der „Hochrangigen Sachverständigengruppen unter dem Vorsitz von Wim Kok“ (auch Kok-Bericht genannt).

Noch viele andere Projekte wurden als Konsequenz aus der Lissabon-Strategie entwickelt: Unter anderem die sich in strukturellem Wandel befindende Initiative „eEurope“<sup>5</sup> und „eLearning“<sup>6</sup>, Erasmus World und Initiativen zum Sprachenlernen. Etwas umfangreicher ist die Initiative „Lebenslanges Lernen“, die vom Europäischen Rat in Feira im Juni 2000 auf den Weg

---

<sup>1</sup> Zusammenfassung aller Programme zur beruflichen Bildung

<sup>2</sup> Programm für die Bereiche Schule, Hochschule und Erwachsenenbildung

<sup>3</sup> Für eine ausführliche Darstellung der geschichtlichen Abläufe siehe Linsenmann 2004: 335 ff.

<sup>4</sup> Siehe auch I.2.

<sup>5</sup> Diese Programme zielen darauf ab, Europa „ans Netz“ zu bringen. Das „e“ steht für „electronic“.

gebracht wurde. Dabei geht es um „kohärente Strategien und praktische Maßnahmen zur Förderung des lebenslangen Lernens“ (EK 2002: 18).

Schon vor der Lissabon-Strategie entstand 1999 der weithin bekannte „Bologna-Prozess“. Bildungsminister aus 29 europäischen Staaten (auch „Nicht-EU-Staaten“) unterzeichnen in Bologna eine gemeinsame Erklärung mit dem Ziel der Schaffung eines „Europäischen Raumes der Hochschulbildung“ bis 2010. Die Art des Verhältnisses von Bologna-Prozess zu Lissabon-Strategie ist in der mir vorliegende Literatur widersprüchlich. Mal wird der Bologna-Prozess als Teilgebiet der Lissabon-Strategie angesehen, mal umgekehrt<sup>6</sup>. Für eine Trennung der Prozesse spricht, dass am Bologna-Prozess mehr Länder (inzwischen 40, inklusive Russland, Schweiz und Türkei) beteiligt sind und die klare organisatorische Separation. Bologna wird nicht innerhalb des Bildungsministerrats besprochen, sondern auf eigenständigen Konferenzen. Die Autarkie zeigt sich auch darin, dass - genauso wie beim Lissabonprozess - Ziele wie „Lebenslanges Lernen“ und „Mobilität“ erstrebt werden. Gegen eine klare Trennung spricht die Tatsache, dass der Bologna-Prozess mit der „Sorbonne Erklärung“ 1998 durch EU-Staaten eingeleitet wurde und bis heute von EU-Staaten dominiert wird. Zudem ist die Europäische Kommission ein „voting member“ der Follow-up-Group. Vermehrt wird verlangt, beide Prozesse „zusammenzuführen“, um Synergien zu nutzen<sup>7</sup>. Gegen diese „Fusion“ gibt es jedoch Widerstand. So heißt es in einer Stellungnahme des Freien Zusammenschlusses der StudentennInnenschaften: „Der fzs begrüßt die Unterstützung und Förderung des Bologna-Prozesses und seiner Ziele durch die EU. Gleichzeitig wendet er sich jedoch gegen Tendenzen der Vereinnahmung des Bologna-Prozesses durch die EU [...] ...muss daher gewährleistet bleiben, dass der Bologna-Prozess sich nicht zunehmend auf die EU fixiert“ (FZS 2005: 1).

In dieser Hausarbeit wird der Lissabonprozess scharf vom Bologna-Prozess getrennt und beide Prozesse als eigenständig betrachtet.

## **2. Die offene Methode der Koordinierung**

Der Lissabonprozess basiert auf der so genannten „offenen Methode der Koordinierung“ (OMK). Diese Methode wurde vor allem für Politikfelder entwickelt in denen die Europäische Union keine oder nur begrenzte Zuständigkeit hat. Anstatt durch verbindliches EU-Recht auf die Mitgliedsstaaten einzuwirken, ist dieses Koordinationsverfahren als „soft regulation“ ohne einklagbare Regeln konstruiert. Um auch hier trotzdem „gemeinsam“ handeln zu können, erfand man die in den EG-Verträge eigentlich nicht vorgesehene OMK. Sie basiert vor allem auf:

- der gemeinsamen Ermittlung und Festsetzung der zu erreichenden Ziele;

---

<sup>6</sup> Schnitzer beispielsweise gehört zu denjenigen, die zwar die Prozesse scharf trennen, aber eine starke gegenseitige Beeinflussung beobachten: „Mit der Lissabon-Erklärung [...] ist es zwar nicht zu einem Paradigmenwechsel gekommen, wohl aber zu einer konkurrierenden Zielsetzung, welche als Lissabonprozess den Bologna-Prozess begleitet und zunehmend beeinflusst. [...] Ohne, dass dies expliziert ausgesprochen wird, lassen sich einige Veränderungen im Bologna-Prozess durchaus als Auswirkungen der Lissabonstrategie begreifen“ (Schnitzer 2005: 8).

<sup>7</sup> Derartige Andeutungen finden sich u. a. im gemeinsamen Zwischenbericht 2004 des ER und der EK, in dem vorgeschlagen wird, die Bologna-Berichterstattung mit dem Lissabonprozess zusammenzulegen (vgl. ER/EK 2004: 34).

- gemeinsam festgelegten Messinstrumenten (Statistiken, Indikatoren), die es den EU-Mitgliedsstaaten ermöglichen, ihre Lage zu bestimmen und die Entwicklung in Richtung auf die festgesetzten Ziele zu verfolgen;
- vergleichenden Instrumenten der Zusammenarbeit, welche die Innovation, die Qualität und die Relevanz der Bildungs- und Berufsbildungsprogramme fördern (Verbreitung von „vorbildlichen Lösungen“, Pilotprojekten...).

Für das Funktionieren sind vor allem klare Ziele, leicht verständliche und übersichtliche Evaluationen, eine europäische Öffentlichkeit und Mut des ER zum „Naming und Shaming“ notwendig. Im Zusammenspiel mit dem Lissabonner Prozess funktionierten alle Elemente nicht korrekt, was schließlich zum Scheitern führte.

