



## Europäische Benchmarks für Bildungssysteme – Instrumente bildungspolitischer Steuerung?

*Wendelin Sroka*

*Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Berlin*

### *Abstract*

This paper is focussed on the efficacy of the benchmarks for the education systems in Europe, set by the European Council of Education Ministers as targets for 2010. First, the use of benchmarks in education policy is characterised, followed by an outline of the development of the EU-benchmarks for the education systems. The analysis of two exemplary benchmarks – on reading literacy of 15-year olds and on the participation of adults in lifelong learning – demonstrates considerable weaknesses in terms of the technical design and of the political construction of these benchmarks. The author concludes that so far the specifications of the EU-benchmarks allow effects on education policies only to a very limited extent.

Im Mai 2003 verständigte sich der Rat der Bildungsminister der EU-Staaten auf Benchmarks für die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa. Er verabschiedete damit Durchschnittsbezugswerte, die in Zukunft in ausgewählten Bereichen des Bildungswesens erreicht werden sollen und deren Umsetzung empirisch kontrolliert wird. Konkret geht es darum, bis zum Jahr 2010 europaweit fünf Ziele zu erreichen, nämlich:

- den Anteil der Schulabbrecher auf einen Durchschnitt von maximal 10 % zu reduzieren;
- die Gesamtzahl der Hochschulabsolventen in Mathematik, Naturwissenschaften und Technologie um mindestens 15 % zu erhöhen;
- bei den 22-Jährigen eine Quote von mindestens 85 % mit Sekundarabschluss II zu erreichen;

- den Anteil der leseschwachen 15-Jährigen gegenüber dem Bezugsjahr 2000 um mindestens 20 % zu senken und
- die Beteiligungsquote Erwachsener an Maßnahmen des lebenslangen Lernens auf 12,5 % zu erhöhen (EU-Rat Bildung, 2003).

Mit seiner Entscheidung über die Benchmarks setzte der Rat zwei Signale: Zum einen präsentiert sich die Europäische Union nun als ambitionierter bildungspolitischer Akteur, ungeachtet fortgesetzter Erklärungen zur „strikte[n] Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems“ (EU-Kommission, 2000a, S. 5) und zur Geltung des Subsidiaritätsprinzips in Bildungsfragen. Zum anderen nimmt die EU auf einen Begriff und auf ein Verfahren Bezug, das in der Bildungspolitik europäischer Länder und zumal auf europäischer Ebene neu ist.

In welchem Gesamtzusammenhang stehen die vom Rat verabschiedeten Benchmarks? Wie sind die Benchmarks konzipiert? Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus dem bisherigen Umgang mit den Benchmarks ziehen? Mit der Erörterung dieser Themen greift der Beitrag Fragen an der Schnittstelle von Politik und Wissenschaft auf. Dazu wird zunächst der Begriff und die Rolle von Benchmarks bei der Steuerung von Bildungssystemen und sodann die Genese der europäischen Benchmarks dargestellt. Anschließend werden exemplarisch die Benchmarks zur Lesekompetenz und zur Beteiligung am lebenslangen Lernen näher betrachtet. Die Leitfrage ist hier, inwieweit sich die ihnen zugrunde liegenden Schlüsselindikatoren als hinreichend tragfähig erweisen, um die mit den Benchmarks gesetzten Erwartungen zu erfüllen.

## 1. Benchmarks als Instrumente zur Steuerung von Bildungssystemen

Der englische Terminus *benchmark* und das ihm zugeordnete *benchmarking* entstammen ursprünglich der Landvermessung. Dort bezeichnet der *benchmark* einen festen Bezugspunkt in der Landschaft. Werden bei der Vermessung alle Messwerte auf diesen Punkt ausgerichtet, spricht man von *benchmarking*. Beide Begriffe fanden zunächst Eingang in die angloamerikanische und dann auch deutsche Finanz- und Betriebswirtschaft. Dort ist Benchmark mit den Konnotationen ‚Ziel‘ und ‚Messlatte‘ verbunden, weist aber im Einzelnen durchaus unterschiedliche Bedeutungsvarianten auf. Einem in der Betriebswirtschaft gebräuchlichen Verständnis nach bezeichnet eine Benchmark aus der Perspektive des Unternehmens A die Leistung eines momentan überlegenen Mitbewerbers B, in der Regel die des ‚Klassenbesten‘, und zwar in dem Sinn, dass diese Leistung vom Unternehmen A als zu erreichende oder zu übertreffende Zielmarke definiert wird (Tersmette, 2001). Die Leistung wird bei diesem *company benchmarking* anhand eines Sets genau definierter Indikatoren festgestellt.

Inzwischen haben die Begriffe Benchmark und Benchmarking auch Eingang in den Bereich der Bildungspolitik gefunden. Dies geschah zunächst vor allem im angloame-

rikanischen Sprachraum, hier vor dem Hintergrund einer an Output orientierten Steuerung des Bildungswesens und im Rahmen einer vergleichenden, indikatorgestützten Betrachtung von Bildungssystemen und ihren Subsystemen. Insgesamt lassen sich drei bildungspolitische Hauptverwendungsbereiche unterscheiden: Zunächst stehen Benchmarks in engem Zusammenhang mit der Festlegung von Bildungsstandards und der Einführung standardbasierter Curricula im Schulwesen. So greifen in den USA John S. Kendall, Susan Ryan und Chris Snyder auf den Begriff zurück, „um zu beschreiben, was Schüler zu verschiedenen Zeitpunkten im Prozess schulischer Bildung wissen sollten“ (Kendall, Ryan & Snyder, 2005, S. 2)<sup>1</sup>. Diese Definition ist einem landläufigen Verständnis von Bildungsstandards sehr nahe. Die zitierten Autoren unterscheiden Benchmarks und Standards in der Weise, dass „der Begriff Standard sich auf eine breitere Beschreibung von Schülerleistungen bezieht, unter dem mehrere inhaltsbezogene Benchmarks organisiert sind“ (ebd., S. 2). Festzuhalten bleibt, dass mit Benchmarks ebenso wie mit Standards eine – in diesem Fall von den Schülern zu erreichende – Norm definiert wird.

In einem zweiten Verwendungszusammenhang werden Benchmarking-Verfahren im Hochschulwesen und im Weiterbildungsbereich praktiziert – hier vor allem in Anlehnung an das *company benchmarking* (Federkeil, 2004; Bretschneider & Stang, 2004). Dabei geht es darum, für die Steuerung der einzelnen Hochschulen bzw. Weiterbildungseinrichtungen ‚beste Lösungen‘ zu identifizieren, indem nicht nur Kennzahlen, sondern auch Strategien und Organisationsprozesse der Bildungseinrichtungen systematisch miteinander verglichen werden. Im Gegensatz zur Wirtschaft, wo kompetitive Ansätze im Vordergrund stehen, überwiegen im Hochschulbereich kollaborativ angelegte Verfahren. Beispielsweise geht es dem 1996 in Deutschland gegründeten Benchmarking Club Technischer Universitäten darum, „die Ursachen für Unterschiede in Leistungen, Prozessen und Gestaltungsoptionen sichtbar zu machen“ (Federkeil, 2004, S. 69). Allerdings werden hierbei keine Standards festgelegt, wodurch sich das Verfahren vom ursprünglichen Sinn des Benchmarking entfernt, d.h. sich an einem „festen Bezugspunkt in der Landschaft“ zu orientieren.

