



Institut für sozialwissenschaftliche Beratung

Thomas Stahl

Internationales Monitoring zum Programmteil „Lernen im sozialen Umfeld“ (LISU)

LISU und „new governance“ in Europa

Statusbericht 8: 30.09.2003

Schlagworte: Tätigkeits- und Lernagenturen; Lern-Infrastruktur; regionale Lernkultur; new governance, Partizipation, Kohäsion

Das Internationale Monitoring ist Bestandteil des Forschungs- und Entwicklungsprogramms "Lernkultur Kompetenzentwicklung". Das Programm wird gefördert aus Mitteln des Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds.

Der Arbeitsgemeinschaft Betriebliche Weiterbildungsforschung e.V. (ABWF)/Projekt Qualifikations-Entwicklungs-Management (QUEM) ist die Durchführung des komplexen Programmmanagements übertragen worden.

Gliederung:

0	Einleitung.....	3
1	Regieren in Europa.....	3
2	LISU und die neue Beschäftigungspolitik in Europa.....	7
3	„New governance“, LISU und lebenslanges Lernen.....	10
3.1	Das Memorandum über lebenslanges Lernen und das Verfahren der offenen Koordinierung in der europäischen Bildungspolitik.....	10
3.2	Der Konsultationsprozess zum Memorandum über lebenslanges Lernen: Eine Analyse der Berichte der Mitgliedsstaaten.....	11
3.3	Zusammenfassung der Resultate des Konsultationsprozesses aus der „Civil Society“ (NROs) zum Memorandum über lebenslanges Lernen.....	11
3.4	Die Mitteilungen der Kommission vom 21.11.2001 „Einen europäischen Rahmen des lebenslangen Lernens schaffen.“.....	12
3.4.1	Synthese des Verfahrens zur offenen Koordinierung beim lebenslangen Lernen	12
3.4.2	Zusammenfassende Resultate des Konsultationsprozesses	12
3.4.3	Die Umsetzung der Agenda vorantreiben	14
4	„New governance“ in der wissenschaftlichen Debatte.....	14
5	LISU und “new governance” in Europa: Synthese	17
	Literatur	19
	Anlage 1	21

LISU und „new governance“ in Europa

0 Einleitung

Die unterschiedlichen Dimensionen des Forschungs- und Entwicklungsfeldes LISU sind trotz aller Anstrengungen in Publikationen und Konferenzen seitens ABWF/QUEM der letzten Jahre zu den klassischen Feldern aktiver Politik schwer vermittelbar.

Dabei verschließt sich die Politik nicht länger der Einsicht, dass auch außerhalb von Bildungsinstitutionen (Schule, Universität, Bildungsträger) und Unternehmen (duale Ausbildung, Lernen in der Arbeit) gelernt wird. Welche Rolle der Staat in diesen Formen des informellen Lernens spielen kann und soll, ist weit gehend unklar.

Ein weiteres Problem im Umgang mit LISU ergibt sich aus der selbstbewussten These, dass Lernen im sozialen Umfeld von vornherein die klassischen Grenzen zwischen erstem, zweitem und drittem Sektor dadurch transzendiert, dass Lernen und Kompetenzentwicklung im sozialen Umfeld Anwendungsfelder in allen Bereichen unserer Gesellschaft finden. Die im Memorandum zum lebenslangen Lernen der Europäischen Kommission vorgetragene Forderung zu einer Osmose zwischen Lernformen und Lernorten, dieser ganzheitliche Blick auf Kompetenzentwicklung ist LISU inhärent.

Dieser Ansatz von Lernen und Kompetenzentwicklung liegt quer zu allen staatlichen Politik- und Förderstrukturen.

Während sich LISU derart auf der einen Seite in politischen Sonntagsreden jederzeit des Wohlwollens staatlicher Repräsentanten sicher sein kann, findet praktische Politik schwer Zugang zu diesem Lernen, das ja zuerst aus der disparaten Tätigkeit von Menschen jenseits ökonomischer oder politischer Wertschöpfung erwächst.

Aus diesem Grunde bleibt es die beständige Aufgabe von LISU als Forschungs- und Entwicklungsperspektive Schnittstellen zu staatlichen Politikfeldern zu identifizieren, die das Lernen im sozialen Umfeld auch als politisches Gestaltungsfeld mit erkennbarem Mehrwert für den Standort in der Wissensgesellschaft verdeutlichen.

Die neuen europäischen Debatten um „new governance“ (neues Regieren) zeigen in ihren Überlegungen und praktischen Konsequenzen eine ganze Reihe von möglichen Schnittstellen zu LISU auf, deren praktische Ausgestaltung durch die Akteure dieses Forschungs- und Entwicklungsansatzes gezielt vorangetrieben werden sollte.

Der Statusbericht 8 zum internationalen Monitoring LISU will hierfür Informationen liefern.

1 Regieren in Europa

Das Weißbuch der Europäischen Kommission zur „new governance“ und die Debatte dazu:

Am 25.07.2001 legte die Europäische Kommission ein Weißbuch zum Thema „Europäisches Regieren“ vor¹, welches den Zweck hatte, eine europaweite Debatte zur „new governance“ (Regieren) in Europa anzustoßen, Anregungen aus dieser Debatte aufzunehmen und

¹ Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. Brüssel

schließlich im Rahmen der „Gemeinschaftsmethode“² zu neuen und besseren Formen des europäischen Regierens zu gelangen.³

Was ist die Gemeinschaftsmethode?

Die Gemeinschaftsmethode ist der Garant der Vielfalt und der Wirksamkeit der Union, die Gewähr leistet, dass alle Mitgliedsstaaten, von den kleinsten bis zu den größten, gerecht behandelt werden. Sie erlaubt es, einen Ausgleich verschiedenster Interessen herbeizuführen, indem man sie zwei Filter passieren lässt: den des Allgemeininteresses auf Ebene der Kommission und den der demokratischen – europäischen und nationalen – Vertretung auf Ebene des Europäischen Parlaments und des Rates, die zusammen die Legislative der Union bilden.

- Die **Europäische Kommission** unterbreitet als einziges Organ der EU Vorschläge für Gesetzgebung und Politik. Ihre Unabhängigkeit stärkt ihre Fähigkeit, die Politik der EU durchzuführen, Hüterin der Verträge zu sein und die Gemeinschaft in internationalen Verhandlungen zu vertreten.
- Legislative und haushaltspolitische Beschlüsse werden vom **Ministerrat** (der die Mitgliedsstaaten vertritt) und vom **Europäischen Parlament** (das die Bürger vertritt) gefasst. Ratsbeschlüsse mit qualifizierter Mehrheit sind ein wesentliches Element der Wirksamkeit der Gemeinschaftsmethode. Die Zuständigkeit für die Durchführung der Rechtsnormen wird auf die Kommission und die Behörden der Mitgliedsstaaten übertragen.
- Der **Europäische Gerichtshof** wacht darüber, dass die Rechtsstaatlichkeit gewahrt wird.

Motiviert wird dieser Vorstoß der Europäischen Kommission aus ihrer Einsicht in eine zunehmende Politikverdrossenheit der Bürger in Europa, die auf Grund unterschiedlicher Faktoren ihren nationalen Regierungen, insbesondere aber der europäischen Ebene der Politik, misstrauisch und zunehmend unwillig gegenüberstehen.⁴ Die geringe Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament sowie das irische Nein zu den Verträgen von Nizza werden als Indikatoren für den Sachverhalt benannt.

„Governance in der Europäischen Union reformieren heißt, sich die Frage zu stellen, wie die EU die Kompetenzen nutzt, die ihr von den Bürgern übertragen worden sind, und wie man die Dinge angehen könnte und sollte. Ziel ist, die Politikgestaltung in der EU zu öffnen, damit die Menschen stärker einbezogen werden und die Verantwortlichkeiten klarer erkennbar sind. Die EU sollte ihre Zuständigkeiten besser nutzen, damit die Kluft zwischen ihr und den Bürgern überbrückt und ihre Politik wirksamer sind.

Um dies zu erreichen, muss die Union verschiedene Politikinstrumente wie Gesetzgebung, sozialer Dialog, Finanzierung aus Strukturfonds und Aktionsprogramme besser kombinieren. Das würde die Gemeinschaftsmethode stärken.