### **III. Ist Lissabon wirklich gescheitert?**

Ja, denn die selbst gesteckten, ambitionierten Ziele können schon jetzt nicht mehr erreicht werden. Einige Beispiele: • Das Wirtschaftswachstum betrug im Zeitraum von 2001 bis 2005 im Durchschnitt 1,4 Prozent, weniger als die Hälfte des Zielwertes. • Vom Überholen der USA bleibt die EU weit entfernt. Der Wachstumsabstand ist in den ersten fünf Jahren diese Jahrzehnts sogar noch größer geworden. • Auch die Vollbeschäftigung wurde nicht erreicht. Die Arbeitslosigkeit liegt mit 8,1 Prozent in 2004 höher als noch im Jahre 2000. • Selbst das einzige quantitative Ziel im Bereich von FuE-Politik, den Anteil der Ausgaben für Forschung und Bildung, „effektiv“ zu erhöhen, blieb unerreicht (siehe Anhang 2). Entsprechend negativ waren die öffentlichen Reaktionen: „Europa will nicht wachsen“, titelte beispielsweise „Die Zeit“, „Lissabon-Strategie gescheitert“, schreibt die Industriegewerkschaft Metall (IGM) und der BDI stellt „beachtliche Defizite“ fest. Da sich diese Hausarbeit auf die politischen Gründe und nicht so sehr auf die (allgemein anerkannten) ökonomischen Tatsachen konzentrieren will, verweise ich für letzteres auf Fritz Breuss<sup>8</sup>, der in seiner Untersuchung des Lissabonprozesses auf die Frage: „Was wurde bisher erreicht?“ schreibt: „Die Antwort ist einfach – relativ wenig“ (Breuss 2005: 10). Und in den Schlussfolgerungen: „Die Lissabon-Ziele wurden bisher klar verfehlt und sind auch bis 2010 kaum erreichbar“ (Breuss 2005: 46). Auch die Europäische Kommission ist diesbezüglich sehr aufrichtig. Dass der Prozess stockt, fiel ihr bereits 2002 auf. In dem Bericht für die Frühjahrstagung heißt es: „Das größte Risiko ist – anders als beim letztjährigen Europäischem Rat in Barcelona – nicht der Mangel an Beschlüssen auf europäischer Ebene, sondern die Tatsache, dass es den Mitgliedsstaaten nicht gelingt für eine wirksame Umsetzung und Anwendung der vereinbarten Regeln und Maßnahmen zu sorgen“ (EK 2003b: 4). Solche und noch zunehmend radikalere Statements finden sich auch den Berichten 2004 und 2005. Der Bericht 2005 ist durchzogen von harscher Kritik. Die Autoren haben sich aber trotz der vielen negativen Ergebnisse offensichtlich Mühe gegeben, keine Formulierung doppelt zu verwenden: „Bleibt weiter hinter den [...] vorgegebenen Zielen zurück“; „beschei-

<sup>8</sup> Arbeitet für das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung.

dene Annäherung“; „ungenügend“; „schleppend“; „unzureichend“; „Reformtempo durchweg zu langsam“; „noch lange nicht genug, um spürbare Wirkung zu zeigen“; „zu niedrig“; „Qualität uneinheitlich“; „schwer realisierbar“; „nicht gelungen“; „nicht ausreichend“; „nicht wesentlich verbessert“; [etc.]“ (EK 2005a: 1-3). Die Gründe für dieses völlige Scheitern sollen im Folgenden beleuchtet werden.

## **IV. Warum Lissabon scheiterte**

### **1. Zu viele Ziele**

Die L-S möchte Vollbeschäftigung schaffen, die Umwelt retten, die Europäische Union ins Zeitalter der Informationsgesellschaft katapultieren und gleichzeitig die Sozialsysteme stärken; dass ganze „nachhaltig“ und unter Wahrung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. „Die Lissabon-Strategie krankt nicht so sehr an ihren Wünschen, sondern an der Überladung mit solchen“ (Breuss 2005: 8). Diese führen seiner Meinung nach sogar zu handfesten Widersprüchen. Schon die drei Hauptziele „Internationale Wettbewerbsfähigkeit“, „Wirtschaftswachstum“ und „Sozialer Zusammenhalt“ seien problematisch. Denn hohes Wirtschaftswachstum kann positiv mit hoher Wettbewerbsfähigkeit verbunden sein, wenn das Wirtschaftswachstum auch mit einem hohen Produktivitätswachstum einhergeht. Der Zusammenhang sei jedoch in anderer Richtung nicht ganz eindeutig. Ob mehr Wettbewerbsfähigkeit notwendigerweise zu höherem Wirtschaftswachstum führt, sei so unklar wie der Begriff „Wettbewerbsfähigkeit“ selbst (vgl. Breuss 2005: 8). Noch eindeutiger seien die Widersprüche zwischen Wirtschaftswachstum und dem Ausbau des Europäischen Sozialmodells und der Nachhaltigkeit im Sinne hoher Umweltstandards. Höhere Umweltstandards und gut ausgebaute Sozialsysteme seien wünschenswert, aber würden durch hohe Kosten die internationale Wettbewerbsfähigkeit schmälern. Breuss sieht sich in seiner Analyse auch durch eine Untersuchung von Sapier<sup>9</sup> bestätigt.

Was sollen die Mitgliedsstaaten also zuerst tun? Oder anders gefragt: Hat ein Staat mit hoher Arbeitslosenquote aber geringer Umweltbelastung die Lissabon-Strategie erfüllt? Und kann man bei so vielen gleichwertigen Zielen von einer kohärenten europäischen Politik sprechen? Auch der Kok-Bericht schlägt in seiner Zwischenbilanz 2005 eine Straffung der Ziele vor: „[Der Sachverständigenrat] empfiehlt der EU und den Mitgliedsstaaten, sich auf Wachstum und Beschäftigung zu konzentrieren [...]“ (Kok 2004: 45). Auch der BDI fordert in seiner Presserklärung vom 6. April 2005 dieses Ziel ein: „Ohne eine bessere Prioritätensetzung zugunsten einer konsequenten wirtschaftlichen Erneuerung wird die Union im globalen Wettbewerb weiter zurückfallen. Im Kern muss es um eine Fokussierung der Agenda auf wenige, strategisch wichtige Felder gehen“ (BDI 2005: 3).