Drittens wird auf Benchmarks im Kontext der Betrachtung und Beurteilung von nationalen Bildungssystemen zurückgegriffen. Dies geschieht in jüngster Zeit erneut und zum Nachteil der Transparenz in unterschiedlicher Weise: Zunächst werden Benchmarks in einem sehr weiten Sinn ohne Bezug auf eine explizit formulierte Norm verwendet. So nutzt etwa die OECD Ergebnisse von PISA 2003 für ein ‚Benchmarking der Qualität von Bildungssystemen‘, wobei Benchmarking als indikatorgestütztes internationales Vergleichsverfahren verstanden wird. Dazu werden Kriterien wie ‚Gleichheit der Lernchancen‘, ‚Konsistenz der Schulleistungen zwischen Schulen‘ und ‚Geschlechtsunterschiede‘ herangezogen (McGaw, 2005). In ähnlicher, per se ‚unverbindlicher‘ Weise führt auch noch der Bericht der EU-Kommission über die Qualität schulischer Bildung in Europa aus dem Jahr 2000 aus:

Benchmarks geben weder Normen noch Ziele vor. Sie liefern politischen Entscheidungsträgern Bezugspunkte. Sie verweisen auf Probleme, die weiter untersucht werden müssen und schlagen alternative Wege zu politischen Zielen vor (EU-Kommission, 2000a, S. 7).

Im Gegensatz dazu wird im EU-Projekt *Benchmarking the Quality of Education* (BEQUAD) sowohl für Standards als auch für Benchmarks reklamiert, dass sie eine Norm beinhalten, „auf deren Grundlage darüber befunden werden kann, ob ein ‚Erfolg‘ oder ein ‚Misserfolg‘ erzielt wurde“ (Scheerens, 2004, S. 129). In diesem Sinne lassen sich Benchmarks als bildungspolitisch anzustrebende, indikatorgestützte Ziele (*targets*) formulieren. Dies gilt für Inputgrößen wie auch für Prozess- und Outputgrößen. Bei den Inputgrößen werden vielfach die Bildungsausgaben herangezogen. So bedient sich etwa der aktuelle UNESCO-Bericht zum Programm *Education for All* der Benchmark „Anteil der Bildungsausgaben am BIP von mindestens 6 %“ (UNESCO, 2004, S. 142). Wie zu zeigen sein wird, wurden auch mit den EU-Benchmarks empirisch nachprüfbar bildungspolitische Ziele formuliert.

## 2. Zur Genese der EU-Benchmarks für die Bildungssysteme

Entscheidend für die Entstehungsbedingungen der EU-Benchmarks für die Bildungssysteme sind vor allem zwei Entwicklungen: der Lissabon-Prozess und ein sich international durchsetzender Ansatz politischer Steuerung der Bildungssysteme, der auf ein indikatorgestütztes Monitoring zurückgreift.

Mit dem von den europäischen Staats- und Regierungschefs im März 2000 beschlossenen Lissabon-Prozess wird das Ziel verfolgt, die Union bis zum Jahr 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen“ (Europäischer Rat, 2000, S. 2). Der EU und ihren Mitgliedstaaten sollen damit gute wirtschaftliche Perspektiven eröffnet werden, einhergehend mit der Modernisierung des ‚europäischen Gesellschaftsmodells‘. Hiervon sind auch Politikfelder berührt, die vordem kaum oder gar nicht im Zuständigkeitsbereich der europäischen Ebene lagen. Zu ihnen zählt, vor allem im Zusammenhang mit der Förderung der wissensbasierten Gesellschaft und der Notwendigkeit von ‚Investitionen in die Menschen‘, auch der Bildungsbereich. Erklärtermaßen geht es nun darum, einen ‚Europäischen Bildungsraum‘ zu schaffen, der seinerseits als Teil des ‚Europäischen Wissensraums‘ verstanden und gleichzeitig bis 2010 zu einer ‚weltweiten Qualitätsreferenz‘ entwickelt werden soll (EU-Kommission, 2002c). Mit diesen Bestrebungen und der auf sie ausgerichteten praktischen Politik ist europapolitisch eine Phase erreicht, in welcher den Bildungssystemen der Mitgliedstaaten nicht mehr lediglich eine inhaltlich eher unbestimmte ‚europäische Dimension‘ zugeschrieben wird.

Im Zusammenhang mit dem Lissabon-Prozess wurde für Politikfelder jenseits der klassischen Kompetenzbereiche der EU mit der ‚Methode der offenen Koordinierung‘ ein Instrumentarium geschaffen, das einerseits die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten respektiert, andererseits aber auch europäische Mindeststandards setzt und gemeinsa-

me Ziele definiert. Dabei werden systematisch Indikatoren und Benchmarks eingesetzt. Im Bereich der Beschäftigungspolitik, der gegenwärtig als Modell für die Methode der offenen Koordinierung gilt, wurde darüber hinaus ein jährlicher Politikzyklus geschaffen, der u.a. den Beschluss von Leitlinien durch den Rat der EU, die Anhörung im Europäischen Parlament sowie die Evaluierung der nationalen Umsetzung beinhaltet (Schmid & Kull, 2004). Zwar existiert für die Bildungspolitik kein ähnlich umfassend ausgebautes Verfahren. Mit dem Einsatz von Indikatoren und Benchmarks, darauf gestützten Fortschrittsberichten und einem intensivierten Erfahrungsaustausch, unter Einschluss der Dissemination von Erfahrungen guter Praxis, wurde aber 2000 erstmals offiziell auf die Methode der offenen Koordinierung zurückgegriffen und – nach Einschätzung der EU-Kommission – „ein grundlegend neuer Prozess der Kooperation“ eingeleitet (EU-Kommission, 2004, S. 5).

Die Europäische Kommission treibt dabei die Schaffung geeigneter Datengrundlagen über die Bildungssysteme innerhalb der Union voran. Noch im Jahr 2000 legte der Arbeitsausschuss ‚Qualitätsindikatoren‘ einen Bericht über die Qualität der schulischen Bildung in Europa vor, der sich auf 16 Qualitätsindikatoren stützt (EU-Kommission, 2000a). Ihm folgte im Juni 2002 ein Bericht der EU-Kommission über Qualitätsindikatoren für das lebenslange Lernen in Europa, der 15 Indikatoren für sämtliche Bereiche des Bildungswesens vorstellt (EU-Kommission, 2002a).

Zwischenzeitlich – im Februar 2001 – verabschiedete der Rat (Bildung) erstmals ‚konkrete künftige Ziele der Bildungssysteme‘, die auf die Erhöhung ihrer Qualität, den leichteren Zugang zur Bildung und die ‚Öffnung der Bildungssysteme gegenüber der Welt‘ ausgerichtet sind (EU-Kommission, 2001). Auf dieser Grundlage beschloss der Rat ein Jahr darauf ein detailliertes, bis zum Jahr 2010 reichendes ‚Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung‘. Das Programm nennt 13 Hauptziele und bezieht 29 Indikatoren ein, die einen Vergleich der Leistungsfähigkeit der Bildungssysteme der Mitgliedstaaten erlauben sollen (EU-Kommission, 2002b). Übersicht 1 enthält das Schema, innerhalb dessen im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung ‚Fortschritte‘ in den Bildungssystemen erfasst werden sollen.