Die europäische Governance reformieren bedeutet für die Kommission, dass sie sich wieder auf ihre Kernaufgaben konzentrieren muss. Die Vorschläge in diesem Weißbuch zielen darauf ab, die Qualität ihrer Initiativfunktion für die EU-Politik zu verbessern, den Politikvollzug transparenter und wirksamer zu gestalten und der Arbeit der Kommission als Hüterin der Verträge maximale Wirkung zu verleihen.“⁵

Die folgenden Prinzipien einer neuen Politikgestaltung werden genannt:

- Offenheit
- Partizipation

² Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001), a.a.O., S. 11

³ Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001), a.a.O., S. 10

⁴ Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001), a.a.O., S. 3, S. 9 f.

⁵ Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001), a.a.O., S. 10

- Verantwortlichkeit
- Effektivität
- Kohärenz

Die Gewinnung einer neuen Legitimität für europäische Politik soll vor allem durch eine Teilhabe aller Bürger und durch deren vermehrte Einbindung in Entscheidungsprozesse zu Stande kommen:

„Das alte lineare Modell, bei dem die Politik von oben herab verkündet wird, muss durch einen *circulus virtuosus* ersetzt werden, einen Spiralprozess, der – von der Gestaltung bis zur Durchführung der Politik – auf Rückkoppelung, Netzwerken und Partizipation auf allen Ebenen beruht.“⁶

Die im Weißbuch vorgeschlagenen Aktionsschritte für einen Wandel, hin zum besseren Regieren, lauten

1. bessere Einbindung aller Akteure;
2. eine bessere Politik, bessere Regeln und bessere Ergebnisse;
3. der Beitrag der EU zu Global Governance;
4. Neuausrichtung der Politiker und Institutionen.⁷

Im Zusammenhang mit möglichen Schnittstellen zum Ansatz LISU sind vor allem die Ausführungen zum ersten Punkt: die „bessere Einbindung der Akteure“ von Interesse.⁸

Neben einer verbesserten Informationspolitik zur europäischen Politik⁹ sind es vor allem die drei anderen Aktionspunkte unter diesem Topos, die für LISU Interventionen von Interesse sind:

- „Die Bürger über die demokratischen Strukturen auf regionaler und kommunaler Ebene einbeziehen, ...“¹⁰
- „Einbindung der Zivilgesellschaft ...“
- „Vernetzung ...“

Lokale und regionale Tätigkeits - und Lernagenturen, das Lernen in Tätigkeiten der Zivilgesellschaft und das Lernen in horizontalen Netzwerken gehört zum Gegenstand von LISU.

Diese generellen Überlegungen zum Politikwechsel führen zum einen zur Stärkung der Gestaltungskompetenzen auf lokaler und regionaler Ebene¹¹, und zur expliziten ‚Einbindung der Zivilgesellschaft‘¹² in das ‚Regieren in Europa‘.

„Die Zivilgesellschaft spielt insofern eine wichtige Rolle, als sie den Belangen der Bürger eine Stimme verleiht und Dienste erbringt, die den Bedürfnissen der Bevölkerung entgegenkommen. Kirchen und Religionsgemeinschaften spielen dabei eine besondere Rolle. Die Organisationen der Zivilgesellschaft mobilisieren die Menschen und unterstützen beispielsweise all jene, die unter Ausgrenzung oder Diskriminierung leiden. Die

⁶ Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001), a.a.O., S. 14

⁷ Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001), a.a.O., S. 15-47

⁸ Vgl. Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001), a.a.O., S.; sowie Kommission der europäischen Gemeinschaften (2003a): Bericht der Kommission über Europäisches Regieren, Luxemburg, S. 11 ff.

⁹ Vgl. Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001), a.a.O., S. 15 f.; sowie Kommission der europäischen Gemeinschaften (2003a): a.a.O., S. 11 ff.

¹⁰ ebenda

¹¹ Vgl. Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001) a.a.O., S. 16 ff.; sowie Kommission der europäischen Gemeinschaften (2003a) a.a.O., S. 14 f.

¹² Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001), a.a.O., S. 16 und 17; Kommission der europäischen Gemeinschaften (2003a) a.a.O., S. 15 ff.

Union hat die Entwicklung der Zivilgesellschaft in den Beitrittsländern als Teil ihrer Vorbereitung auf die Mitgliedschaft gefördert. Nichtregierungsorganisationen spielen weltweit eine wichtige Rolle in der Entwicklungspolitik. Oftmals fungieren sie als Frühwarnsystem, das den politischen Diskurs in eine bestimmte Richtung lenkt.

Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände spielen eine besondere Rolle und haben besonderen Einfluss. Der EG-Vertrag schreibt vor, dass die Kommission Unternehmer und Arbeitnehmer bei der Ausarbeitung von Vorschlägen, insbesondere auf sozialpolitischem Gebiet, konsultiert. Unter bestimmten Umständen können sie bindende Vereinbarungen treffen, die anschließend in Gemeinschaftsrecht umgewandelt werden (im Rahmen des sozialen Dialogs). Den Sozialpartnern sollte weiter nahe gelegt werden, die ihnen durch den EG-Vertrag zuerkannten Befugnisse zum Abschluss freiwilliger Vereinbarungen zu nutzen.¹³

Die Bedeutung, die die Kommission dem Einbezug der Zivilgesellschaft in künftiges Regieren in Europa zuweist, soll darüber hinaus auf eine rechtlich verbindliche Weise geregelt werden:

„Auf diesen Grundsätzen aufbauend sollen die Vorschläge des Weißbuchs ... die Beziehungen der EU zur Zivilgesellschaft strukturieren. In einem Verhaltenskodex für Konsultationen sollen die Verantwortlichkeiten festgelegt und die Rechenschaftspflicht aller Partner besser geregelt werden. Auf diese Weise wird der Dialog verstärkt und ein Beitrag zur Offenheit der organisierten Zivilgesellschaft geleistet.“¹⁴

Faktisch wird dieser neue Bezug auf Organisationen der Civil Society in den Verfahren der „offenen Koordinierung“ etwa zur europäischen Beschäftigungspolitik und zum Lebenslangen Lernen seit einigen Jahren bereits praktisch. Im Nachgang zum Memorandum über Lebenslanges Lernen waren die Europäischen Organisationen der Civil Society in den Diskussions- und Entscheidungsprozess eingebunden.¹⁵

Hinzu tritt der Hinweis, dass der direkte Einbezug von horizontalen Netzwerken in der Politik ermöglicht werden soll und im Wege der „interaktiven Politikgestaltung“ deren Kompetenzen und Interessen zum Tragen kommen.¹⁶

„Das Weißbuch erfasste und analysierte die auf europäischer und internationaler Ebene wachsende soziale und politische Bedeutung von Netzwerken, die Einzelpersonen und/oder Organisationen (Gemeinden, regionale und lokale Behörden, Unternehmen, Verwaltungen, Forschungszentren usw.) auf nichthierarchische Art verbinden und in denen jeder Teilnehmer verantwortlich ist für einen Teil der Mittel, die zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels benötigt werden, ...“

Die Kommission weist an diesem Punkt auf die Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation hin, die unmittelbar Konsultationen und Kooperationen zwischen der europäischen Ebene und solchen horizontalen Netzwerken ermöglicht.¹⁷

Ein wesentlicher Punkt dieser Ausführungen zu neuen Formen des Einbezugs von „bottom-up“-Entwicklungen in europäische Politik ist die Bewertung des Weißbuchs zur „Gesamtkohärenz der Politik“.

¹³ Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001), a.a.O., S. 19

¹⁴ Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001), a.a.O., S. 42

¹⁵ Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001): Zusammenfassung der Konsultationen der Bürgergesellschaft zum Kommissionsmemorandum über Lebenslanges Lernen, Brüssel

¹⁶ Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001), a.a.O., S. 23 f.