---

<sup>9</sup> Zu finden unter: „An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report, New York 2004“

Schon allein der von mir untersuchte Bereich „Forschungs-, Innovations-, und Bildungspolitik“ ist extrem umfangreich und reicht vom Gemeinschaftspatent, über Internetanschlüsse in Schulen, Lehrer-Fortbildung, Mobilität in der beruflichen Bildung bis hin zu neuen Standards bei Internet (IPv6) und Mobilnetzen (3 G). Ein Teilgebiet daraus – das vom Bildungsminister-rat ausgearbeitete Arbeitsprogramm „Allgemeine und Berufliche Bildung 2010“ hat selbst wiederum 3 Strategien, 13 Teilziele und knapp 40 Kernpunkte. Ein nationales Aktionsprogramm, von der Kommission ab 2006 für alle Teilbereiche gefordert, wäre wahrscheinlich noch umfangreicher. Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) kritisiert den Umfang: „Die ständig zunehmende Anzahl der OMK-Prozesse ist auch für Experten nur noch schwer zu durchschauen. Mitgliedsstaaten müssen über eine immer größere Anzahl von oftmals wechselnden und überlappenden Indikatoren berichten“ (Heinemann 2004: 17) Auch das Europäische Parlament fordert in einer Entschließung: „Das Europäische Parlament ist für die wirk-same Einräumung einer Priorität, [...] um zu einer klaren Zielsetzung zu gelangen, durch die die diffuse Ausrichtung der L-S korrigiert wird“ (EP 2005: 2). Das überladene Programm führte zur Überforderung und Lähmung des Prozesses und war damit mitverantwortlich für das Scheitern.

## **2. Zu unspezifische Ziele**

„Die Forschungsarbeit sowohl auf Unions- als auch auf nationaler Ebene muss besser integriert und koordiniert werden, damit sie ebenso effizient, attraktiv und innovativ wird, wie in anderen Ländern der Welt“ (EK 2000: 20), heißt ein Ziel-Vorschlag der Kommission. Das hört sich als Ziel zunächst sehr gut an, aber: Wann ist die Forschungsarbeit „gut“ integriert und koordiniert? Woran misst man das? Kann man ein solches Ziel überhaupt erreichen? Und ist Forschung nicht manchmal schon innerhalb nur einer Universität unkoordiniert beziehungsweise unüberschaubar? Viele der in der Lissabon-Strategie genannten Ziele sind – wenn überhaupt – qualitativer Art und damit schwer messbar. Manche Ziele aus der Agenda widersprechen sich auch, sind unlogisch oder – wie bei der „Initiative eEurope“ – noch gar nicht definiert: Die Initiative sei ein „dynamisches Programm“, „um die Voraussetzungen für die Nutzung des Wachstumspotentials aus digitalen Medien zu nutzen“ und eine „Informationsgesellschaft“ zu schaffen. Es fallen Begriffe wie „High-Tech“, „Internet-Verbreitung“, „Digitalkompetenz“ und ähnliches. Wohl ungewollte Ironie am Ende des Kapitels über „eEurope“: Die erste Top-Priorität der Initiative sei es „sich auf die Zielsetzung der Initiative“ und einen „endgültigen Aktionsplan“ (ER 2000: 15) zu einigen. Man hat zunächst also nur beschlossen, etwas zu beschließen.

Heinemann formuliert die These, dass diese ungenauen Zielsetzungen nicht zufällig sind: „Angesichts oftmals vager Vorgaben fällt den Mitgliedsstaaten eine ‚kreative Erfüllung‘ von Benchmarks nicht schwer. [...] ...es ist zudem nicht völlig unrealistisch, dass die EU-Regierungen, die über den ER die Auswahl der Benchmarks maßgeblich mitbestimmen, ein gewisses Eigeninteresse an einer breiten und diffusen Indikatorenliste haben, um im Fall des

wirtschaftspolitischen Misserfolgs der Bloßstellung durch einen eindeutigen Befund entgehen zu können“ (Heinemann 2004: 17). Konfrontiert man seine These mit den bereits ausformulierten Teilen der Lissabon-Agenda, stößt man auch dort tatsächlich auf eine überraschend große Vielzahl von zu allgemein gehaltenen Zielen: Im Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ heißt es u. a. „Eine enge Zusammenarbeit zwischen Bildungs- und Ausbildungssystemen und der Gesellschaft im weiteren Sinne fördern“ oder „Den Erwerb der für die Gründung und die Leitung eines Unternehmens erforderlichen Fertigkeiten erleichtern“ (BMBF 2000: 39). Dafür sind auf der anderen Seite sämtliche konkreten, quantitative Ziele und Zeitvorgaben – wie zum Beispiel die angestrebte Halbierung der Schulabbrecherquote bis 2005, oder die Erhöhung der Bildungsinvestition auf 3 % des BIP – aus dem Konzept verschwunden. Das eine solche Herangehensweise an den Lissabonprozess nicht zum Erfolg führt, überrascht nicht.

### **3. Keine nationalen Aktionspläne & Evaluationen (Benchmarks)**

Im Kapitel „Umsetzung der Maßnahmen, Vorgehensweise und Überwachung“ im Vorschlag der Kommission zur Lissabon-Agenda steht: „Damit diese Maßnahmen verwirklicht werden können, ist es [...] erforderlich, auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene das vorhandene Instrumentarium, d. h. Regelungen, engere Koordinierung, Benchmarking, Beurteilung durch „Peer Groups“ sowie Dialog mit Unternehmen, Bürgern und Sozialpartnern voll auszuschöpfen“ (ER 2000: 25).

Genau das Gegenteil jedoch passierte. Nationale Evaluationen fehlen in den meisten Politikbereichen bisher völlig. Im Bildungsbereich gehen Fortschritte allein aus den europäischen Evaluationen hervor, die alljährlich zum Führjahrgipfel veröffentlicht werden. Erst nach der massiven Kritik des Kok-Berichts (vgl. Kok 2004: 46) und Rückendeckung aus dem Europäischen Parlaments (EP 2005: 6), sind nationale Evaluationen erstmals für 2006 vorgesehen. Durch diesen Umstand fehlte es bisher an einer effektiven Kontrolle der nationalen Umsetzungsschritte.

Das gleiche Problem bei den Aktionsprogramme: „Allerdings haben nur bestimmte Mitgliedsstaaten genau umrissene Strategien für nationale Umsetzungen [vorgelegt]<sup>10</sup>“ (EK & ER 2004: 5). Wo keine Aktionsprogramme vorliegen, wird auch nichts umgesetzt. Die Wichtigkeit von nationalen Aktionsplänen wurde in der Mitteilung der EK „Neubeginn für die Strategie von Lissabon“ noch einmal herausgestellt: „Vor diesem Hintergrund fordert die Kommission den ER auf, ihre eigenen nationalen Aktionspläne aufzustellen“ (EK 2005b: 10).