Übersicht 1: Erfassung von Fortschritten auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung im Rahmen der EU-Methode der offenen Koordinierung

|           | Derzeitiger Stand |                                                       |               | Fortschritte |          | Benchmarks |          |
|-----------|-------------------|-------------------------------------------------------|---------------|--------------|----------|------------|----------|
| Indikator | EU-Durchschnitt   | Durchschnitt der drei EU-Länder mit den besten Werten | USA und Japan | bis 2004     | bis 2010 | für 2004   | für 2010 |

Quelle: EU-Kommission, 2002c, S. 7.

Die den Indikatoren zugrunde liegenden Daten entstammen unterschiedlichen Quellen, überwiegend solchen der EU sowie der OECD. Wie noch zu zeigen sein wird, ist die Qualität der Benchmarks in hohem Maße abhängig von der Auswahl der ihnen zugrunde liegenden Indikatoren. Bei der Entwicklung der Indikatoren und ihrer Datenbasis bedient sich die Kommission der Expertise einer ‚Ständigen Arbeitsgruppe für Indikatoren und Benchmarks‘, die sich aus Fachleuten aus dem Gesamtgebiet der Union zusammensetzt.

Eine wichtige Funktion der Indikatoren besteht darin, die Bildungssysteme der Mitgliedstaaten anhand von Schlüsseldaten international vergleichbar zu machen, Stärken und Schwächen zu identifizieren und politischen Entscheidungsträgern in den Mitgliedstaaten Hilfestellung bei ihren Entscheidungen an die Hand zu geben (Bonnet, 2003). Die Schaffung von Benchmarks für die Bildungssysteme stellt eine Verstärkung dieses politischen Impulses dar. Gegenüber den Indikatoren besteht der grundsätzliche Mehrwert der Benchmarks darin, dass sich Entwicklungen am Maßstab der Zielwerte ablesen und beurteilen lassen. Dies schließt ein, dass im Zeitverlauf bildungspolitische Maßnahmen ergriffen werden können, wenn die Zielerreichung gefährdet scheint.

Quelle sämtlicher Benchmarks ist das Set der 29 Indikatoren, die im erwähnten EU-Arbeitsprogramm von 2002 enthalten sind. So bezieht sich etwa der Benchmark zur Reduzierung des Anteils der leseschwachen 15-Jährigen auf den Indikator 5 ‚Anteil der Schülerinnen und Schüler der PISA-Lesekompetenzstufe 1 und darunter‘, der seinerseits dem Hauptziel ‚Kompetenzen für die Wissensgesellschaft entwickeln‘ zugeordnet ist. Die Benchmark zur Erhöhung der Beteiligung Erwachsener am lebenslangen Lernen entspricht dem gleichnamigen Indikator 19 unter dem Ziel ‚eine offene Lernumwelt schaffen‘. Bei der Auswahl der Inhaltsdimensionen der fünf Benchmarks spielten zwei Gesichtspunkte eine Rolle: Zum einen galt es, verschiedene Stufen des Bildungswesens zu berücksichtigen. Dafür wurden drei auf das Schulwesen und zwei auf den postsekundären Bildungsbereich bezogene Indikatoren (der eine zur Hochschulbildung, der andere zum Erwachsenenlernen) als Quellen der Benchmarks ausgewählt. Zum anderen sollten Bereiche benannt werden, für die eine besondere bildungspolitische Handlungsrelevanz für die EU-Mitgliedstaaten angenommen wurde.

Sollen sich die Bildungssysteme Europas zu einer ‚weltweiten Qualitätsreferenz‘ entwickeln, liegt es nahe, aus europäischer Perspektive nach den derzeit ‚Klassenbesten‘ Ausschau zu halten. Dementsprechend betrachtet die EU-Bildungsberichterstattung die Länder USA und Japan als die wichtigsten Wettbewerber und präsentiert, soweit technisch machbar, auch deren Leistungsdaten. Bei der Festlegung der Benchmarks selbst spielte die Bezugnahme auf die Wettbewerber allerdings keine explizite Rolle, insbesondere wurden deren Leistungswerte nicht – wie man etwa in Entsprechung zu Verfahren des *company benchmarking* annehmen könnte – als anzustrebende bzw. zu übertreffende Bezugspunkte herangezogen.

Die Verabschiedung der EU-Benchmarks selbst erfolgte in zwei Schritten: Am 20. November 2002 legte die Kommission einen Entwurf vor (EU-Kommission, 2002c). Gut fünf Monate später, am 5. Mai 2003, wurde vom Europäischen Rat (Bildung) eine modifizierte Variante des Kommissionsentwurfs beschlossen (EU-Rat Bildung, 2003). Zwischen den von der Kommission vorgeschlagenen und den vom Rat beschlossenen Benchmarks lassen sich drei Hauptunterschiede feststellen: Erstens wollte die Kommission die Zielwerte sowohl auf die Leistungen des EU-Raums insgesamt wie auch auf die Leistungen jedes einzelnen EU-Mitgliedstaats bezogen wissen. Demgegenüber haben die vom Rat beschlossenen Benchmarks den politisch weit weniger wirkmächtigen Charakter von lediglich EU-weiten Durchschnittsbezugswerten. Zweitens hatte die Kommission über die fünf oben genannten Benchmarks hinaus vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten selbst eine Benchmark zu den jährlichen Bildungsausgaben pro Kopf festlegen mit dem Ziel, „die Humankapitalinvestitionen jährlich erheblich zu steigern“ (EU-Kommission, 2002c, S. 4). Der Rat machte sich diesen Vorschlag nicht zu eigen, sondern verwies in seinem Beschluss über europäische Durchschnittsbezugswerte lediglich darauf, „die meisten Regierungen“ seien der Auffassung, „dass solche (Bildungs-)Investitionen in mehreren politischen Schlüsselbereichen – wie sozialer Zusammenhalt, internationaler Wettbewerb und nachhaltiges Wachstum – positive Wirkungen zeitigten“ (EU-Rat Bildung, 2003, S. 2). Drittens wurden die Zielwerte in der Fassung des Ratsbeschlusses gegenüber der Entwurfsfassung der Kommission in ihrem Anspruchsniveau zum Teil beträchtlich abgesenkt. Dies wird im Folgenden am Beispiel ausgewählter Benchmarks ausgeführt.

### 3. Die Benchmarks zur Lesekompetenz und zur Beteiligung am lebenslangen Lernen

Der Durchschnittsbezugswert zur Lesekompetenz besagt, dass der Prozentsatz der leseschwachen 15-Jährigen in der Europäischen Union bis 2010 gegenüber dem Bezugsjahr 2000 um mindestens 20 % gesenkt werden soll. Der zugrunde liegende Indikator ist der Prozentsatz der Schülerinnen und Schüler, die bei PISA auf der Gesamtskala Lesekompetenz Werte im Bereich der Kompetenzstufe 1 (335–407 Punkte) und Werte unterhalb der Kompetenzstufe 1 (weniger als 335 Punkte) erreichen. Bei der Festlegung der Benchmark folgte der Rat insoweit dem Vorschlag der Kommission, als er sich an Basiskompetenzen orientierte, die von den Schülerinnen und Schülern bis zum Ende der Pflichtschulzeit erworben werden sollen.