¹⁷ Kommission der europäischen Gemeinschaften (2003a), a.a.O., S. 18

„Gesamtkohärenz der Politik. Die territorialen Auswirkungen der EU-Politik in Bereichen wie Verkehr, Energie oder Umweltschutz sollten berücksichtigt werden. Diese Politikbereiche sollten Teil eines geschlossenen Ganzen sein, wie in dem zweiten Kohäsionsbericht der EU festgestellt wird; eine allzu sektorspezifische Betrachtungsweise ist zu vermeiden. Desgleichen sollten die auf regionaler und lokaler Ebene getroffenen Entscheidungen mit einem breiteren Spektrum von Grundsätzen für eine nachhaltigere und territorial ausgewogenere Entwicklung innerhalb der Union übereinstimmen.“¹⁸

Hier wird ein wichtiges Problem der Kompatibilität lokaler Entwicklungs- und Lernnetze aufgegriffen. Die Ganzheitlichkeit derartiger Interventionen stößt bisher bei der Interpretation in top-down Politiken auf Schwierigkeiten segmentierter Ressortzuständigkeiten, die adäquate Förderung und Mainstreaming-Aktivitäten erschweren.

Die bis hierhin festzustellenden Tendenzen der Bemühungen der Europäischen Kommission, eine stärkere Berücksichtigung lokaler und regionaler Entwicklungsnetze unter Einschluss der Zivilgesellschaft bei der Politikgestaltung vorzusehen und dabei den Gesichtspunkt sektor- und segmentintegrierender Aktivitäten zu stärken, entspricht auf der Ebene des Lernens und der Kompetenzentwicklung der Forschungs- und Entwicklungsperspektive von LISU und den darunter subsumierten Projekten.

Vor einer kritischen Einordnung dieser Tendenzen in der wissenschaftlichen Debatte Europas soll an zwei für LISU einschlägigen Beispielen aus konkreten europäischen Politiklinien dargestellt werden, inwieweit die „new governance“ Debatte auch in praktischer Politikgestaltung angekommen ist.

2 LISU und die neue Beschäftigungspolitik in Europa

Die aus dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel (1997) hervorgegangene Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) und deren konsequente Anwendung in den Mitgliedsstaaten wird seitens der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments sowie des Europäischen Rates als erfolgreiche und zukunftsweisende Form europäischen Regierens gewertet.¹⁹

Als Konsequenz hieraus streben die Europäische Kommission und der Rat der Europäischen Union eine Fortschreibung und Aktualisierung dieser Strategie an, die vor allem in einer programmatischen Schrift der Europäischen Kommission zur „Zukunft der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS)“²⁰ und den daraus hervorgehenden „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten“²¹ dokumentiert wird.

Auch in diesem Prozess von Politikentwicklung wird auf die o.a. Grundsätze von „new governance“ verwiesen und, für LISU von Interesse, auf **segmentübergreifende Koordination** einerseits,

„Eine bessere Verknüpfung mit ähnlich gelagerten politischen Koordinierungsprozessen – seien diese nun altbewährt und durch den Vertrag vorgegeben wie die Grundzüge der Wirtschaftspolitik oder jüngeren Datums wie die Koordinierung in den Bereichen allgemeine und schulische Bildung, Unternehmergeist, soziale Eingliederung

¹⁸ Kommission der europäischen Gemeinschaften (2003a), a.a.O., S. 18 f.

¹⁹ Europäische Kommission, KOM(2002)416; Fünf Jahre EBS – eine Bestandsaufnahme, Brüssel

²⁰ Kommission der europäischen Gemeinschaften (2003b): Die Zukunft der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS). Eine Strategie für Vollbeschäftigung und bessere Arbeitsplätze für alle, Brüssel

²¹ Der Rat der Europäischen Kommission (2003): Beschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten. Amtsblatt der EU vom 5.8.2003, S. 13 ff.

rung, Renten und Einwanderung – wird für die Zukunft der EBS von ausschlaggebender Bedeutung sein.“²²

und andererseits auf eine **breite Beteiligung** vor allem **der Akteure vor Ort** an Entwicklung und Umsetzung dieser neuen Strategie, besonderer Wert gelegt:

„Damit die EBS zügig und nachhaltig umgesetzt werden kann, müssen ihr Bekanntheitsgrad und ihre Öffentlichkeitswirksamkeit gesteigert werden. Die Mitwirkung aller interessierten Akteure sollte entsprechend den Grundsätzen und Mindeststandards der Kommission für die Konsultation gefördert werden, um die Entwicklung und Umsetzung von Strategien effektiver zu gestalten und darüber hinaus eine bessere Lenkung des Prozesses zu ermöglichen, wodurch zugleich die Integration der EBS-Ziele in die nationale Gesamtpolitik gefördert wird. Dies erfordert die weitere Entwicklung der territorialen Dimension der EBS auf regionaler und lokaler Ebene durch einen partnerschaftlichen strategischen Policymix, durch die Aktivierung zivilgesellschaftlicher Organisationen zwecks Bereicherung der Politikentwicklung sowie durch eine stärkere Einbeziehung parlamentarischer Gremien. Überdies will die Kommission den dreiseitigen sozialen Dialog über die Beschäftigung intensivieren.“²³

Die neue Generation der beschäftigungspolitischen Leitlinien, die den Kern der EBS darstellen und die in Zielsetzung und Prioritätenbildung durchaus eine neue Perspektive der EBS dokumentieren²⁴, sollen hier nicht im Einzelnen besprochen werden. Lediglich die Bezüge zur Entwicklungslogik LISU und den geförderten Projekten sollen skizziert werden.

Die große Bedeutung des Lernens, der Kompetenzentwicklung in der wissensbasierten Gesellschaft und von beruflicher Qualifizierung wird zum zentralen Thema der EBS, und Bezüge hierzu tauchen in nahezu allen der 10 neuen Prioritäten auf.

Der segmentübergreifende Ansatz LISU wird insbesondere in Priorität 4 „Förderung des Aufbaus von Humankapital und des lebensbegleitenden Lernens“²⁵ und in der Priorität 10 „Überwindung regionaler Disparitäten in der Beschäftigung“²⁶ angesprochen.

„In den letzten Jahren hat die Entwicklung von Strategien für das lebenslange Lernen erhebliche Fortschritte gemacht, doch bleibt noch viel zu tun. Es handelt sich hierbei um eine Grundvoraussetzung für die Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Produktivität und um einen Faktor zur Förderung der Erwerbsbeteiligung und sozialen Integration.“

Ein wirksames politisches Handeln erfordert das Engagement aller Betroffenen, darunter öffentliche Behörden, Einzelpersonen, Unternehmen, Sozialpartner, NRO und Bildungsanbieter. Die Regierungen sollten eine führende Rolle bei der Entwicklung der Bausteine übernehmen, aus denen sich die Strategien für lebenslanges Lernen zusammensetzen.“²⁷

Dieser Grundsatz segmentübergreifender Aktivitäten in der EBS und die aktive Beteiligung aller sozialen Akteure zur Entwicklung und Umsetzung wird insbesondere in lokalen und regionalen Entwicklungs- und Lernpartnerschaften sichtbar.

„Regionale Disparitäten in den Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten stellen nach wie vor ein Problem dar. Ihre Überwindung wäre für die Umsetzung der Beschäfti-

²² Kommission der europäischen Gemeinschaften (2003b), a.a.O., S. 8

²³ Kommission der europäischen Gemeinschaften (2003b), a.a.O., S. 9

²⁴ Der Rat der Europäischen Union (2003), a.a.O., S. 14 ff; sowie Kommission der europäischen Gemeinschaften (2003b), a.a.O., S. 9 ff.

²⁵ Der Rat der Europäischen Union (2003), a.a.O., S. 19

²⁶ Der Rat der Europäischen Union (2003), a.a.O., S. 21

²⁷ Kommission der europäischen Gemeinschaften (2003b), a.a.O., S. 16

gungspolitik von besonderer Bedeutung, da leistungsschwache Regionen die Verwirklichung der Lissabonner Beschäftigungsziele erschweren. Überdies tragen die Bemühungen um den Abbau regionaler Ungleichheiten wesentlich zur Stärkung des Zusammenhalts in der Europäischen Union bei.