Positivbeispiel Bolognaprozess: Hier wurden von Beginn an nationale Aktionspläne und entsprechende Evaluationen durchgeführt. Die nationalen Evaluationen flossen dann in einen vergleichenden und kritischen „General Report“ der Follow-up Group zusammen.

---

<sup>10</sup> Inwieweit Deutschland mit der Agenda 2010 eine positive Ausnahme darstellt, ist fraglich. Schröder selbst hat zumindest in der Öffentlichkeit die Agenda 2010 nie „unter“ die Lissabon-Strategie subsumiert, höchstens auf „europäische Erfordernisse“ verwiesen.

#### 4. Fehlende öffentliche Aufmerksamkeit in den Medien

Im Jahr 2004 kommt das Wort „Lissabon“ 54-mal im Magazin Spiegel vor. Sieben mal in Verbindung mit der EU-Politik, 9-mal in Verbindung mit portugiesischen Themen und stolze 14-mal in Verbindung mit der Fußball-Europameisterschaft<sup>11</sup>. Nicht ein einziger Artikel findet sich über die Umsetzungserfolge oder Misserfolge. Letzteres gilt für bisher alle Jahrgänge seit 2000, und das in Deutschlands führendem Politik- und Gesellschaftsmagazin. Einzig zum Start der Lissabon-Strategie gönnte der Spiegel am 29.5.2000 Europa eine Titelseite: „Wie der alte Kontinent die Wirtschaftsmacht USA attackiert“. Der eigentliche Hintergrund – das Treffen der Staats- und Regierungschefs und die beschlossene Lissabon-Strategie – wird dabei jedoch nur am Rande, versteckt in der vierten Seite des Artikels, erwähnt. Offenbar möchte man den Lesern mit den komplizierten Politikprozess im Hintergrund verschonen. Selbst im Fachmagazin „Das unabhängige Hochschulmagazin“ (duz) findet sich in den letzten 12 Ausgaben kein Lissabonspezifischer Artikel. Lediglich drei Mal wird kurz auf die L-S verwiesen.

Dies ist nicht repräsentativ, zeigt aber eine wichtige Tendenz: Der Lissabonprozess als solches ist in den Medien nicht präsent. Zwar wird intensiv beispielsweise über den Stabilitäts- und Wachstumspakt berichtet oder über einzelne Initiativen, wie die Dienstleistungsrichtlinie, der Gesamtprozess jedoch wird nicht reflektiert. So erklärt sich dann auch, dass der Hochschulpolitische Sprecher des AstA von einem „Lissabonprozess“ noch nichts gehört hat. Aber er ist nicht allein. Bei nicht-repräsentativen Anfragen in verschiedenen Bildungsministerien wusste man mit einer L-S (zumindest zunächst) ebenso wenig anzufangen. Die Pressestelle Mecklenburg Vorpommern wusste nicht, an wen sie mich weiterleiten könnte. Die Ergebnisse der „internen Recherche“ waren bei Abgabe dieser Hausarbeit immer noch nicht verfügbar. Im Bayerischen Bildungsministerium wurde ich zunächst drei Mal weiter geleitet. Dann wurde mir mitgeteilt, dass der Lissabonprozess eigentlich ja „unwichtig“ sei, vielmehr beschäftige man sich gerade mit dem Bologna-Prozess. Man wolle aber „mal schauen, ob man noch politische Stellungnahmen findet...“.

Dies sind wohl die dramatischen Auswirkungen nicht existierender Berichterstattung. Der Lissabonprozess scheint ein fast schon privater Bereich der Staats- und Regierungschefs zu sein. So gibt es weder eine besonders große nationale Umsetzungseuphorie in den Ministerien noch echten öffentlichen Druck auf die Regierungschefs, die angekündigte Agenda auch national umzusetzen. Auch der Kok-Bericht konstatiert: „Bisher wurden [...] die Bürger nicht ausreichend in den Prozess einbezogen, so dass der Druck auf die Regierungen geringer war, als er hätte sein sollen“ (Kok 2004: 45).

---

<sup>11</sup> Die überzählige Differenz kommt durch mehrfache Erwähnung von Lissabon in ein und demselben Artikel zu Stande.

## 5. Fehlende institutionelle Verankerung des Prozesses

„Konzeptlosigkeit in der Umsetzung, Kompetenzwirrwarr, fehlende Zuständigkeiten und Kontrollen“ (Breuss 2005: 46) sind die zentralen Vorwürfe, die dem Lissabonprozess gemacht werden. Das Problem ist, dass alle (u. a. EK, ER, Fachministerräte, Mitgliedsstaaten, und bei Bildung sogar Landesbildungsministerien) „irgendwie“ zuständig sind. Wenn alle zuständig sind, kann niemand zur Verantwortung gezogen werden, ergo passiert nichts. Dies lässt sich vor allem über die Breite und Tiefe der angeschobenen Vorhaben erklären. Durch die Breite (viele Politikfelder) sind zunächst alle fast Institutionen und Ministerien betroffen. Die allgemein gehaltenen Ziele machen eine Zuordnung zu einem bestimmten Ministerium jedoch schwierig. Die Tiefe (Stärke des Eingriffs) der vorgenommenen Reformenvorhaben verhindert schließlich, dass der Europäische Rat selbst tätig werden kann. Er auf die Zuarbeit der Ministerräte angewiesen, die wiederum auf die Ministerien zurückgreifen müssen.

Erfolgreicher war der Bologna-Prozess. Mit der „Bologna Follow-up Group“ wurde eine eigene Institution ins Leben gerufen, die ständig mit den Ministerien der Mitgliedsstaaten in Kontakt steht und Beratung zur Umsetzung anbietet. Auch auf nationaler Ebene gibt es einen institutionellen Anlaufpunkt: in den Bildungsministerien wurden „Servicestellen Bologna“ fest eingerichtet. Die deutsche wird gerade zum Informationscenter ausgebaut.