Die Kommission hatte zur Begründung ihres Vorschlags darauf verwiesen, dass Basiskompetenzen von allen Menschen „für Beschäftigung, Eingliederung, späteres Lernen wie auch persönliche Entfaltung und Entwicklung“ benötigt würden und gleichzeitig „Voraussetzung für die Beteiligung am lebenslangen Lernen“ seien (EU-Kommission, 2002c, S. 8). Sie hatte sich ferner des Schemas zur Beobachtung der Fortschritte im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode bedient und in einem ers-

ten Schritt nationale Durchschnittsleistungen herangezogen (siehe Tab. 1). Dabei wurde explizit neben dem Durchschnitt der drei EU-Länder mit den besten Werten auch auf die Werte aus den USA und Japan Bezug genommen.

Tabelle 1: Indikatoren zur Messung der Fortschritte bei den Basiskompetenzen 15-Jähriger – Grundlagen des EU-Kommissionsvorschlags für die Benchmark zur Lesekompetenz

| Indikator                                                                                            | EU-Durchschnitt | Durchschnitt der drei EU-Länder mit den besten Werten | USA    | Japan  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------------------------------------|--------|--------|
| Durchschnittliche Leseleistungen 15-Jähriger (PISA 2000) (Werte)                                     | 498             | 535                                                   | 504    | 522    |
| Prozentsatz der 15-Jährigen mit schlechten Leseleistungen (PISA 2000, Kompetenzstufe 1 und darunter) | 17,2 %          | (:)                                                   | 17,9 % | 10,1 % |

Quelle: EU-Kommission, 2002c, S. 17; EU-Commission, 2004, S. 28.

In einem zweiten Schritt zog die Kommission aber anstelle der nationalen Durchschnittswerte den Prozentsatz schlecht abscheidender Schülerinnen und Schüler als Schlüsselindikator heran. Zur Begründung verwies die Kommission darauf, Europa müsse „besonders sicherzustellen versuchen, dass allen Menschen Basiskompetenzen vermittelt werden“ (EU-Kommission, 2002b, S. 18). Zu konstatieren bleibt, dass sich die Kommission bei der Festsetzung des Ziels einer Halbierung des Anteils der 15-Jährigen mit schwachen Leseleistungen weder von einem Maßstab ‚Durchschnitt der drei leistungsstärksten EU-Mitgliedstaaten‘ noch von einem Maßstab ‚Durchschnitt der stärksten Mitbewerber‘ leiten ließ, wie es die Logik der offenen Koordinierungsmethode nahe legen könnte.

Übersicht 2: Vergleich des EU-Benchmarks ‚Schlüsselkompetenzen‘ – Kommissionsvorschlag (2002) und Ratsbeschluss (2003)

| Vorschlag der EU-Kommission, November 2002                                                                                                                                                                                                                     | Beschluss des Europäischen Rats (Bildung), Mai 2003                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bis 2010 ist der Prozentsatz der 15-Jährigen, die im Bereich von Lesekompetenz, mathematischer Grundbildung und naturwissenschaftlicher Grundbildung schlechte Leistungen erzielen, in jedem Mitgliedstaat im Vergleich zum Jahr 2000 mindestens zu halbieren. | Bis 2010 sollte der Anteil der 15-Jährigen in der Europäischen Union, die im Bereich der Lesekompetenz schlechte Leistungen erzielen, im Vergleich zu 2000 um mindestens 20 % gesunken sein. |

Quelle: EU-Kommission, 2002c, S. 18; EU-Rat Bildung, 2003, S. 2.

Bei der Definition der Benchmark verständigte sich der Rat auf eine Variante, die gegenüber dem Vorschlag der Kommission in dreierlei Hinsicht abgeschwächt ist (vgl. Übersicht 2): Erstens bezieht sich der Wert lediglich auf die Gesamtheit der EU-Mitgliedstaaten und nicht auf jeden einzelnen Staat. Zweitens sind nicht mehr die drei von PISA 2000 getesteten Schlüsselkompetenzen in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften erfasst, sondern nur noch die Lesekompetenz. Drittens wurde das von der Kommission vorgegebene Ziel, den Anteil der 15-Jährigen mit niedrigen Leistungswerten im Zeitraum zwischen 2000 und 2010 zu halbieren, ersetzt durch die Zielvorgabe einer Reduzierung des Anteils um lediglich 20 %. Der Rat setzte auf diese Weise, insbesondere mit dem Verzicht auf Benchmarks für die Mitgliedstaaten, dem bildungspolitischen Ehrgeiz der Kommission eine deutliche Grenze.

Betrachtet man den vom Rat beschlossenen Durchschnittsbezugswert unabhängig von seiner Vorgeschichte, so wird man nicht in Zweifel ziehen, dass die Lesekompetenz zu jenen Grundfertigkeiten zählt, die gegenwärtig und künftig für eine aktive Teilnahme der Menschen am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben erforderlich sind. Genauso plausibel erscheint es, bildungspolitische Anstrengungen im Schulbereich auf die Förderung jener Schülerinnen und Schüler zu richten, die in diesem Kompetenzbereich zu den Leistungsschwächsten zählen. Unterstellt man ferner die Reliabilität des der PISA-Studie zugrunde liegenden Kompetenzmodells, die Validität der Messverfahren und eine international nach identischen Standards gesicherte Testdurchführung, so liefert der Indikator ‚Prozentsatz der Schülerinnen und Schüler der Lesekompetenz-Stufe 1 und darunter‘ eine brauchbare Messlatte für den Systemerfolg bei der Verbesserung von Schulleistungen.

Tabelle 2: Anteil 15-Jähriger mit schlechten Leseleistungen in der Europäischen Union (EU-15) sowie in ausgewählten Mitglied- und Kandidatenstaaten 2000 und 2003

|           | EU-15 | Finnland | Schweden | Frankreich | Tschechische Republik | Deutschland | Polen | Rumänien |
|-----------|-------|----------|----------|------------|-----------------------|-------------|-------|----------|
| PISA 2000 | 17,2  | 7,0      | 12,6     | 15,2       | 17,5                  | 22,6        | 23,2  | 41,3     |
| PISA 2003 | 17,9  | 5,7      | 13,3     | 17,5       | 19,4                  | 22,3        | 16,8  | k.A.     |

Quelle: OECD, 2001, S. 246, 2004, S. 443.