Die Anhebung der Qualität des Humankapitals durch umfangreiche Investitionen im Bereich der Qualifizierung und des lebenslangen Lernens spielt dabei eine entscheidende Rolle. Das Qualifikationsprofil der Erwerbsbevölkerung weist erhebliche regionale Unterschiede auf, wobei in den leistungsschwächsten Regionen ein besonders hoher Anteil an gering qualifizierten Arbeitnehmern zu verzeichnen ist. Für diese Regionen ist auch eine geringe Frauenerwerbsbeteiligung kennzeichnend.

Partnerschaften auf lokaler und regionaler Ebene leisten einen maßgeblichen Beitrag zur vollen Ausschöpfung des Potenzials für die Arbeitsplatzschaffung und zur Entwicklung von Strategien für einen wirksameren Abbau von Qualifikationsdefiziten. Den staatlichen Arbeitsverwaltungen kommt eine wichtige Rolle bei der Ermittlung regionaler und lokaler Kapazitäten wie auch bei der Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarktes durch Überwindung von Qualifikationsdefiziten und Engpässen zu. Nicht zuletzt könnte mehr getan werden, um die Zahl und Qualität der Arbeitsplätze in der Sozialwirtschaft zu erhöhen.²⁸

Das Lernen im sozialen Umfeld, die Nutzung der daraus resultierenden Kompetenzen für Beschäftigung und Standortverbesserung sowie die staatliche Unterstützung für diese Prozesse, bildet sich in der EBS am deutlichsten in der „Lokalen Dimension der EBS“²⁹ ab. Die über den Ansatz LISU geförderten Untersuchungen und Entwicklungsprojekte mit ihren Schwerpunkten im Lernen im dritten Sektor, Lernen im Ehrenamt und in der Freizeit und den aktiven Übergängen zwischen diesen Formen von Kompetenzentwicklung und deren Nutzung in Unternehmen und Organisationen des ersten und zweiten Sektors lassen sich hier in aktuelle Politik integrieren. Die Tätigkeits- und Lernagenturen und ihre Wirkungen in regionaler Lernkultur finden mittelbare Entsprechungen zur EBS in dieser „Lokalen Dimension“.

Hinweise hierzu finden sich auf der web-page der Generaldirektion Beschäftigung unter www.europa.eu.int/comm/employment_social/local_employment.

In den dort verfügbaren Papieren wird immer wieder auf entsprechende lokale Netze und deren Bedeutung für Kompetenzentwicklung verwiesen:

„Damit dies geleistet werden kann, ist es von zentraler Bedeutung, die im Rahmen der Partnerschaft zusammenarbeitenden lokalen Akteure zu mobilisieren und ihre Handlungskompetenz zu stärken. Die lokale Ebene kann nur dann eine wichtige strategische Rolle in der Beschäftigungsförderung übernehmen, wenn die lokalen Akteure über die erforderlichen fachlichen und sozialen Kompetenzen verfügen.“³⁰

Hier wird auch auf vergangene und künftige Forschungsmöglichkeiten dieser Aktivitäten in den EU-Programmlinien hingewiesen.

Die neue EBS stellt sich in ihrer Strategie des Einbezugs aller Akteure und ihrer Vertretungen, insbesondere auf der lokalen Ebene, bei Entwicklungs- und Umsetzungsprozessen von Beschäftigungspolitik als Konkretion der „new governance“ in Europa dar. Der bottom-up-Aspekt selbstverantwortlichen Agierens vor Ort trifft in seiner segmentübergreifenden Dimension ganzheitlicher Problemlösung (Integration von Unternehmensentwicklung, Beschäftigung, soziale Aspekte, Zivilgesellschaft, etc.) den Ansatz LISU, der die bedeutsame Di-

²⁸ Kommission der europäischen Gemeinschaften (2003b), a.a.O., S. 18 f.

²⁹ Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001), a.a.O., S. 16

³⁰ Kommission der europäischen Gemeinschaften (2003c): Lokale Dimension der EBS, in: www.europa.eu.int/comm/employment_social/local_employment, S. 1 f.

mension des Lernens und der Kompetenzentwicklung aus und für diese Entwicklungsprozesse thematisiert.

3 „New governance“, LISU und lebenslanges Lernen

Die inhaltliche Orientierung des Memorandums zum lebenslangen Lernen der Europäischen Kommission und die Konsequenzen aus dem Prozess der „offenen Koordinierung“ für die Entwicklungsperspektive LISU waren Gegenstand des ersten Statusberichts vom 31.12.2001. Aus diesem Grund sollen nur die Bezüge zum „new governance“ skizziert werden.

3.1 Das Memorandum über lebenslanges Lernen und das Verfahren der offenen Koordinierung in der europäischen Bildungspolitik

Im Rahmen des Europäischen Rates verständigten sich die Mitgliedsstaaten in den Lissabonner Schlussfolgerungen über das Ziel, Europa zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“. Dieser Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft müsse einher gehen mit einer Orientierung zum lebenslangen Lernen. Zur Verwirklichung dieses Zieles werden Rat und Kommission 2002 dem Europäischen Rat ein Arbeitsprogramm vorlegen über die Verwirklichung der Ziele im Bildungsbereich, „einschließlich einer Beurteilung ihrer Umsetzung im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode...“

Was den politischen Entstehungskontext des Memorandums anbelangt, so erteilte der Europäische Rat in Folge seiner Lissabonner Schlussfolgerungen der Kommission ein Mandat zur Ausarbeitung eines Memorandums über lebenslanges Lernen mit dem Ziel „eine europaweite Diskussion über eine umfassende Strategie zur Implementierung lebenslangen Lernens...“ in Gang zu setzen.

Im Statusbericht 1 werden die Anregungen des Memorandums und die Resultate des offenen Koordinierungsverfahrens in Bezug auf LISU dokumentiert und analysiert.

- Lebenslanges Lernen wird zum zentralen Bezugspunkt europäischer Bildungspolitik und den Mitgliedsstaaten als Ausgangspunkt der Reformnotwendigkeiten ihrer Bildungssysteme erklärt und die Mitgliedsstaaten werden aufgefordert, hierfür ihre Hausaufgabe zu machen.

Schließlich wird ganz deutlich gemacht, worum es dem Memorandum „Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip“ geht, um die Realisierung des „offenen Koordinierungsverfahrens“, wie es vergleichbar in der Beschäftigungspolitik seit 1997 durchgeführt wird.

- Die Komplementarität von formalem, non-formalem und informellem Lernen wird als konstituierend für Prozesse des lebenslangen Lernens und der Kompetenzentwicklung angesehen.

Dabei wird zum einen auf die integrierende Betrachtungsweise verwiesen, unter der neuere politische Konzepte die wirtschaftlichen und die sozialen Aspekte lebenslangen Lernens angehen, es wird die Komplementarität des Lernens in der Arbeit und des Lernens im sozialen Umfeld zu den tradierten Bildungsformen betont und schließlich auf die Konsequenzen aus dieser Komplementarität für die Institutionen des formalen Lernens hingewiesen.

Die Vision einer „Osmose“ zwischen unterschiedlichen Angebotsstrukturen für die Verwirklichung von lebenslangem Lernen in Europa vermeidet bewusst den klassischen Begriff der „Implementation von Maßnahmen“ durch die Institutionen des Bildungssystems. Das Bildungssystem wird nicht länger als Ausgangspunkt und einziger Bezugspunkt

von Wissen und Lernen gesehen, sondern als Dienstleistungskulisse für Lernprozesse von Menschen, die in allen beruflichen und außerberuflichen Tätigkeiten stattfinden.

- Der Begriff des lebensumspannenden Lernens erhält **entwicklungsstrategisches Potenzial** nicht nur, aber vor allem in diesen Ansätzen **regionaler Lernkulturen**. Die unterschiedlichen Tätigkeiten von Individuen im Beruf, im Ehrenamt, in der Freizeit finden in aller Regel auf derselben lokalen oder regionalen Ebene statt. Die systematische Unterstützung des Lernens in Verbindung mit menschlicher Tätigkeit, und vor allem die Verknüpfung der disparaten Tätigkeitsbereiche zu Entwicklungsnetzwerken hat den gemeinsamen Lebensraum, die regionale oder lokale Dimension zum Ausgangspunkt.

