

Bildungspolitik

BERND JANSSEN

Bildungspolitik der Europäischen Union im Jahr 1993 und vor allem im ersten Halbjahr 1994 war in erster Linie Entwicklung einer Bildungspolitik nach Maastricht, die eine grundlegende Revision des Vorhandenen bringen sollte. Ausgehend von einer sorgfältigen Wirkungsanalyse der bisherigen EG-Programme im Bildungsbereich sollte unter dem Anspruch von Vereinfachung, Effizienzsteigerung, mehr Transparenz und mehr Kohärenz eine alle Bereiche abdeckende Neuordnung im Bildungsbereich erfolgen, deren Umsetzung in Aktionsprogrammen für das Jahr 1995 geplant war und ist.

"Neuordnung" der EU-Bildungspolitik

Durchaus geschickt wurde im Vorfeld eine breitere Diskussion auf der Grundlage dreier Memoranden — zur Hochschulbildung in der Europäischen Gemeinschaft¹, zum offenen Fernunterricht in der Europäischen Gemeinschaft², über die Berufsbildungspolitik der 90er Jahre³ — eingeleitet. Die Diskussionsergebnisse wurden dann in ein Strategiepapier der Kommission "Leitlinien für die Gemeinschaftsaktion im Bereich allgemeine und berufliche Bildung" eingearbeitet — bescheiden und vorsichtig bezeichnet als "Arbeitsunterlage der Kommission"⁴. Inzwischen haben sich daraus Beratungsvorlagen verfestigt, die in das Entscheidungsverfahren der EU eingespeist sind: in der Hoffnung, die endgültigen Entscheidungen des Rates im Dezember 1994 herbeiführen zu können. Die wesentliche Änderung gegenüber früher ist die Zusammenfassung und Umverteilung einzelner Aktionen aller (ehemals neun) Programme in nur noch zwei:

- SOKRATES⁵ als Programm der allgemeinen Bildung mit den Hochschulprogrammen, insbesondere ERASMUS, COMETT und LINGUA, und — neu — ein Schulprogramm, genannt COMENIUS, das nach der Ratifizierung von Maastricht möglich wurde.
- LEONARDO⁶ als Programm der beruflichen Bildung mit der Zusammenführung der bisherigen Programme COMETT — auch hier —, FORCE, PETRA, EUROTECNET, IRIS.

Diese "Neuordnung" der EU-Bildungspolitik war bereits in der Vorbereitungsphase auf die Situation "nach Maastricht" angelegt und läßt bereits jetzt einiges an Schlüssen zu, was die Vertragsrevision mit der Aufnahme der allgemeinen Bildung unter die EU-Materie (Art. 126 EGV) zusammen mit der Festschreibung der beruflichen Bildung (Art. 127 EGV) bewirkt hat bzw. bewirken wird.

Die ursprüngliche Ankündigung der Kommission, die Veränderungen im Bildungsbereich auf der Grundlage einer systematischen Evaluation der bisherigen Programme vorzuschlagen, wurde nicht eingehalten. Grundlage blieben daher die unvermittelt nebeneinander stehenden periodischen Berichte zu den einzelnen Programmen. Aber auch diese Basis wurde mit dem Vorschlag der Kommission verlassen, die sich schließlich auf ein globales Konzept stützte. Analog zu den transeuropäischen Netzen für Verkehr, Energieversorgung und Telekommunikation sollte ein "europäischer Raum ohne Grenzen für allgemeine und berufliche Bildung" proklamiert und entwickelt werden. Die neuen Programme hätten hierfür Pilotfunktionen zu übernehmen. Nur folgerichtig war dann ein Kriterienkatalog im Anhang I des Vorschlages für das LEONARDO-Programm, in dem EU-weit unbefristet gültige Mindestanforderungen an die beruflichen Bildungssysteme festgeschrieben werden sollten. Im Anhang II finden sich dann befristete Aktionen, von denen der bei weitem kleinere Teil (ca. 1/4), dezentral verwaltet, für Innovationen in den (Berufs-)Bildungssystemen der Mitgliedstaaten vorgesehen war. Der Rest stand für Projekte von Ausbildungsbetrieben und -stätten, die zentral von Brüssel aus bewilligt werden sollten. Für beide Bereiche sollten die bisher mehr oder minder erfolgreich entwickelten Formen der Aktionen beibehalten werden: Netzwerke, transnationale Projekte, Austausch. Übrigens erschienen die zum Teil wohleingeführten Bezeichnungen der Vorläuferprogramme an keiner Stelle der neuen Vorschläge. Zudem war es unter dem Schlagwort "Rationalisierung" ein Ziel der "großen Vereinheitlichung", etwa durch den Ersatz der je für einen der neun Programme zuständigen Ausschüsse durch nur einen Ausschuss für SOKRATES und LEONARDO.