Zur Berechnung der Benchmark ist in einem ersten Schritt der Durchschnittswert der EU-Mitgliedstaaten im Bezugsjahr 2000 (EU-15) zu ermitteln. Dies scheint zunächst keine Probleme zu bereiten, waren doch an PISA 2000 alle damaligen Mitgliedstaaten beteiligt. Allerdings wurde in den Niederlanden die für die Vergleichbarkeit der Be-

funde erforderliche Stichprobe nicht erreicht. Die OECD berichtet zwar auch in diesem Fall die erhobenen Daten, berücksichtigt sie aber nicht in der Berechnung der OECD-Durchschnittswerte. Der PISA-Bericht warnt vielmehr ausdrücklich davor, die für die Niederlande wiedergegebenen Durchschnittswerte in den internationalen Vergleich einzubeziehen (OECD, 2001, S. 236). Dessen ungeachtet finden sich die PISA-2000-Daten für die Niederlande in den EU-Fortschrittsberichten wieder, die Werte fließen auch bei der Berechnung des EU-Durchschnittswerts ein (EU-Commission 2004, S. 31). Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass auch die niederländischen PISA-2000-Ergebnisse repräsentativ seien (ebd., S. 29, Fußnote 19). Der EU-Durchschnittswert des Anteils leseschwacher 15-Jähriger im Jahr 2000 liegt auf dieser Grundlage bei 17,2 % (siehe Tab. 2), der Zielwert für 2010 dann bei 13,7 %. Mag man in diesem Fall den Fehlerbereich für gering halten, der bei der Berechnung des EU-Durchschnittswerts erzeugt wurde, so verstößt diese Praxis doch eindeutig gegen wissenschaftliche Standards.

Bereits die Berechnung des Durchschnittswerts der Indikatoren im Bezugsjahr 2000 verweist auf ein Problem der EU-Benchmarks: die Verfügbarkeit vergleichbarer Daten für alle Mitgliedstaaten. Eine zweite, weit gewichtigere Herausforderung an das Benchmarking besteht darin, dass eine erhebliche Differenz besteht zwischen der Anzahl der EU-Staaten des Bezugsjahrs 2000 und jener des Zieljahrs 2010. Mit dem Beitritt von zehn überwiegend ostmitteleuropäischen Ländern zur EU am 1. Mai 2004 hat sich die Zahl der Mitgliedstaaten auf 25 erhöht, bis zum Jahr 2010 dürfte die Union um mindestens zwei weitere Staaten (Bulgarien und Rumänien) anwachsen. Kann für die Berechnung des Zielwerts der EU-27 im Jahr 2010 ein Basiswert des Jahres 2000 herangezogen werden, der lediglich den Durchschnittswert der damaligen 15 Mitgliedstaaten repräsentiert? Selbst wenn man diese Frage aus politischen Gründen bejaht, verschärft sich im konkreten Fall das Problem der Datenverfügbarkeit. So nahmen von den EU-Beitrittsländern des Jahres 2004 lediglich Lettland, Polen, Rumänien und Tschechien an PISA 2000 teil; auch für PISA 2003 stehen für den überwiegenden Teil der Beitrittsländer – und aus Gründen der unzureichenden Stichprobe auch für Großbritannien – keine Vergleichsdaten zur Verfügung. Aus diesem Grund ist in der Berichterstattung einstweilen lediglich die Entwicklung für einen Teil der Mitgliedstaaten, nicht aber für die nach der Definition der Benchmark zu erfassende Gesamtheit der EU-Staaten möglich. Wie ein Vergleich der Herangehensweise in den Fortschrittsberichten 2004 und 2005 zeigt, bleiben die Veränderung der Zahl der EU-Mitgliedstaaten und das Faktum fehlender Daten für einen Teil der Staaten nicht ohne Einfluss auf die Definition der Benchmark (siehe Tab. 3).

Bis 2004 war unstrittig, dass der Durchschnittswert der EU-15 den festen Ausgangswert für die Berechnung der Benchmark zur Lesekompetenz 15-Jähriger bildet. Übereinstimmend wird sowohl im Fortschrittsbericht 2004 der Kommission als auch im Gemeinsamen Zwischenbericht des Rats und der Kommission „Allgemeine und

berufliche Bildung 2010‘ auf den Wert von 17,2 % rekurriert und erklärt, der Benchmark sei auf dieser Grundlage „auf 13,7 % festgesetzt“ (EU-Commission, 2004, S. 28; EU-Rat Bildung, 2004, S. 39). Diese ‚Festsetzung‘ hat allerdings mit dem Fortschrittsbericht 2005 der Kommission ihren Gültigkeitsanspruch verloren. Nunmehr wird eine neue Berechnungsbasis zugrunde gelegt, nämlich „jene 16 EU-Länder, für die sowohl für 2000 als auch für 2003 vergleichbare Daten vorlagen“ (EU-Commission, 2005, S. 39). Bei dieser Zusammenstellung bleiben die Niederlande (mit Hinweis auf die fehlende Repräsentativität der getesteten Stichprobe bei PISA 2000) und Großbritannien (gleiches bei PISA 2003) unberücksichtigt, darüber hinaus aber auch noch Luxemburg, hier mit der – aus den OECD-Veröffentlichungen nicht nachvollziehbaren – Begründung, die Art und Weise der Durchführung der Untersuchung des Jahres 2000 gewährleiste keine Vergleichbarkeit.

Tabelle 3: EU-Benchmarks zur Lesekompetenz 15-Jähriger und zum Sachstand in den Fortschrittsberichten der EU-Kommission 2004 und 2005

|                                                                                                                                                | Fortschrittsbericht<br>2004 | Fortschrittsbericht<br>2005 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Anzahl der in die Berechnung des durchschnittlichen Anteils 15-Jähriger mit schlechten Leseleistungen in EU-Ländern (2000) einbezogenen Länder | 15 <sup>1</sup>             | 16 <sup>2</sup>             |
| durchschnittlicher Anteil 15-Jähriger mit schlechten Leseleistungen in EU-Ländern (2000)                                                       | 17,2 %                      | 19,4 %                      |
| durchschnittlicher Anteil 15-Jähriger mit schlechten Leseleistungen in EU-Ländern (2003)                                                       | (:)                         | 19,8 %                      |
| aus dem durchschnittlichen Anteil 15-Jähriger mit schlechten Leseleistungen in EU-Ländern (2000) berechnete Benchmark für 2010                 | 13,7 %                      | 15,5 %                      |

<sup>1</sup> = EU 15; <sup>2</sup> = EU 15 ohne die Niederlande und Luxemburg, plus Tschechische Republik, Ungarn und Polen. Quelle: EU-Commission, 2004, S. 28 f. 2005, S. 38 f.

Wie immer man zu dieser neuen Form des Umgangs mit den PISA-Daten stehen mag: Das Kriterium ‚vergleichbare Daten für 2000 und 2003‘ bedeutet eine Flexibilisierung der Berechnungsbasis für den Schlüsselindikator und damit auch für die Benchmark selbst. Im vorliegenden Fall führt dies dazu, dass nach aktueller Betrachtung ein Erfolg im Jahr 2010 theoretisch bereits dann garantiert wäre, wenn der tatsächliche durchschnittliche Anteil leseschwacher 15-Jähriger bei maximal 15,5 % – und nicht bei höchstens 13,7 % – läge. Theoretisch ist diese Annahme insofern, als erwartet werden muss, dass in Folge neuer PISA-Untersuchungen auch künftig, und grundsätzlich ‚bis zuletzt‘, jeweils eine Neuberechnung des Schlüsselindikators für das Bezugsjahr 2000 und damit auch eine Neufestsetzung der Benchmark vorgenommen wird. Damit stellt

sich die Frage der praktischen politischen Wirkmächtigkeit eines Durchschnittsbezugs werts, der keinen festen Bezugspunkt zur Verfügung stellen kann.