3.2 Der Konsultationsprozess zum Memorandum über lebenslanges Lernen: Eine Analyse der Berichte der Mitgliedsstaaten

Diese Analyse basiert auf 18 einzelnen Berichten, die der Europäischen Kommission als Teil des Konsultationsprozesses zu ihrem Memorandum über lebenslanges Lernen vorgelegt wurden. Alle 15 Mitgliedsstaaten haben einen nationalen Bericht eingesandt, wobei Belgien zwei Berichte – einen für Flandern und einen für Wallonien – vorlegte. Diese beiden Berichte setzten sich ihrerseits aus gesonderten Beiträgen von verschiedenen Regierungsstellen zusammen. Auch der französische Bericht bestand aus einzelnen Beiträgen der Ministerien für Bildung, Beschäftigung und Jugend/Sport sowie aus zusammenfassender Sicht der Regierung. Ferner gingen von zwei EWR-Ländern, und zwar Island und Norwegen, Berichte ein.

- Insbesondere der Aktionsschwerpunkt der **Innovation in die Lehr- und Lernmethoden** ist unmittelbar anschlussfähig an LISU, in Zukunft sind hierfür vermehrt Fördermittel auf europäischer Ebene zu erwarten.

„Um neue Beziehungen zwischen formalen, nicht formalen und informellen Lernumgebungen herzustellen, sind Überlegungen erforderlich, wie das Lernen insgesamt besser organisiert werden kann. Praktisch alle Länderberichte unterstreichen die **Notwendigkeit neuer Allianzen und Partnerschaften** zwischen Universitäten, Schulen, lokalen Einrichtungen und Arbeitsorganisationen. Der italienische Bericht fordert z. B. eine erneute Evaluierung der Rolle formaler Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen insgesamt und schlägt vor, dass diese in Zukunft als **Katalysator und Anbieter** eines breiten Spektrums nicht formaler Lernumgebungen fungieren sollten. Norwegens Beschreibung des kürzlich ins Leben gerufenen „Kompetenzentwicklungsprogramms“ zur Förderung von Innovationen im Bereich der weiterführenden allgemeinen und beruflichen Bildung ist ein Beispiel dafür, wie politische Maßnahmen auf nationaler Ebene auf die Gründung multilateraler Partnerschaften und Netze hinwirken.“

3.3 Zusammenfassung der Resultate des Konsultationsprozesses aus der „Civil Society“ (NROs) zum Memorandum über lebenslanges Lernen

Im Frühjahr 2001 schlossen sich sieben Europäische Netzwerke von NROs zum Zwecke des Konsultationsprozesses zum Memorandum der Kommission zu einer Konsultationsplattform zusammen. Diese Organisationen zeichnen verantwortlich für den Bericht der NROs zum Memorandum.

- CSR Europe (Corporate Social Responsibility)
- EAEA (Europäischer Zusammenschluss der Erwachsenenbildner)
- EPVET (Das Europäische Forum für Berufliche Bildung)
- EUA (Der Zusammenschluss Europäischer Universitäten)
- EVTA (Der Zusammenschluss Europäischer Berufsbildung)
- Solidar / Die Plattform Europäischer Sozialer NROs.

- Der Zweck der Konsultationsplattform ist der Versuch, den Einfluss der NROs und der Zivilgesellschaft auf die Entwicklung des lebenslangen Lernens in Europa zu vergrößern.

Die NROs begrüßen die Möglichkeit, im Prozess der offenen Koordinierung zu den Fragen des lebenslangen Lernens in Europa ihren Einfluss geltend machen zu können.

3.4 Die Mitteilungen der Kommission vom 21.11.2001 „Einen europäischen Rahmen des lebenslangen Lernens schaffen.“

Mit diesem vorläufig letzten Dokument der Europäischen Kommission zum Fortgang der europäischen Politik zum lebenslangen Lernen werden die Ergebnisse des Prozesses offener Koordinierung zusammengefasst und die weiteren Schritte zur Umsetzung der gemeinsamen Zielsetzungen aufgelistet.

3.4.1 Synthese des Verfahrens zur offenen Koordinierung beim lebenslangen Lernen

Für den ganzheitlichen Prozess des Lernens im sozialen Umfeld (LISU) ist das Verfahren dieser neuen Ansätze von europäischer Bildungspolitik deshalb von Interesse, weil eine Vielzahl von Akteuren aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Sphären schon bei der Genese der Politikziele und der hierfür geplanten Maßnahmen beteiligt waren. Dies schlägt sich letztendlich auch in den praktischen Forschungs- und Entwicklungsfeldern nieder und spiegelt ein neues Verständnis von Subsidiarität.

Insgesamt gingen bei Kommission, Mitgliedsstaaten, EWR- und Beitrittsländern, europäischen Institutionen sowie Einrichtungen der Bürgergesellschaft und der Sozialpartner ca. 3000 Einzelbeiträge ein. An Sitzungen und Konferenzen im Rahmen der Konsultationen nahmen etwa 12 000 Personen teil. Die Ergebnisse dieser breit angelegten Anhörung hat die Kommission als Grundlage für diese Mitteilung genutzt.

3.4.2 Zusammenfassende Resultate des Konsultationsprozesses

- Übereinstimmung zum Gegenstand des lebenslangen Lernens
Insgesamt lässt sich ein Konsens über folgende vier allgemeine und komplementäre Ziele feststellen: persönliche Entfaltung, der aktive und demokratische Bürger, soziale Eingliederung und Beschäftigungs-/Anpassungsfähigkeit. Dass lebenslanges Lernen dieses breite Zielespektrum abdecken muss, kommt in der folgenden, erweiterten Definition zum Ausdruck. Diese Definition gilt für das gesamte vorliegende Dokument:
„alles Lernen während des gesamten Lebens, das der Verbesserung von Wissen, Qualifikationen und Kompetenzen dient und im Rahmen einer persönlichen, bürgergesellschaftlichen, sozialen, bzw. beschäftigungsbezogenen Perspektive erfolgt.“
In dieser sehr breiten Definition spiegelt sich auch das gesamte Spektrum von Lernen wider, das auch formales, nicht-formales und informelles Lernen umfasst.“

Lokale Gruppen und Freiwilligengruppen sind besonders geeignet, zielgerichtete Bildungsmaßnahmen durchzuführen, (potenziell) Lernende zum Lernen zu motivieren und auf deren Bedarfe und Interessen aufmerksam zu machen. **Alle Akteure** müssen sich gemeinsam für lebenslanges Lernen einsetzen (vgl. den Baustein *partnerschaftlich arbeiten*) und die **Bürger** unterstützen, selbst Verantwortung für das Lernen zu übernehmen.

- Für den Ansatz LISU sind dabei insbesondere die lokalen oder regionalen Partnerschaften interessant, die ganzheitliche Lernkulturen entwickeln und bewusst Partner aus dem dritten Sektor einbeziehen.

„Partnerschaften auf lokaler Ebene tragen maßgeblich dazu bei, dass Strategien vor Ort Wirkung zeigen. Solchen Partnerschaften sollten z.B. folgende Akteure angehören: lokale Behörden, Schulen, Hochschulen, Bildungsträger, andere relevante Dienste (z. B. aus dem Bereich Information, Beratung und Orientierung), Forschungszentren, Unternehmen (im Rahmen ihrer sozialen Verantwortung), Arbeitsverwaltungen, NRO auf lokaler Ebene (z.B. Freiwilligengruppen und gemeinnützige lokale Einrichtungen), Vertreter bestimmter

Gruppen von (potenziell) Lernenden sowie Akteure, die sich mit der Gleichstellung von Frau und Mann befassen.“

- Vergleichbares gilt für den expliziten Bezug des Dokuments auf „**Lernkultur**“; hier werden wesentliche Anknüpfungen für LISU sichtbar.
- Eine „Kultur des Lernens für alle“ lässt sich nur über direkte Maßnahmen zur Motivation (potenziell) Lernender und zur Erhöhung der Bildungsbeteiligung schaffen. Lernen muss im Hinblick auf die Förderung des aktiven und demokratischen Bürgers, auf persönliche Entfaltung bzw. Beschäftigungsfähigkeit erstrebenswerter gemacht werden. Einige Beispiele für entsprechende Maßnahmen:
 - Lernen, vor allem non-formales und informelles Lernen in allen Bereichen, muss anerkannt und belohnt werden (dies beinhaltet auch die Anerkennung der inhärenten Wertes von Lernen). Hierdurch können auch diejenigen zum Lernen ermutigt werden, denen Lernen völlig fremd geworden ist.
 - Förderung der Rolle von Informations-, Beratungs- und Orientierungsdiensten, die direkt mit Freiwilligengruppen und gemeinnützigen lokalen Einrichtungen zusammenarbeiten, um auf die individuellen/sozialen/wirtschaftlichen Vorteile des Lernens aufmerksam zu machen, eine Diversifizierung der Bildungswege und den Ausbruch aus traditionellen Bildungs- und Berufswahlschemata zu fördern.
- Für den Fortgang von LISU und den Akteuren in LISU-Projekten sind die Programmplanungen auf europäischer Ebene wichtig.