Diesen institutionellen Missstand der L-S hat auch der Kok-Bericht aufgegriffen:

- Jedes Mitgliedsland soll zukünftig einen „Lissabon-Minister“ benennen, d. h. einen Beauftragten, der sich täglich mit der Umsetzung der Lissabon-Strategie beschäftigt und als zentrale Koordinationsstelle dient<sup>12</sup>.
- Das Europäische Parlament (bisher kaum am Prozess beteiligt), soll einen ständigen Ausschuss zur Lissabon-Strategie einrichten, der die Kommission und den Europäischen Rat kontrolliert (vgl. Kok 2004: 47)<sup>13</sup>.
- Weiterhin sollen die bereits oben erwähnten „nationalen Aktionspläne mit Fahrplänen und Meilensteinen“ formuliert werden (vgl. Kok 2004: 46).

Die EU-Kommission – unter der neuen Führung von Kommissionspräsident Barroso – arbeitet ebenfalls an einer Problemlösung und schlägt in ihrer Mitteilung für die Frühjahrskonferenz 2005 unter dem Titel „Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“ vor die „Trennung der Verfahren und verschwommenen Zuständigkeitsbereiche radikal zu verbessern“ (EK 2005b: 9). Details sollen ausgearbeitet werden.

## 6. Fehlender Mut des Europäischen Rates zum „Naming, Shaming und Faming“

Genauso wenig wurde bisher das Prinzip „Naming, Shaming und Faming“<sup>14</sup> genutzt. Die ursprüngliche Idee: die Mitgliedsstaaten mit den besten Umsetzungsergebnissen werden gelobt und die Schlechtesten an den Pranger gestellt. Dies sollte politischen Druck auf die nationalen

<sup>12</sup> Dieser Vorschlag wird auch vom Parlament (vgl. EP 2005: 6) und Kommission (EK 2005b: 9) unterstützt.

<sup>13</sup> Zu diesem Vorschlag äußert sich das Parlament bisher nicht, fordert aber Einsicht in die jährlichen Fortschrittsberichte der Kommission noch bevor sie an den Rat übermittelt werden, damit das Parlament überhaupt Stellung beziehen kann (vgl. EP 2005: 6).

<sup>14</sup> Übersetzung in etwa: „Beim Namen nennen, schmähen und lobpreisen“.

Regierungen generieren. Doch davon ist man noch weit entfernt. Zwar finden sich im Anhang der Frühjahrsbericht der Kommission seit 2001 umfangreiche Statistische Anhänge, teilweise sogar „von gut bis schlecht“ sortiert<sup>15</sup>, eine öffentliche Verbreitung jedoch wurde nie forciert. Auch lassen sich keine besondere Veränderungen in den Statistiken erkennen, so dass von echtem „Wettbewerb“ um die ersten Plätze keine Rede sein kann. Zwar liegen (mir) keine Redeprotokolle des Europäischen Rates vor, jedoch geht aus den Ergebnisprotokollen nicht hervor, dass diese Statistiken überhaupt in irgendeiner Weise bearbeitet wurden. Nichtsdestotrotz fordert der Kok-Bericht diese Methode mit Nachdruck ein: „Die Europäische Kommission soll auf möglichst *öffentlichkeitswirksame Weise* eine jährliche Rangfolgentabelle [...] der Mitgliedsstaaten [...] herausgeben“ (Kok 2004: 49).

Die Resistenz des ER gegen das „Naming und Shaming“-Prinzip ist nicht wirklich überraschend, weiß doch die Mehrzahl der Regierungschefs, dass sie von einer „Schulzeugnis-ähnlichen-Kontrolle“ ihrer Politik durch die Europäische Union kaum profitieren dürften. Denn jeder Mitgliedsstaat hat einige schlechte Politikbereiche vorzuweisen. Zu groß scheint wohl auch die Gefahr, dass sich die Medien nur auf die negativen Aspekte stürzen und positive Aspekte der Berichte ignorieren.

## **7. Fehlende demokratische Legitimation der OMK des Europäischen Rates**

Der Europäische Rat genießt schon ganz allgemein ein geringes Vertrauen. Gerade jedoch das gewaltige, vom ER ins Rollen gebrachte, Reformpaket Lissabon ruft Misstrauen vor einer nicht gewollten Revolution von oben hervor. Das Hauptproblem: die OMK arbeitet sowohl an allen nationalen Parlamenten, wie auch am europäischen Parlament vorbei. So fordert beispielsweise der fzs in einer Presseerklärung 2004 „Demokratische Studienreformdebatte statt Expertenklüngel“. Die Foren, in den die Debatten über die Zukunft der europäischen Bildungspolitik geführt werden, „sind daher vor allem daran zu messen, inwieweit sie eine Partizipation aller beteiligten Gruppen, die demokratische Legitimierung ihrer jeweiliger VertreterInnen sowie die Transparenz der Debatte gegenüber der Öffentlichkeit gewährleisten“ (FZS 2004: 1). Auch das Europäische Parlament fordert „mehr Transparenz und Offenheit bei der politischen Entscheidungsfindung und Umsetzung, damit die demokratischen Rechenschaftspflicht gestärkt wird [...]“ (EP 2005: 2) und „die Zusammenarbeit mit allen relevanten sozioökonomischen Akteuren“ (EP 2005: 3).

Auch hier zeigt der Bologna-Prozess den besseren Weg auf: Von vornherein beteiligte man auf nationaler Ebene u. a. den FZS und auf europäischer Ebene der ESIB (National Unions of Students in Europe). Sie dürfen nicht nur Stellungnahmen abgeben, sondern gehören fest zu den beratenden Mitgliedern der Follow-Up Groups (vgl. Ministry of Education and Research 2005: 3).

---

<sup>15</sup> Im Bericht 2003 wurden alle Ergebnisse sehr übersichtlich einer großen Tabelle auf drei Seiten dargestellt.

Das umstrittene Zustandekommen des Lissabonprozess hinter verschlossenen Türen ohne umfangreiche Konsultationen von Interessensgruppen und Verbänden ist wohl einer der Gründe für die große Skepsis und abwartende Haltung u. a. in den Landesbildungsministerien.

## **8. Lippenbekenntnisse statt Handlung**

Wie stark Vorhaben und Umsetzung differieren, zeigt sich am Rande des 7. Forschungsrahmenprogramms (RP) der Europäischen Union. In den vergangenen vier Jahren konnten die EU ihre Ausgaben für FuE nur von 1,82 auf 1,93 Prozent des Bruttoinlandsproduktes steigern. Nach einer Berechnung des europäischen Statistikamts „Eurostat“ würde es bei Gleichbleibender Steigerungsrate noch bis zum Jahre 2045 dauern, bis die von der Lissabon-Strategie geforderte 3-Prozent Marke erreicht ist. Daher hat die Kommission vorgeschlagen, das RP von derzeit fünf Milliarden Euro auf 10 Milliarden Euro pro Jahr zu erhöhen. Auch das EP schloss sich der Forderung an (vgl. EP 2005: 5). Doch beim Geld scheinen die euphorischen Ankündigungen der Lissabon-Strategie regelmäßig zu scheitern: „Bildungsministerin Edelgard Bulmahn stellte Anfang April [2005] erneut klar, dass Deutschland dazu nicht bereit sei“ (Stephan 2005: 13).