Im Laufe der Beratungen der Programmanschläge durch die Regierungsvertreter wurden für die "Situation nach Maastricht" signifikante Änderungen der Vorschläge durchgesetzt: Zuerst einmal wurde das allumfassende Konzept des offenen europäischen Raums für Bildung reduziert auf den offenen europäischen Raum für die Zusammenarbeit im Bildungswesen, also weg vom individuellen Freiraum des Einzelnen oder einzelner Gruppen, was ihre Bildung in Europa angeht, hin zur intergouvernementalen Zusammenarbeit und dies unter dem Anspruch der Subsidiarität. Unter dem gleichen Aspekt wurde der allgemeine Kriterienkatalog für die Berufsbildungssysteme im Anhang I von LEONARDO umgewandelt in einen Katalog der Ziele des Programms selbst. Andernfalls hätte man das Harmonisierungsverbot der Art. 126 und 127 EGV verletzt gesehen. Schließlich verringerten die Regierungsvertreter den Anteil der zentral durch die Kommission verwalteten Projekte zugunsten einer dezentralen Verwaltung durch die Mitgliedstaaten. Insgesamt scheint bei den unter dem Siegel der Subsidiarität herbeigeführten Änderungen eine Interpretation dieses Begriffes aufzutauchen, der auch ansonsten in der Europapolitik "nach Maastricht" zu beobachten ist. Subsidiär ist gleich dezentral, und dezentral ist gleich national kontrolliert. Dies birgt (mindestens) zwei Gefahren, deren Manifestation ebenfalls bereits beobachtbar sind: Statt einer Zentrale gibt es deren zwölf und demnächst noch mehr,

statt eines Abbaus an Zentralismus ergibt sich so im sich vorgeblich einigenden Europa ein multipler Zentrismus — eine Tendenz, die noch verstärkt wird durch das "Europa der Regionen", durch die gerade von deutschen Ländern durchaus massiv verfolgte Strategie, eine je eigene "zentrale Rolle" in der Europapolitik — und gerade auch in der Bildungspolitik — zu reklamieren. Ergebnis ist ein zunehmender Verlust an Gemeinsamkeit z. B. in der Interpretation der Ziele von Aktionsprogrammen, der anzuwendenden Kriterien für Förderung und schließlich an gemeinsamem Handeln, das eigentlich erst eine "gemeinsame Identität" Wirklichkeit werden läßt. Subsidiarität wird somit zu einem Begriff der Abschottung und Ausgrenzung und damit der Desintegration.

Weitere Änderungen der Kommissionsentwürfe wurden unabhängig vom Prinzip der Subsidiarität vorgenommen. So wurde z. B. die von der Kommission stark favorisierte Einführung und Ausweitung von "Netzen" im Bildungsbereich gestrichen, was seine Berechtigung haben mag, wenn man die mangelnde Transparenz, Effizienz, Zugänglichkeit und Außenwirkung bereits in der Vorlaufphase eingerichteter Netze betrachtet. Allerdings sind auch hier die Regierungsvertreter womöglich über das Ziel hinaus geschossen. Als Beispiel sei COMENIUS, das Programm für Schulen im Rahmen von SOKRATES, genannt. Es beschränkt beim derzeitigen Stand die Förderungswürdigkeit auf dreijährige Projekte innerhalb von Schulpartnerschaften. Die Förderung kontinuierlicher Koordination von Zusammenarbeit im Bildungsbereich unterhalb der Regierungsebene aber ist entfallen. Hierdurch geht eine Fülle wertvoller Erfahrungen in grenzüberschreitender Zusammenarbeit und nützlicher Hilfe für die Schulen, Schulleiter, Lehrer und Schüler verloren. Gerade die Kontinuität ist aber ein wesentliches Element zur Verfestigung von erwünschten Wirkungen. Dabei sind durchaus strenge Kriterien an die Effizienz der Koordinierung zu stellen. Kleine bis kleinste Einheiten genügen hierfür. Weiter wurden die gewohnten Bezeichnungen für die verschiedenen Aktionsfelder wieder eingeführt, im Rahmen von SOKRATES z. B. ERASMUS und LINGUA und bei LEONARDO z. B. PETRA und FORCE, was einsichtig ist, haben diese Namen doch inzwischen einen hohen Bekanntheitsgrad erreicht und sind so etwas wie Markenzeichen geworden. Schließlich erwies sich die ursprüngliche Idee des einen vereinheitlichten Ausschusses (Stichwort: Rationalisierung) erwartungsgemäß als illusorisch: bereits jetzt sind durch die Beratungen spezialisierte Unterausschüsse eingeführt.