Die Kommission wird mit den Programmen Sokrates und Leonardo da Vinci die Entwicklung eines Netzes für die Ausbildung von Lehrern und Ausbildern fördern. Dieses soll sich auf Grundlage bestehender Netze, z.B. im Cedefop, mit der Analyse und dem Austausch innovativer Erfahrungen in formalen und nicht-formalen Kontexten befassen und die Voraussetzungen für einen Transfer in der EU schaffen. Das Netz wird auch zu einem gemeinsamen Bezugsrahmen für die Kompetenzen und Qualifikationen von Lehrern und Ausbildern beitragen und den Anforderungen des IKT-gestützten Lernens Rechnung tragen. Mitgliedsstaaten, lokale und regionale Stellen, Lernanbieter, Lehrervertreter und NRO, auch die in der außerschulischen Jugendbildung Tätigen, sollten dazu beitragen, indem sie Lernförderern aus anderen Mitgliedsstaaten und den Beitrittsländern Entwicklungsmöglichkeiten zugänglich machen. Besonders wichtig ist dabei die Verbesserung der Ausbildung in Bereichen wie z.B. der Erwachsenenbildung, wo noch nicht in allen Mitgliedsstaaten eine formale Ausbildung der Lehrkräfte vorgeschrieben und daher die Erhöhung der pädagogischen Qualität besonders vorrangig ist.

Angesichts der Bedeutung non-formalen und informellen Lernens muss die Rolle der Lernförderer aufgewertet werden. Sozialpartner, NRO (z.B. Jugendorganisationen) und andere sollten zusammen mit Kommission und Mitgliedsstaaten einen systematischen Erfahrungsaustausch initiieren.

Die Kommission wird anregen, dass Forschungsarbeiten und Untersuchungen darüber, wie wir in den Kontexten des formalen, nicht-formalen und informellen Lernens lernen und wie IKT in diese Lernprozesse einbezogen werden kann, im Rahmen folgender Programme gefördert werden: 6. Forschungsrahmenprogramm, Leonardo da Vinci, Sokrates, Jugend, E-Learning-Pilotaktionen, Technologieprogramm für die Informationsgesellschaft und Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Damit sollte die Entwicklung von effizienten und effektiven pädagogischen Ansätzen für verschiedene Gruppen von Lernenden einschließlich unterrepräsentierter Gruppen/Menschen mit wenig Lernerfahrung gefördert werden.

Die Kommission wird bis 2003 zusammen mit den Mitgliedsstaaten, Sozialpartnern und internationalen NRO europäische Qualitätsempfehlungen ausarbeiten, die auf lernende Organisationen außerhalb formaler Bildung und Berufsbildung zielen und auf freiwilliger Basis umgesetzt werden sollen. Organisationen, die die Empfehlungen einhalten, sollten ein europäisches Gütesiegel erhalten.

3.4.3 Die Umsetzung der Agenda vorantreiben

Abgesehen von den Konsequenzen auf eine europäische Bildungspolitik und die folgenreichen Debatten über governance, Subsidiarität und offene Koordinierung erscheinen für LISU die folgenden Feststellungen der Kommission wesentlich:

„Die Kommission wird Ende 2003 eine Datenbank für gute Praxis, Informationen und Erfahrungen entwickeln, die die Hauptaspekte lebenslangen Lernens auf allen Ebenen umfassen soll, um die Umsetzung lebenslangen Lernens zu unterstützen. Anhand genau festgelegter Kriterien sollen Fallbeispiele, gegliedert nach Themen und Akteuren, ausgewählt werden. Die Datenbank wird nicht nur Beispiele erfassen, die mit EU-Instrumenten in Verbindung stehen (Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendprogramme, ESF, EFRE, Gemeinschaftsinitiativen), sondern auch Beispiele auf nationaler, regionaler, lokaler und sektoraler Ebene, aus Drittstaaten, von internationalen Organisationen, Sozialpartnern und Bürgergesellschaft. Sie wird sich auf bestehende Initiativen stützen, auf einem Dialog mit allen Akteuren basieren, über das Internet zugänglich sein sowie ständig aktualisiert und auf aktuelle Bedürfnisse abgestimmt werden.“

und:

- Mit den bestehenden EU-Programmen und -aktionen soll ein breites Spektrum von Projekten und sonstigen Maßnahmen mit dem Schwerpunkt lebenslanges Lernen gefördert werden. Hier kommt den Programmen Sokrates, Leonardo da Vinci und Jugend eine wichtige Rolle zu. Die Kommission wird die gemeinsamen Maßnahmen, mit denen Projekte gefördert werden, deren Thema über eines dieser Programme hinausgreift, wesentlich verstärken und ausweiten. Auch wird sie eine aktivere Beteiligung von NRO und KMU an den Programmen erleichtern. Einige Schwerpunkte werden auch mit Hilfe des Aktionsplans eLearning umgesetzt.
- Der Europäische Sozialfonds ist das wichtigste EU-Instrument zur Finanzierung lebenslangen Lernens. Auch der Europäische Fonds für regionale Entwicklung ist eine wichtige Finanzierungsquelle. Die Kommission wird zusammen mit den Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass bei der Überprüfung der beiden Instrumente im Jahr 2003, was lebenslanges Lernen angeht, die Schwerpunkte dieser Mitteilung berücksichtigt werden. Ebenso wird die Gemeinschaftsinitiative EQUAL bei der Entwicklung neuer Konzepte für lebenslanges Lernen eine wesentliche Rolle spielen.
- Das 6. Forschungsrahmenprogramm wird neue Möglichkeiten für die Intensivierung der Forschung zum lebenslangen Lernen bieten und so auf Erfahrungen aus Vorläuferprogrammen aufbauen. Diese Forschungen werden vorwiegend unter Priorität 7 („Bürger und modernes Regieren in der Wissensgesellschaft“) durchgeführt (für die Forschungs- und Evaluierungsschwerpunkte siehe Anhang 1).“

4 „New governance“ in der wissenschaftlichen Debatte

Wie oben gezeigt, lassen sich wesentliche Elemente dessen, was das Weißbuch „Regieren in Europa“ vorstellt, in Verfahren und Inhalten der Europäischen Beschäftigungsstrategie und zum lebenslangen Lernen wiederfinden.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung zum Thema „new governance“ in Europa ist gegenwärtig sehr lebendig. Hier finden wir vorwiegend skeptische und kritische Kommentare zu den Ausführungen des Weißbuchs.

Diese Kritik richtet sich in erster Linie gegen die „technokratische“ oder „funktionalistische“ Ausrichtung der Argumentation und der Vorschläge, die sich zu wenig mit Fragen der demokratischen Legitimität der ins Auge gefassten Prozesse und Strukturen von „new governance“ auseinandersetzen.