Diese doppelte Spiel – die großen Pläne im ER und der nationalen Rückzieher – ist durchschaubar und verändert sich nun schon im fünften Jahr der L-S nicht. Daher hält das EP inzwischen wieder verbindliche Zusagen anstatt der OMK für den besseren, weil effizienteren politischen Weg. Es fordert „alle Mitgliedsstaaten auf, sich *verbindlich* auf die Maßnahmen festzulegen, die erforderlich sind, um die Ausgaben für FuE auf mindestens 3 Prozent des BIP anzuheben“ (EP 2005: 5). Wie erfolglos die bisherige freie Koordinierung war, zeigt Anhang 1<sup>16</sup>. Nur Schweden und Finnland haben bisher die Zielmarke von 3 % erreicht. In einigen Ländern sind die Ausgaben für FuE in den letzten Jahren sogar gesunken.

## **V. Was der Lissabonprozess vom Bolognaprozess lernen kann**

Bologna ist – gemessen am Lissabonprozess – trotz aller Probleme ein erstaunlich erfolgreicher Reformprozess (vgl. Leszczensky 2005: 61). Teilweise wurde dies schon im bisherigen Text an der entsprechenden Stelle aufgegriffen, hier soll es noch einmal zusammengefasst werden:

### **a. Konkrete Ziele**

Zweistufiges Studiensystem, Qualitätssicherung, Einführung der ECTS. Klarer Zielhorizont mit klaren Zwischenzeilen.

### **b. Konsequente Umsetzung**

Verbindliche Rechtsbeschlüsse der KMK, Umstellung in jedem Bundesland und an jeder Universität. Folge: Erkennbare Fortschritte. Die Zahl der BA/MA Abschlüsse steigt kontinuierlich.

---

<sup>16</sup> Grafik aus dem Bericht der EK für die Frühjahrstagung des ER 2004 über die Entwicklung von FuE-Ausgaben von 1999 bis 2002.

### **c. Institutionelle Verankerung**

Beteiligung aller Organisationen (BMBF, KMK, HRK, DAAD, fzs, AR und Sozialpartner) in der AG „Fortführung des Bologna-Prozesses“. Zentrale Koordinierung über die ständige, übernationale „Bologna Follow-up Group“.

### **d. Bologna, ein – auch in Deutschland – gewollter Prozess**

Im Vergleich mit den Reformproblemen der 60iger und 70iger Jahre, halten sich die Widerstände in Grenzen. Die Studenten kritisieren vor allem die konkrete Umsetzung (Verkürzung der Studienzeit, BA als Regelstudienabschluss, Einführung von Studiengebühren), nicht jedoch am Reformvorhaben insgesamt. Verfolgt man den Prozess an den Anfang zurück (Sorbone & Bologna), stellt man fest, dass Deutschland zu einem der vehementesten Förderer des Projektes gehörte. Auch heute unterstützt die KMK den Prozess massiv (vgl. KMK 2003: 1) und wird auch von der überwiegenden Zahl der Hochschulen getragen (vgl. Reichert/Tauch 2003: 212), entsprechend ist auch die Umsetzungsmotivation besser.

### **e. Starke öffentliche Wahrnehmung**

Wichtig ist hier das BMBF-Projekt „Promoting Bologna in Germany“, das von der EU finanziert wird. Auch der fzs, die Gewerkschaften und inzwischen auch die Berufsberater an den Schulen stellen Publikationen für verschiedene Zielgruppen zur Verfügung. Arbeitgeberverbände engagieren sich für eine bessere Akzeptanz der neuen BA/MA Abschlüsse. Groß ist die (wenn bisher auch überwiegend negative) Resonanz auch in den Medien (auch im „Spiegel“).

### **f. Regelmäßige und effektive Folgekonferenzen mit Evaluationen und nationalen Aktionsplänen**

Echte nationale Aktionspläne, die auf das jeweilige Mitgliedsland abgestimmt sind. Nationale Evaluationen, die auch veröffentlicht werden und ständige Kontrollen aller Mitgliedsländer auf den speziell dafür anberaumten, mehrtägigen Bologna-Konferenzen (u. a. Prag, Berlin, Bergen). Öffentliche Kritik an Teilnehmern, die bei der Umsetzung in Verzögerung geraten.

## **VI. Ausblick in die Zukunft**

Wie bereits mehrfach angedeutet, ist der Erkennungsprozess auch auf europäischer Ebene vorangeschritten. Der wichtige Kok-Bericht hatte erstmals auf die strukturellen Umsetzungsprobleme verwiesen und institutionelle Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Diese wurden von der Kommission in dem Papier „Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“ verarbeitet und in ein Gesamtkonzept namens „partnership for growth and jobs“ gegossen. Dabei wurden von der Vereinfachung und Konzentration der Ziele bis hin zum „Herrn & Frau Lissabon“ alle Vorschläge übernommen. In Folge dessen hat auch der Europäische Rat im März dieses Jahres fast alle Vorschläge übernommen. So stellt der ER erstmals (letztlich selbstkritisch) fest: „...the results are mixed. Alongside undeniable progress, there are shortcomings and obvious delays“ (ER 2005: 3). In Folge dessen werden auf drei Seiten in aller Kürze die größten Reformen der Lissabon-Strategie vorgenommen. Der neue Rahmen ist ein 3-Jahres-Programm („three-year-cycle“), der mit einem Report der Kommission eingeleitet wird. In diesem „stra-

tegic report“ werden „integrated guidelines“ vorgegeben. Mit diesen zusammengefassten Richtlinien<sup>17</sup> soll die frühere, unüberschaubare Vielfalt an Richtlinien abgelöst werden (siehe Anhang 1). So möchte man Widersprüche innerhalb der Strategie vermeiden und es den Mitgliedsstaaten einfacher machen, ihre Politik darauf abzustellen (vgl. ER 2005: 13). Ebenso hat der ER die nationalen Lissabon-Programme („national reform programmes“) und Evaluierungsberichte geschluckt. Dafür soll die Kommission im Gegenzug ein eigenes Lissabon-Programm für Europa entwickeln („Community Lissabon programme“). Spannend dürfte auch die Einsetzung des „Lisbon national coordinator“ werden. Start des ersten 3-Jahres-Programms war April 2005. Die Nationalstaaten sollen noch im Herbst dieses Jahres ihre nationalen Lissabonprogramme an die Kommission schicken. Ein Gesamtpaket, das den Kommissionspräsident Barroso in einem Interview zur Lissabon-Strategie optimistisch in die Zukunft schauen lässt:

*Journalist: "Do you really think you can mobilize governments and succeed?"*

*José Manuel Barroso: „Yes ... I am sure we can. It requires action, determined action by the government of our member states. [...] I am convinced that there is now a new willingness from the governments to work in a constructive European framework to move forward. [...] It's sure, it's a very difficult challenge, it's a great challenge, but if you look at the single markets in 1992, or remember the Euro in 99, or the great enlargement last year, we know the union has the capability to set targets and achieve goals with ambitions. I am optimistic, but realistic when I look ahead, and it is with spirits of realistic optimism, that we can move forward“ (EK 2005c: ab 1:47 Sec.).*

Doch einige Dinge kann auch ein endgültiger Beschluss des Europäischen Rates nicht ändern:

- Die Medien haben sich auch bei der Berichterstattung im März 2005 wieder nur auf die fassbaren, konkreten Dinge gestürzt (Stabilitäts- und Wachstumspakt);
- weder der Kok-Bericht, noch die Kommission noch der ER nannte schwarze Lissabon-Umsetzungs-Schafe;
- die Leitlinienvorgabe allein durch den ER ist demokratisch noch immer unbefriedigend legitimiert.

Außerdem muss kritisch notiert werden, dass nationale Aktionsprogramme und Ergebnisberichte bereits von Beginn an eingeplant und beschlossen wurden. Sie wurden nur nicht erstellt / genutzt, sondern führten bisher nur zu einem großen Berg an bedrucktem Papier. Die Vereinfachung der Berichte muss jetzt auch zu einer kritischeren Bewertung der Mitgliedsstaaten führen. Und das Versprechen, nationale Reformprogramme aufzustellen, muss erst umgesetzt werden.

---

<sup>17</sup> Die integrated guidelines fassen die „broad economic policy guidelines“ (BEPGs) und „employment guidelines“ (EGs) zusammen.

## **VII. Schlussbetrachtungen**

Es konnte gezeigt werden, dass strukturelle Gründe das Scheitern der Lissabon-Strategie verursacht haben: Zu viele und zu unspezifische Ziele, keine durchsetzenden Institutionen, zu komplizierte Verfahren und eine desinteressierte Bevölkerung sorgten für mangelnde nationale Umsetzung. Gleichzeitig konnte am Beispiel Bologna dargestellt werden, dass dies nicht so sein muss. Trotz nationaler Grenzen lassen sich Koordinierungsmaßnahmen durchführen, wenn der Prozess institutionell verankert ist und auf einem gewissen Eigeninteresse basiert.

Diese Erkenntnisse zur Halbzeit kommen zu spät, um die Ziele von Lissabon 2000 zu erreichen, aber rechtzeitig genug, um die Europäische Union nicht abzuschreiben. Es müssen jetzt zunächst die vielfältigen strukturellen Hindernisse abgebaut werden, bevor man neue Ziele in Angriff nimmt. Der Frühjahrsgipfel 2005 war ein richtiger – und im Vergleich zu den vergangenen fünf Jahren – gewaltiger Schritt in diese Richtung. Aber nur, wenn alle Institutionen ihre Verantwortung wahrnehmen und die Versprechen einhalten, kann das Ziel, den Lissabonprozess zu retten, erreicht werden. Diese Entwicklung bleibt abzuwarten und sollte im Fokus politikwissenschaftlicher Beobachtung bleiben.

Sebastian Jabbusch.de , 17. Juli 2005

## Literaturverzeichnis

**BDI**, 2005: Presseerklärung - Europa nach vorne bringen, Prioritäten für die Lissabon-Strategie

**Breuss, Fritz**, 2005: Die Zukunft der Lissabon-Strategie;  
[http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search.frameset?p\\_filename=WIFOWORKINGPAPERS/PRIVATE24220/WP\\_2005\\_244\\$.PDF](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.frameset?p_filename=WIFOWORKINGPAPERS/PRIVATE24220/WP_2005_244$.PDF), 15. Juli 2005.

**Bundministerium für Bildung und Forschung**, 2000: Arbeitsprogramm der EU-Bildungsminister zu gemeinsamen Bildungszielen bis 2010, in: Kongressreader „Nationale Startkonferenz zum EU-Arbeitsprogramm Europa auf dem Weg zur Wissensgesellschaft“;  
[http://www.bmbf.de/pub/europa\\_auf\\_dem\\_weg\\_zur\\_wissensgesellschaft.pdf](http://www.bmbf.de/pub/europa_auf_dem_weg_zur_wissensgesellschaft.pdf), 2. Juli 2005, S. 36 – 39.

**Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)**, 2004: Hintergrundpapier zur Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie der Europäischen Union;  
<http://www.labournet.de/diskussion/eu/wipo/addgbliss.pdf>, 2. Juli 2005.

**EU-Kommission**, 2000: Beitrag der Europäischen Kommission zur Sondertagung des Europäischen Rates am 23. und 24. März 2000 in Lissabon, Brüssel.

**EU-Kommission**, 2002: Papier zur öffentlichen Konsultation – Die künftige Entwicklung der Programme der Europäischen Union in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung und Jugend nach 2006;  
[http://www.eundc.de/download/eu\\_kom.pdf](http://www.eundc.de/download/eu_kom.pdf), 2. Juli 2005.

**EU-Kommission**, 2003a: Mitteilung - Wirkungsvoll in die allgemeine und berufliche Bildung investieren: eine Notwendigkeit für Europa;  
[http://www.na-bibb.de/uploads/arbeit/wirkungsvoll\\_investieren\\_europa\\_16\\_01\\_2003.pdf](http://www.na-bibb.de/uploads/arbeit/wirkungsvoll_investieren_europa_16_01_2003.pdf), 2. Juli 2005.