Insgesamt stehen bei der EU-Benchmark zur Lesekompetenz 15-Jähriger der grundsätzlich hohen Aussagekraft des zugrunde liegenden Indikators die Probleme der mangelhaften Datenverfügbarkeit und insbesondere der unbefriedigenden Normierung der Benchmark gegenüber.

Zur zweiten Benchmark – die Beteiligung Erwachsener am lebenslangen Lernen: Laut Beschluss des EU-Ministerrats „sollte bis 2010 der EU-Durchschnitt der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter (Altersgruppe 25 bis 64 Jahre), die sich am lebenslangen Lernen beteiligen, mindestens 12,5 % betragen“ (EU-Rat Bildung, 2003, S. 2). Vergleicht man diese Formulierung mit jener der Benchmark zur Lesekompetenz 15-Jähriger, so fällt auf, dass hier zwar die Bildungsteilnehmer (die Gruppe der 25- bis 64-Jährigen) beschrieben sind, aber weder die Bildungsaktivitäten (‚Beteiligung am lebenslangen Lernen‘) noch der Zeitraum, innerhalb dessen ein prozentual definierter Anteil dieser Erwachsenen entsprechende Bildungsleistungen erbringen soll. Eine Präzisierung liefert erst der Blick auf den zugrunde liegenden Indikator. Es geht um die von Eurostat im Rahmen der ‚Europäischen Arbeitskräfteerhebung‘ (*European Community Labour Force Survey*) regelmäßig vorgenommene Erfassung jenes Anteils der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter, die innerhalb des der Befragung vorausgehenden Vier-Wochen-Zeitraums an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen haben. Auch bei der Entscheidung über diese Benchmark schwächte der Rat den Kommissionsvorschlag ab: Erneut wurde davon Abstand genommen, einen auf die einzelnen Mitgliedstaaten bezogenen Mindestwert festzulegen. Ferner wurde der EU-Durchschnittsbezugswert von 15 % auf 12,5 % reduziert (siehe Übersicht 3). Im Bereich ‚lebenslanges Lernen‘ wurde die Messlatte ebenso mit dem Verzicht auf einen einzelstaatsbezogenen Durchschnittswert insgesamt neu definiert und, soweit es um den EU-Durchschnittswert geht, die Messlatte tiefer gehängt.

Übersicht 3: EU-Benchmark ‚Lebenslanges Lernen‘ – Kommissionsvorschlag (2002) und Ratsbeschluss (2003)

| Vorschlag der EU-Kommission,<br>November 2002                                                                                                                                                                   | Beschluss des Europäischen Rats (Bildung),<br>Mai 2003                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bis 2010 sollten sich im EU-Durchschnitt mindestens 15 % der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter (Altersgruppe 25–64 Jahre) am lebenslangen Lernen beteiligen; in keinem Land soll die Quote unter 10 % liegen. | Bis 2010 sollte der EU-Durchschnitt der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter (Altersgruppe 25–64 Jahre), die sich am lebenslangen Lernen beteiligen, mindestens 12,5 % betragen. |

Quelle: EU-Kommission, 2002c, S. 20; EU-Rat Bildung, 2003, S. 2.

Die Europäische Arbeitskräfteerhebung erfasst Daten der derzeitigen EU-Staaten, der EFTA-Staaten und neuerdings auch der Bewerberstaaten Bulgarien, Rumänien und Kroatien (EU-Commission, 2005). Im Fall des Indikators zum lebenslangen Lernen erweist es sich daher als Vorteil, dass mit dem Rückgriff auf eine von einer EU-Behörde koordinierte Erhebung Daten für sämtliche voraussichtlichen EU-Staaten des Jahres 2010 zur Verfügung stehen. Andererseits stellt sich die Frage, inwieweit die Erfassung der Teilnahme Erwachsener an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen dem Begriff des ‚lebenslangen Lernens‘ überhaupt gerecht wird. Die Europäische Kommission definierte in ihrem 2000 verabschiedeten ‚Memorandum über Lebenslanges Lernen‘ dieses Lernen als „jene zielgerichtete Lerntätigkeit, die einer kontinuierlichen Verbesserung von Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen dient“ (EU-Kommission, 2000b, S. 3). In ähnlicher Weise wird in Praxis und Theorie des Erwachsenenlernens unter Stichworten wie Lernen am Arbeitsplatz, non-formales Lernen und informelles Lernen auf die Bedeutung lernförderlicher Bedingungen jenseits des formellen Aus- und Weiterbildungssystems verwiesen (Kirchhöfer, 2004). Zwar ist der Ertrag der Erfassung der Teilnahme Erwachsener an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen grundsätzlich nicht in Frage zu stellen, und dies insbesondere dann nicht, wenn diese Teilnahme, wie im entsprechenden EU-Indikator intendiert, in Abhängigkeit vom jeweils erreichten Bildungsniveau (nach der *International Standard Classification of Education – ISCED*) untersucht wird. Berücksichtigt man aber die unterschiedlichen Lernkulturen Erwachsener im intra- und hier mehr noch im internationalen Vergleich, so ist mit diesen Ergebnissen noch keine Antwort darauf gegeben, welche bildungspolitischen Schlüsse die Mitgliedstaaten aus den in den Fortschrittsberichten im Rahmen des Benchmarking berichteten Daten ziehen sollten (vgl. Tab. 4 u. 5).

Tabelle 4: Prozentsatz der Erwachsenenbevölkerung, der innerhalb eines Vier-Wochen-Zeitraums an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilnimmt, EU-15 und ausgewählte Staaten

| Jahr | EU-15 | Finnland | Schweden | Österreich | Deutschland | Spanien | Frankreich | Griechenland |
|------|-------|----------|----------|------------|-------------|---------|------------|--------------|
| 2000 | 8,5*  | 19,6     | 21,6     | 8,3        | 5,2         | 5,1     | 2,8        | 1,1          |
| 2002 | 8,5   | 18,9     | 18,4     | 7,5        | 5,9         | 5,0     | 2,7        | 1,2          |
| 2004 | ---   | 24,6     | 35,8     | 12,0       | 6,0         | 5,2     | 7,8        | 3,7          |

\* = Schätzung.

Quelle: EU-Kommission, 2002c, S. 29; EU-Commission, 2004, S. 52, 2005, S. 71.

Die Fachleute, die an der Entstehung der Benchmark zur Beteiligung Erwachsener am lebenslangen Lernen mitwirkten, waren sich von Anfang an der Mängel bewusst, die mit den entsprechenden Daten aus der Europäischen Arbeitskräftestudie verbunden

waren (vgl. EU-Kommission, 2002c). Seit 2003 werden bei den Befragungen dieser Studie neue Aspekte eingeführt, die es erlauben, neben den formellen Lernaktivitäten auch solche in non-formalen Zusammenhängen zu erfassen. Gerade dadurch wird aber auch die Vergleichbarkeit der Daten im Zeitverlauf in Frage gestellt.