„The White Paper on European governance is a disappointment as it reflects a rather technocratic attitude. It suggests networking and partnership models of integration. These may help in rationalising policy-making and implementation but do not contribute much to close the legitimacy gap. The governance path is problematic as it basically comes down to steering or efficient problem-solving. Without spelling out the proper standards of democracy – e.g., accountability and congruence criteria – there can be no adequate way to handle the problems. Given the lessons from the ongoing post-Nice debate, it is, indeed, surprising that this is lacking in the White Paper.”³¹

und:

“In der Beschränkung von Demokratie auf einen Dialog mit Eliten und Korporationen, in der Verdrängung der Tatsache, dass die Kommission Herrschaft ausübt, und in seiner Entrücktheit von demokratischen Prozessen, die zwar auf nationalstaatlicher Ebene entwickelt wurden, sich aber nicht zwingend auf diese beschränken, zeigt sich deutlich das fortbestehende neo-funktionalistische Selbstverständnis der Kommission, das eine Erweiterung der Kommissionskompetenzen schwerlich rechtfertigen kann. Die Tatsache, dass die Gemeinschaft in der Zukunft mehr und mehr von der Verteilung von Freiheitsrechten zum Eingriff in solche übergehen wird, dass also die Herrschaftsausübung der Gemeinschaft immer deutlicher spürbar wird, bleibt systematisch verkannt.”³²

Die Urteile der akademischen Kritik zu diesem zentralen Aspekt des Weißbuchs schwanken zwischen „naiv-idealistischer Vulgarisierung der Habermas’schen Vorstellung zum herrschaftsfreien Diskurs“³³, über die Prädominanz „der institutionellen Interessen der Kommission in Konkurrenz zu den Mitgliedsstaaten“³⁴ und der „verwaltungstechnisch, funktionalistischen Zielorientierung, der die demokratische Legitimation fehlt.“³⁵

Insgesamt drückt sich in dieser Kritik ein Unverständnis der Politikwissenschaft aus, wie ein derartiger Ansatz mehr oder weniger parallel zum Europäischen Verfassungskonvent, aber ohne Bezug hierauf operationell werden kann. Bestehen bleibt die Tatsache, dass die wesentlichen Vorgehensweisen der „new governance“ in der EBS und in der Politik zum lebenslangen Lernen ebenso angewandt werden wie in vielen anderen Betätigungsfeldern der Europäischen Kommission.

Aus der Perspektive LISU sind einige andere und mehr ins Einzelne gehende Punkte der Diskussion interessant.

Der partizipative Ansatz des Weißbuchs, der als liberale demokratische Konzeption einhellig begrüßt wird, wird andererseits in seiner Praktikabilität bezweifelt. Der Verdacht wird geäußert, dass einem neuen Korporatismus Vorschub geleistet wird, und letztendlich „privilegierte Gruppen“ größeren Einfluss auf Politikgestaltung bekommen könnten:

„The suggestions made by the white paper to stimulate civic participation in European governance are derived from a liberal conception of democracy. Openness and transparency, proceduralised consultation, better communication, decentralisation, etc., can make institutions more accountable. These techniques are not “substitutes” to representative forms of democracy and citizenship. They could become fertile complements of classic institutional mechanisms: better governance could strengthen the vertical ac-

³¹ Eriksen, E.O. (2001): Democratic or technocratic governance?, in: Jean Monnet Working Paper No. 6/01. New York, pp. 1

³² Möllers, Ch. (2001): Policy, Politics und Politische Theorie?, in: a.a.O., S. 8
oder: Weiler, J.H.H. (2001): The Commission as Euro-Sceptic: A Task oriented Commission for a Project Based Union, in: a.a.O., S. 7

³³ Weiler, J.H.H. (2001), a.a.O. S. 6

³⁴ Scharpf, F.W. (2001): European Governance: Common Concern vs. The Challenge of Diversity, in:

³⁵ Eriksen, E.O. (2001), a.a.O.

countability of institutions to citizens, and the horizontal accountability between institutions. But this conception of governance does not in itself encourage citizens to become active, because the policy-making process remains highly complex – and is even made more complex by governance practices. In these conditions, citizenship in the European Union is likely to remain an **élitist practice**, limited to those citizens and groups who benefit from their sufficient intellectual and financial resources to try and influence EU politics and policies. In order to enhance the level of participation, not just of active citizens but of the average citizen, other reforms are necessary.³⁶

In der Tat erscheint die Betonung der lokalen Ebene unter Einschluss der dort aktiven Zivilgesellschaft in Entwicklungs- und Entscheidungsprozesse schwierig vereinbar mit dem (andererseits) hervorgehobenen transnationalen Ansatz, der auf entsprechend transnational organisierte NOGs zurückgreift.

„If the Commission is serious about making sense of the gap between the EU's concrete achievements and the disappointed expectations of its citizens, then the lessons lie in the White Paper itself. In its focus upon a transnationalised and governmentalised European civil society, the White Paper asks what civil society can offer the EU in the delivery of the EU's policies or its message, instead of asking what it might learn from a civil society rooted as much in the structures and traditions of domestic civil society as in those of transnational organisations. At best, this is unwise neglect of the multi-level nature of civil society. At worst, it is a failure to move beyond the top-down model of European technocracy.

In the final analysis, we are left with both a paradox and an irony. The paradox is this: by placing so much emphasis upon the need for a transnationalised and governmentalised European civil society, the White Paper seems to undermine the very claims for the inclusion of civil society which prompted the search for a means of bridging the gap between society and transnational governance. In other words, if the consequence of transnationalisation and governmentalisation is autonomisation, then not only is the gap between transnational governance and society not bridged, more dynamically, domestic civil society actors may further lose influence as transnational governance and transnational civil society take on greater roles. The result is a paradoxical dilution of participative democracy.³⁷

Tatsächlich ist es nicht so sicher, ob lokale Ansätze des Lernens im sozialen Umfeld adäquate Vertretungen in internationalen NGOs finden. Zudem ist die ganzheitliche, sektorübergreifende Perspektive von LISU in Verbandsstrukturen, die spezifische Interessen vertreten, eher schlecht aufgehoben.

Nichtsdestotrotz sind die Umsetzungen der Methode der offenen Koordinierung, die einen wesentlichen operationalen Ansatz der „new governance“ darstellt, viel versprechend für das Vorgehen von LISU. Dies wird auch in der wissenschaftlichen Debatte bestätigt. Sowohl für die Partizipation auf lokaler Ebene als auch auf die sektorübergreifende Qualität der geförderten Entwicklungen gibt es ausreichend Belege.

„From our viewpoint, the EES process embraces five major governance objectives: promote learning; enhance coordination among levels of government; integrate separate policy domains; enhance participation; and promote convergence while allowing diversity. We have already analysed the first goal in Sector 5, supra. Here we comment on the others:

³⁶ Magnette, P. (2001): European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised? in: a.a.O., S. 12

³⁷ Armstrong, K.A. (2001): Civil Society and the White Paper – Bridging or Jumping Gaps?, in: a.a.O., S. 10

- a) Coordinate actions of multiple levels of government. Effective labor market reform, and other aspects of a successful employment strategy, must be implemented at local and national levels, which in turn must be aligned with European level programs and policies. Thus an effective strategy should include ways to engage multiple levels of government in a common enterprise.

The very existence of the EES, with its national plans and Europe-wide guidelines, is evidence that efforts are being made to integrate the several levels. Seen as one of many approaches to multi-level integration, EES has several cardinal features. First, most of the policies must be carried out at the national or local level: there is relatively little direct action by the EU organs themselves that is aimed at reducing unemployment. The exception is the modest use of structural funds to support the EES. Second, the EU's primary role in the System is to construct the broad strategy, develop specific guidelines, monitor performance, and call for periodic adjustments. To the extent that institutional or legal reform is needed, and money must be spent, these are to be done largely at the national or even the local level.

It is clear that the EES has created a formal mechanism to coordinate the local, national, and Union levels. The issue is how effective this coordination is in practice. We know it is far from perfect: some Member States have failed to respond to Union-led efforts to change national policies and there is concern that regional governments have not been adequately integrated into the process. But we have also seen that some change is occurring at all levels, thus suggesting that the new machinery offers promise for the future.

- b) Cut across policy domains. A major feature of the employment problem, like many other social issues, is that it involves several policy domains and cuts across institutional boundaries. For example, to create more jobs, it is necessary both to foster entrepreneurship and upgrade workers' skills. And these efforts should be coordinated. But traditionally enterprise promotion and worker training have been handled by different agencies and operated independently. And as the guidelines themselves demonstrate, there are many other areas where boundary crossing efforts are needed.