**EU-Kommission**, 2003b: Bericht für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates am 21. März 2003 – Entscheidung für Wachstum.

**EU-Kommission**, 2005a: Beitrag zum Bericht der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates am 22. und 23. März 2005 über die Lissabon-Strategie zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung;  
[http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/SEC2005\\_160\\_de.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/SEC2005_160_de.pdf), 15. Juli 2005.

**EU-Kommission**, 2005b: Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze – ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon;  
[http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005\\_024\\_de.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_024_de.pdf) 15. Juli 2005.

**EU-Kommission**, 2005c: Videoclip auf der Webpage der Europäischen Kommission, Interview mit Kommissionspräsident José Manuel Barroso;  
[rtsp://158.169.50.108/Archive/europa/STU\\_BARROSO\\_050131.rm](rtsp://158.169.50.108/Archive/europa/STU_BARROSO_050131.rm), 17. Juli 2005.

**Europäische Rat**, 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes;  
[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm), 15. Juli 2005.

**Europäische Rat**, 2002: Neue Impulse für die Lissabonner Strategie, Brüssel.

**Europäische Rat**, 2005: Presidency Conclusions;  
[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf), 16. Juli 2005.

**Europäische Rat und EU-Kommission**, 2004: Allgemeine und berufliche Bildung 2010 – Die Dringlichkeit von Reformen für den Erfolg der Lissabon-Strategie. Gemeinsamer Zwischenbericht über die Maßnahmen im Rahmen des detaillierten Arbeitsprogramms zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa;  
[http://www.bmbf.de/pub/allgemeine\\_und\\_berufliche\\_bildung\\_2010.pdf](http://www.bmbf.de/pub/allgemeine_und_berufliche_bildung_2010.pdf), 2. Juli 2005.

**Europäisches Parlament**, 2005: Entschließung zur Halbzeitüberprüfung der Lissabon-Strategie;  
[http://www.mann-europa.de/download/halbzeit\\_lissabon09-03-2005.pdf](http://www.mann-europa.de/download/halbzeit_lissabon09-03-2005.pdf), 15. Juli 2005.

**Freier Zusammenschluss von Studentenschaften**, 2004: Stellungnahme für eine qualitative Studienreform;  
<http://www.fzs-online.org/article/928/de/>, 2. Juli 2005.

**Freier Zusammenschluss von Studentenschaften**, 2005: Stellungnahme des fzs zur 3. Bologna-Folgekonferenz in Bergen im Mai 2005;  
<http://www.fzs-online.org/article/1527/de/>, 14. Juli 2005.

**Grabert, Martin**, 2004: Europäische Forschungsförderung, der Lissabonprozess und die wissensbasierte Gesellschaft;  
<http://www.gew.de/Binaries/Binary5200/grabert.pdf>, 15. Juli 2005.

**Heinemann, Friedrich** (Projektleiter), 2004: Eignung von Strukturindikatoren als Instrument zur Bewertung der ökonomischen Performance der EU-Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung von Wirtschaftsreformen – Evaluierung der EU-Strukturindikatoren und Möglichkeiten ihrer Weiterentwicklung, Mannheim;  
[http://forum.europa.eu.int/irc/Download/kzesAKJAmjGFFd6OF-H32yLi-Z1CsOm94Y9RmCYYRU-F4QDqRf-V7ftDI2pdLHm9tfSB222UKpb4GSzD2r6Rgc1SR0dm/ZEW\\_Strukturindikatoren\\_lang\\_rev.pdf](http://forum.europa.eu.int/irc/Download/kzesAKJAmjGFFd6OF-H32yLi-Z1CsOm94Y9RmCYYRU-F4QDqRf-V7ftDI2pdLHm9tfSB222UKpb4GSzD2r6Rgc1SR0dm/ZEW_Strukturindikatoren_lang_rev.pdf), 15. Juli 2005.

**Kok, Wim**, 2004: Die Herausforderung annehmen - Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Bericht der Hocharangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Brüssel.

**Kultusminister-Konferenz**, 2003: 10 Thesen zur Bachelor- und Masterstudiengängen in Deutschland, in: Beiträge zur Hochschulpolitik 8/04, S. 31 – 33.

**Kultusminister-Konferenz und Bundesministerium für Bildung und Forschung**, 2004: Realisierung der Ziele des Bologna-Prozesses Nationaler Bericht 2004 für Deutschland;  
[http://www.bmbf.de/pub/nationaler\\_bericht\\_bologna\\_2004.pdf](http://www.bmbf.de/pub/nationaler_bericht_bologna_2004.pdf), 2. Juli 2005.

**Leszczensky, Michael**, 2005: Globalisierung und Europäisierung im Hochschulbereich, in: Hochschul-Informations-System A 6 / 2005;  
<http://www.his.de/Service/Publikationen/Kia/pdf/Kia/kia200506.pdf>, 2. Juli 2005, S. 1 – 9.

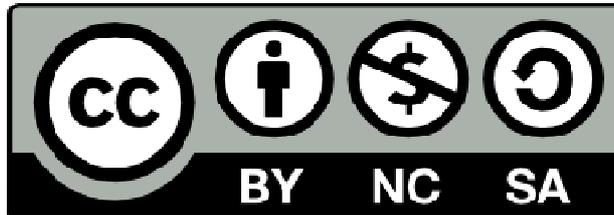
**Linsenmann, Ingo**, 2004: Die Bildungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld: Die Europäische Union, Bonn, S. 332 – 341.

**Ministry of Education and Research**, 2005: The Bologna Process from a Norwegian Perspective – towards a European Higher Education Area;  
[http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/Norway/041014Fact\\_Sheet\\_Bologna-Process.pdf](http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/Norway/041014Fact_Sheet_Bologna-Process.pdf), 15. Juli 2005.

**Reichert, Sybille und Tauch, Christian**, 2003: Fortschritte auf dem Weg zum Europäischem Hochschulraum, in: Beiträge zur Hochschulpolitik 8/04, S. 210 – 232.

**Schnitzer, Klaus**, 2005: Von Bologna nach Bergen, in: Hochschul-Informations-System 6/05, S. 1 – 9.

**Stephan, Hans Christian**, 2005: Die Forscher sollen Europa voranbringen, in: Das unabhängige Hochschulmagazin 03/05, S. 12-13.



Dieses Werk bzw. der Inhalt ist lizenziert unter der Creative Commons Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland License.

Sebastian Jabbusch, 17.07.05