Tabelle 5: Prozentsatz der Erwachsenenbevölkerung, der innerhalb eines Vier-Wochen-Zeitraums an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilnimmt, EU-25 und ausgewählte neue Mitgliedstaaten

|      | EU-25 | EU-Beitritts-<br>länder (2004) | Slowakei | Slowenien | Estland | Polen | Zypern | Ungarn |
|------|-------|--------------------------------|----------|-----------|---------|-------|--------|--------|
| 2000 | ----  | (:)                            | (:)      | (:)       | (:)     | (:)   | (:)    | (:)    |
| 2002 | 8,0   | 5,0                            | 9,0      | 8,8       | 5,2     | 4,3   | 3,7    | 3,3    |
| 2004 | 9,4   | ----                           | 4,6      | 17,9      | 6,7     | 5,5   | 9,3    | 4,6    |

(:) = keine Daten verfügbar.

Quelle: EU-Commission, 2004, S. 52, 2005, S. 71.

Anders als der Benchmark zur Lesekompetenz 15-Jähriger ist derjenige zur Bildungsteilnahme ein von vornherein festgelegter Wert. Der Zwischenbericht von Rat und Kommission wie auch der Fortschrittsbericht 2005 machen deutlich, dass erhebliche Anstrengungen erforderlich sind, wenn der Zielwert von 12,5 % bis 2010 erreicht werden soll. Rechnerisch setzt dies eine Steigerung des zwischen 2003 und 2004 erzielten Fortschritts von europaweit 0,1 Prozentpunkten auf jährlich 0,5 % für die Jahre 2004 bis 2010 voraus.

#### 4. EU-Benchmarks für Bildungssysteme: mehr als ‚symbolische Politik‘?

Inwieweit erweisen sich die im Rahmen des Lissabon-Prozesses verabschiedeten EU-Benchmarks für Bildungssysteme als taugliche Instrumente bildungspolitischer Steuerung? Jeder Versuch einer vorläufigen Antwort muss zunächst die ungünstigen Ausgangsbedingungen in Rechnung stellen: Schwierigkeiten, die aus der Datenlage und aus der Konstruktion der Benchmarks, aber auch aus dem Prozess der EU-Erweiterung und schließlich aus unterschiedlichen Interessen der Kommission und der sie bedienenden ‚Ständigen Arbeitsgruppe Indikatoren und Benchmarks‘ einerseits sowie des Rats (Bildung) und der Bildungspolitiker der Mitgliedstaaten andererseits resultieren. Bereits auf dieser Ebene sind erhebliche Unschärfen zu konstatieren. Darüber hinaus stellt sich das Problem, in Verbindung damit, inwieweit die EU-Benchmarks überhaupt wirkmächtig sein können, an wen sie letztendlich adressiert sind.

Anders als etwa in der Haushaltspolitik stehen der EU im Bereich der Bildungspolitik keine wirksamen Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung. Die Methode der of-

fenen Koordinierung stützt sich stattdessen auf zwei Erwartungen: darauf, dass die Mitgliedstaaten von guten Beispielen anderer lernen, und darauf, dass sie sich im Falle schlechter Vergleichswerte angehalten sehen, Verbesserungsmaßnahmen einzuleiten. Im ersten Fall geht es um die Möglichkeiten und Grenzen der Übertragung politischer Maßnahmen von einem Land in ein anderes (*policy borrowing*), wobei im Bildungsbereich bei allen gegenwärtigen Internationalisierungsprozessen die Beharrungskraft nationaler Traditionen und Lernkulturen nicht zu unterschätzen ist. Im zweiten Fall geht es um das Ausmaß des Drucks, den die EU auf die Mitgliedstaaten, namentlich auf die für die Gestaltung der Bildungspolitik Verantwortlichen, auszuüben vermag. Zwar kann die EU auf Staaten, die sich, gemessen an den Benchmarks, als leistungsschwach erweisen, nach dem Prinzip des *naming and shaming* öffentlich aufmerksam machen. Vorerst muss jedoch angezweifelt werden, dass dadurch nennenswerte politische Aktivitäten mit dem Ziel einer Leistungssteigerung ausgelöst werden. Dies gilt umso mehr, als der Rat sich dem Vorschlag der Kommission verweigerte, auf die Einzelstaaten bezogene Benchmarks zu beschließen. Somit wird mit den europaweiten Durchschnittsbezugswerten im strengen Sinn ein kollektiver europäischer Akteur angesprochen. Kann aber ‚Europa‘ sich schämen, wenn es beschlossene Ziele nicht erreicht?

Grundsätzlich ist der Kommission die Möglichkeit gegeben, nicht nur den jeweils erreichten EU-Durchschnittswert anzugeben, sondern auch den Leistungsstand der einzelnen Staaten einzuschätzen und an der Benchmark zu messen. In den Fortschrittsberichten werden die Leistungswerte in alphabetischer Reihenfolge der Staaten berichtet. Der Fortschrittsbericht 2005 nimmt erstmals explizit ein partielles Ranking vor, in dem die drei leistungsstärksten Staaten in den fünf Benchmark-Bereichen vorgestellt werden (EU-Kommission, 2005, S. 20). Diese Berichterstattungspraxis unterstreicht, dass die Hervorhebung von ‚guter Praxis‘ – und nicht die öffentliche Ermahnung der Staaten mit schlechten Leistungswerten – im Vordergrund steht.

Die Quellenlage lässt vorerst kaum Aussagen über den tatsächlichen Einfluss des europäischen Benchmarking auf die Bildungspolitik der Mitgliedstaaten zu. Es fällt auf, dass dieses Thema von der europäischen Bildungsberichterstattung ausgespart wird. Soweit feststellbar, haben bislang die Niederlande den entschiedensten Schritt hin zu einer direkten Umsetzung auf nationaler Ebene unternommen. Dort legte das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur im Jahr 2004 einen Aktionsplan zu den EU-Bildungsbenchmarks vor. In diesem Plan geht es ausdrücklich darum, „die fünf auf EU-Ebene in Brüssel vereinbarten Ziele in nationale Ziele und Maßnahmen der Bildungspolitik zu übersetzen“ (DMESC, 2004, S. 1), wobei in den Niederlanden gegebene bildungspolitische Ziele und Kontextbedingungen berücksichtigt werden. Der Aktionsplan sieht nationale Benchmarks für 2010 vor, die zum Teil weit über die europäischen Durchschnittsbezugswerte hinausgehen (siehe Tab. 6).

Auch einige skandinavische Länder – Schweden und Norwegen – nehmen in ihrer Bildungsberichterstattung auf die EU-Benchmarks Bezug (EU-Commission, 2005). Schwieriger ist die Situation in Deutschland, wo es unter den Bedingungen des Bildungsföderalismus weit schwerer fällt, sich gegenüber den Ambitionen der EU aufgeschlossen zu zeigen oder gar nationale Benchmarks zu definieren. Aktuelle Bestrebungen zielen darauf ab, auf der Ebene der Länder Bildungsindikatoren zu berechnen, die sich an international etablierten Indikatoren, darunter auch denen der EU, orientieren, darüber hinaus aber Bund und Länder stärker an der Konzipierung von Indikatoren und Benchmarks auf EU-Ebene zu beteiligen (Deutscher Bundestag, 2005, S. 15).