Even a casual look at the guidelines and the NAPs shows that the EES has successfully identified a number of important areas where agency and policy domain boundaries must be crossed, and set forth policies that require cooperation of several agencies at the national level."³⁸

5 LISU und "new governance" in Europa: Synthese

Ausgangspunkt der Überlegungen zur Bedeutung der europäischen Realisierungsform von "new governance" für den Forschungs- und Entwicklungsansatz LISU war die vergleichsweise schwierige Zuordnung der ganzheitlichen, sektorübergreifenden LISU-Perspektive zu staatlichen Interventionsstrategien.

Dies ändert sich (zumindest auf der Ebene der europäischen Förderprogramme) seit einigen Jahren. Das Weißbuch „Regieren in Europa“, die Koordinierungsverfahren zum lebenslangen Lernen und (finanziell am erfolgreichsten) die neue Europäische Beschäftigungsstrategie formulieren Entwicklungsansätze, die in mancherlei Hinsicht förderliche Rahmenbedingungen für LISU verfügbar machen.

Die Prinzipien der Partizipation aller Akteure und Betroffenen an Entscheidungen und praktischer Umsetzung auf der einen Seite und der sektorübergreifenden Kohärenz von politischer Intervention entsprechen LISU-Entwicklungsansätzen.

³⁸ Trubek, D.M.; Mosher, J.S. (2001): New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model, in: a.a.O., S. 18

Partizipation betrifft vor allem den Einbezug der lokalen und regionalen Akteure und entsprechender Partnerschaften und Netzwerke in praktischer Politikgestaltung. Eine besondere Rolle wird dabei Akteuren und Organisationen der Zivilgesellschaft zugeschrieben.

Sektorübergreifende Kohärenz politischer Intervention realisiert sich erneut vor allem über lokale und regionale Problemlösungen, die ganzheitlich Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Sozialentwicklung ebenso wie Umweltfragen, Verkehrsentwicklung und andere Segmente politischen Handelns integriert anpacken.

Erneut werden lokalen Partnerschaften, Lern- und Entwicklungsnetzen dabei eine gestaltende Rolle zugewiesen. Die regionalen Tätigkeits- und Lernagenturen im LISU-Ansatz passen als Lerninfrastruktur zu derartigen politischen Ansätzen ebenso wie die entsprechenden Projekte mit Akteuren der Zivilgesellschaft.

Unbeschadet der recht prinzipiellen Kritik der Politikwissenschaft an einem „Demokratiedefizit“ und einer eher funktionalistischen Sicht der Perspektive der Europäischen Kommission auf die „new governance“, finden sich Verlaufsformen dieser Prinzipien in der EBS (Europäische Beschäftigungsstrategie) ebenso wie in dem Programm zum lebenslangen Lernen. Die künftige Ausrichtung der Strukturfonds und der Innovationsprogramme der Europäischen Kommission beinhalten vielfältige Berührungspunkte zu LISU und erlauben die nachhaltige Verankerung dieser Entwicklungsperspektive in praktischer Politik.

Literatur

- Armstrong, K.A. (2001): Civil Society and the White Paper – Bridging or Jumping Gaps?
- Cameron, D. (2001): The Europeanization of Employment Policy: Creating a New Mode of Governance in the EU. Prepared for presentation at the European University Institute, March 2001
- De la Porte, C.; Pochet, P. and Room, G. (2001): Social Benchmarking, Policy-Making and the Instruments of New Governance in the EU. Manuscript
- Der Rat der Europäischen Kommission (2003): Beschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten. Amtsblatt der EU vom 5.8.2003
- DeSchutter, O. (2000): La procéduralisation dans le droit européen – Propositions institutionnelles. In: DeSchutter, O.; Lebessis, N. and Paterson, J. (eds.): La gouvernance dans l'Union européenne, Luxembourg, pp. 207-231
- Dorf, M.C.; Sabel, C.F. (1998): A Constitution of Democratic Experimentalism. In: Columbia Law Review. 98(2), pp. 267-473
- Egan, M.; Wolf, D. (1999): Regulatory Oversight in Europe: The Case of Comitology. In: Jørges, Ch. and Vos, E. (eds.): EU Committees: Social Regulation, Law and Politics. Oxford
- Eriksen, E.O. (2000a): The Question of Deliberative Supranationalism in the EU. In: Eriksen, E.O. and Fossum J.E. (eds.): Democracy in the European Union – Integration through Deliberation? London
- Eriksen, E.O.; Fossum, J.E. (2000b): The EU and Post-National Legitimacy. Arena Working Paper 2000/26
- Eriksen, E.O. (2001): Democratic or technocratic governance?, in: Jean Monnet Working Paper No. 6/01. New York
- Europäische Kommission, KOM(2002)416; Fünf Jahre EBS – eine Bestandsaufnahme, Brüssel
- European Commission (2001): Report of Working Group on Consultation and Participation of Civil Society
- Everson, M.; Majone, G. (2000): Réforme institutionnelle: agences indépendantes, surveillance, coordination et contrôle procédural. In: DeSchutter, D.; Lebessis, N. and Paterson, J. (eds.): La gouvernance dans l'Union européenne, Luxembourg, pp. 139-83
- Ferrera, M.; Hemerijk, A.; Rhodes, M. (2001): The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy. Oxford
- Gerstenberg, O.; Sabel, C.F. (2000): Directly-Deliberative Polyarchy: An Institutional Ideal for Europe? Manuscript
- Goetschy, J. (1999): The European Employment Strategy: Genesis and Development. In: European Journal of Industrial Relations. 5(2), pp. 117-137
- Habermas, J. (1999): Au-delà de l'Etat-nation (Die Postnationale Konstellation). Paris
- Habermas, J. (2001): Warum braucht Europa eine Verfassung? In: Die Zeit 02.07.01, sowie <http://www.iue.it/RSC/EU/Reform02.pdf>
- Hodson, D.; Maher, J. (2001): The Open Method as a New Mode of Governance: The case of soft economic policy coordination. Ms.
- Hodson, D.; Maher, J. (2001): The Open Method as a New Mode of Governance. In: Journal of Common Market Studies. Vol. 39, No. 4, pp. 719-46
- Kohler-Koch, B. (1997): Organized Interests in European Integration: The Evolution of a New Type of Governance? In: Wallace, H. and Young A.R. (eds.): Participation and Policy-Making in the European Union. Oxford, pp. 42-68
- Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. Brüssel
- Kommission der europäischen Gemeinschaften (2003a): Bericht der Kommission über Europäisches Regieren, Luxemburg

- Kommission der europäischen Gemeinschaften (2003b): Die Zukunft der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS). Eine Strategie für Vollbeschäftigung und bessere Arbeitsplätze für alle, Brüssel
- Kommission der europäischen Gemeinschaften (2003c): Lokale Dimension der EBS, in: www.europa.eu.int/comm/employment_social/local_employment
- Kommission der europäischen Gemeinschaften (2001): Zusammenfassung der Konsultationen der Bürgergesellschaft zum Kommissionsmemorandum über Lebenslanges Lernen, Brüssel
- Lönnroth, J. (2000): The European Employment Strategy, a model of Open Co-ordination: and the role of the Social Partners. Presented at the conference on "Legal Dimensions of the European Employment Strategy", SALTSA/Swedish National Institute for Working Life, Brussels, 9-10 October 2000
- Magnette, P. (2000): L'Europe, l'Etat et la démocratie, Bruxelles
- Magnette, P. (2001): European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised?
- Möllers, Ch. (2001): Policy, Politics und Politische Theorie?
- Moravcsik, A. (1002): Despotism in Brussels? In: Foreign Affairs. May/June
- Mosher, J. (2000): Open Method of Coordination: Functional and Political Origins. In: ECSCA Review. 13(3)
- Nentwich, M. (1998): Opportunity Structures for Citizens' Participation: The Case of the European Union. In: Nentwich, M. and Weale, A. (eds.): Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship. London
- Scharpf, F.W. (2001): European Governance: Common Concern vs. The Challenge of Diversity. In: Jean Monnet Working Paper 07/01. New York
- Trubek, D.M.; Mosher, J.S. (2001): New Governance. EU Employment Policy, and the European Social Model
- Weiler, J.H.H. (2001): The Commission as Euro-Sceptic: A Task oriented Commission for a Project Based Union

Anlage 1

Figure 1: The European Employment Strategy Process