Nach wie vor nicht ausgestanden sind die Differenzen um die Zuordnung der verschiedenen Aktionen zu allgemeiner (Art. 126 EGV) oder zu beruflicher Bildung (Art. 127 EGV). SOKRATES wird auf beiden Artikeln begründet, da jede (Hochschul-)Bildung auch immer berufsbildende Qualitäten habe. LEONARDO wird dagegen nur auf Art. 127 gestützt, obwohl der COMETT-Teil Hochschulbildung mit umfaßt. Einmal mehr erweist sich die strikte Trennung der Bildungsbereiche als artifiziell, unzeitgemäß und hinderlich.

Alles in allem zeigt der Versuch der Neuordnung der EU-Bildungspolitik, daß die Themen nach Maastricht weiter ausgreifen, die Aktionsformen dagegen

geringer und der Ansatz zu gemeinschaftlichem Handeln schwächer geworden ist. Der Vertrag bleibt weiterhin unentschieden zwischen Bildungspolitik als Unionsmaterie und der Union als ein Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Bildungswesen.

Europarat

Im 1993er Programm⁷ findet sich die Kontinuität in der Weiterführung langfristiger Projekte. Im Gegensatz zur EU-Bildungspolitik mit ihrem Versuch eines konzeptionellen Neubeginns bleibt der Europarat bei Bewährtem, sei es beim Inhalt, sei es bei der Methode. Dennoch ergeben sich innerhalb dieses Rahmens wesentliche Veränderungen in Sicht- und Arbeitsweise allein durch den Zugang von immer neuen Mitgliedern aus der mittel- und osteuropäischen Region bzw. für den Bildungs- und Kulturbereich von immer neuen Signatarstaaten der Europäischen Kulturkonvention, die im Rat für kulturelle Zusammenarbeit (CDCC) zusammengefaßt sind. Die 40 sind hier schon überschritten. Ihre speziellen Bedürfnisse prägen mehr und mehr die Art des Zugangs zu den Problemen. Ihre steigende Zahl macht neue Diskussionsformen nötig, da das bisherige "Delegationsverfahren" mit gleichstarker Repräsentanz aller Mitgliedstaaten weder tagungstechnisch noch finanziell kaum mehr zu bewältigen ist.

Anmerkungen

- 1 Mitteilung der Kommission an den Rat v. 5. 11. 1991, COM (91) 349 endg.
- 2 Mitteilung der Kommission an den Rat v. 12. 11. 1991, COM (91) 388 endg.
- 3 Mitteilung der Kommission an den Rat v. 11. 11. 1991, COM (91) 397 endg.
- 4 Dok. COM (93) 186.
- 5 Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlamentes und des Rates über das gemeinschaftliche Aktionsprogramm "SOCRATES", COM (93) 708 endg., Brüssel v. 3. 2. 1994, 94/0001 (COD).
- 6 Vorschlag für einen Beschluß des Rates über ein Aktionsprogramm zur Durchführung einer Berufsbildungspolitik der Europäischen Gemeinschaften LEONARDO da Vinci, COM (93) 686 endg., SYN 494, Brüssel v. 21. 12. 1993, 0001 (COD).
- 7 Intergovernmental Programme of Activities for 1993, Council of Europe, Strasbourg, AP93 cov.

Weiterführende Literatur

- Janssen, Bernd: Die europäische Dimension für Lehrer (Bd. 12); The European Dimension for Teachers (Bd. 13); La Dimension européenne pour Enseignants (Bd. 14); Reihe Europäische Bildung, Bonn 1994.
- Montane, Mireia/Bordas, Immaculada (Hrsg.): The European Dimension in secondary for Teachers and Teachers Educators, Barcelona, Col·legi de Doctors; Llicenciats en Filosofia; Lletres i en Ciències de Catalunya.