Tabelle 6: Benchmarks zur Lesekompetenz 15-Jähriger und zur Beteiligung Erwachsener am lebenslangen Lernen nach dem Niederländischen Aktionsplan

| Ziel (EU-Benchmark)                                                                                 | Indikator                                                                                                          | Sachstand 2000 |                 |                          | Zielwert 2010 |      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-----------------|--------------------------|---------------|------|
|                                                                                                     |                                                                                                                    | NL             | EU-Durchschnitt | Leistungsstärkster Staat | EU            | NL   |
| Reduzierung des Anteils leseschwacher 15-Jähriger in der EU um 20 % (2000–2010; PISA)               | Prozentsatz der 15-Jährigen der Lesekompetenzstufe 1 und darunter (PISA)                                           | 9,6 %          | 17,2 %          | 6,9 %<br>Finnland        | 14,1 %        | 9 %  |
| Erhöhung des Anteils Erwachsener, die am lebenslangen Lernen beteiligt sind, auf 12,5 % (2000–2010) | Erwachsene (25–64-Jährige), die in einem 4-Wochenzeitraum an einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen haben (LFS) | 15,6 %         | 8,5 %           | 21,6 %<br>Schweden       | 12,5 %        | 20 % |

Quelle: DMESC, 2004, S. 12.

Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten: Bereits mit seiner Entscheidung, keine konkreten Bezugswerte für die Einzelstaaten festzulegen, sorgte der Rat der EU-Bildungsminister dafür, dass die politische Wirkmächtigkeit der EU-Benchmarks gering bleibt. Mängel des Designs tun ein übriges, um zu verhindern, dass die Benchmarks als im Wortsinn feste Bezugswerte fungieren können. Schließlich deutet bislang wenig darauf hin, dass die den Benchmarks zugrunde liegenden Bewertungsmaßstäbe in der Gesamtheit der EU-Staaten eine für die praktische Politik handlungsleitende Rolle spielen. Erst dann aber werden die EU-Benchmarks ihren Zweck erfüllen können, die Schaffung eines ‚Europäischen Bildungsraums‘ wirkungsvoll zu unterstützen.

## Anmerkung

1. Zitate aus englischsprachigen Quellen werden hier wie im Folgenden in der vom Verfasser besorgten Übersetzung wiedergegeben.

## Literatur

- Bonnet, G. (2003). *A critical review of education indicators publications*. Paper, presented at the meeting of the Association for Educational Assessment – Europe (AEA-E), November 6–7, 2003, Lyons, France.
- Bretschneider, M. & Stang, R. (2004). *Benchmarking in der Weiterbildung*. Reihe DIE-Reports zur Weiterbildung, Bonn.
- Deutscher Bundestag (2005). *Unterrichtung durch die Bundesregierung – 13. Bericht des Ausschusses für die Hochschulstatistik für den Zeitraum 1. Juni 2000 bis 31. Mai 2004* vom 21.04.2005, Drucksache 15 / 5400.
- DMESC (2004). *Dutch EU Education Benchmarks Action Plan*. Issued by the Dutch Ministry of Education, Science and Culture, Den Haag. Verfügbar unter: [http://www.minocw.nl/english/doc/2004/eu\\_benchmarks\\_en.pdf](http://www.minocw.nl/english/doc/2004/eu_benchmarks_en.pdf).
- EU-Commission (2004). *Progress towards the common objectives in education and training. Indicators and benchmarks*. Commission Staff Working Paper, 26. January 2004, Brussels.
- EU-Commission (2005). *Progress towards the Lisbon objectives in education and training*. 2005 Report. Commission Staff Working Paper, 22. March 2005, Brussels.
- EU-Kommission (2000a). *Bericht über die Qualität der schulischen Bildung in Europa – sechzehn Qualitätsindikatoren. Bericht auf der Grundlage der Ergebnisse des Arbeitsausschusses ‚Qualitätsindikatoren‘*, Brüssel.
- EU-Kommission (2000b). *Memorandum über Lebenslanges Lernen*. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 30.10.2000, Brüssel.
- EU-Kommission (2001). *Die konkreten künftigen Ziele der Bildungssysteme*. Scadplus-Informationen. Brüssel.
- EU-Kommission (2002a). *Bericht über die Qualitätsindikatoren für das lebenslange Lernen in Europa. Fünfzehn Qualitätsindikatoren. Bericht auf der Grundlage der Ergebnisse der Arbeitsgruppe ‚Qualitätsindikatoren‘*. Brüssel.
- EU-Kommission (2002b). *Allgemeine und berufliche Bildung in Europa: Unterschiedliche Systeme, gemeinsame Ziele für 2010. Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung*. Luxemburg.
- EU-Kommission (2002c). *Europäische Benchmarks für die allgemeine und berufliche Bildung. Follow-up der Tagung des Europäischen Rates von Lissabon*. Mitteilung der Kommission vom 20. November 2002, KOM (2002) 629, Brüssel.
- EU-Rat Bildung (2003). *Schlussfolgerungen des Rates vom 5. Mai 2003 über europäische Durchschnittsbezugswerte für allgemeine und berufliche Bildung*. Amtsblatt der Europäischen Union, 2003 / C 134 / 02.
- EU-Rat Bildung (2004). *Allgemeine und berufliche Bildung 2010 – die Dringlichkeit von Reformen für den Erfolg der Lissabon-Strategie. Gemeinsamer Zwischenbericht des Rates und der Kommission über die Maßnahmen im Rahmen des detaillierten Arbeitsprogramms zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa vom 3. März 2004*. EDUC 43, 6905 / 04, Brüssel.

- Europäischer Rat (2000). *Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Sondertagung des Europäischen Rats am 23. und 24. März 2000 in Lissabon*. Verfügbar unter: [http://www.europarl.eu.int/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/lis1_de.htm).
- Federkeil, G. (2004). *Benchmarking und Ranking als Instrumente des Leistungsvergleichs*. In W. Fröhlich & W. Jütte (Hrsg.), *Qualitätsentwicklung in der postgradualen Weiterbildung. Internationale Entwicklungen und Perspektiven* (S. 62–72). Münster: Waxmann.
- Kendall, J. S., Ryan, S. & Snyder, C. (2005). *Exemplary geography benchmarks among the seven states in the Central Region*. Aurora, CO: Mid-continent Research for Education and Learning.
- Kirchhöfer, D. (2004). *Lernkultur Kompetenzentwicklung. Begriffliche Grundlagen*. Berlin: Arbeitsgemeinschaft Betriebliche Weiterbildungsforschung.
- McGaw, B. (2005). *PISA 2003 Results. OECD high-level parliamentary seminar on education*. Paris. 23 February 2005. Verfügbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/52/34600117.ppt>.
- OECD (2001). *Knowledge and Skills for Life. First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000*. Paris: OECD.
- OECD (2004). *Learning for Tomorrow's World – First Results from PISA 2003*. Paris: OECD.
- Scheerens, J. (2004). Perspectives on education quality, education indicators and benchmarking. *European Educational Research Journal*, 3 (1), 115–138.
- Schmid, G. & Kull, S. (2004). *Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur „Methode der offenen Koordinierung“*. Discussion Paper 2004 der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WBZ). Berlin.
- Tersmette, E. (2001). Benchmarking of quality in education: A European perspective. In N. Troost (Ed.), *Inspection in a new age. International meeting on the occasion of the 200<sup>th</sup> anniversary of the Netherlands Inspectorate of Education, 19 October 2001* (pp. 46–59). Utrecht. Verfügbar unter: <http://sici.org.uk/reports>.
- UNESCO (2004). *Education for all global monitoring report*. Paris: UNESCO.