

Bildungspolitik

ANDREAS MAURER

Im Vordergrund der bildungspolitischen Reformbemühungen der Europäischen Union (EU) stand 1994 und im ersten Halbjahr 1995 die Verabschiedung der Aktionsprogramme im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung auf der Grundlage der durch den Vertrag über die Europäische Union (EUV) neugefaßten Art. 126 EGV und 127 EGV. Weitere Handlungsanleitungen lieferten das von der Kommission 1993 vorgelegte Grünbuch zur Europäischen Dimension des Bildungswesens¹ sowie die im Anschluß an das Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung² im November 1994 vorgelegte Mitteilung über die allgemeine und berufliche Bildung vor technologischen, industriellen und sozialen Herausforderungen³. Der Auftrag zur Erhöhung von Effizienz, Transparenz und Kohärenz leitet sich aus der im EGV manifestierten, klaren Abgrenzung zwischen Gemeinschaftsaktionen allgemeinbildender und berufsbildender Natur ab. Gleichwohl ergaben sich Probleme im Hinblick auf die Vereinbarkeit dieses allgemein gehaltenen Auftrags mit Programminhalten und deren übergreifenden Zielen. Das Grünbuch zur Europäischen Dimension des Bildungswesens versuchte daher eine entsprechende Lücke zu schließen, indem als förderungswürdige Gemeinschaftsziele in sämtlichen Bildungssektoren der Beitrag zur Entwicklung eines europäischen Staatsbürgerbewußtseins, die Verbesserung der Bildungsqualität sowie die soziale und berufliche Eingliederung junger Erwachsener formuliert wurden.

Ergebnis der Neuordnung europäischer Bildungspolitik ist eine Zusammenfassung und Ergänzung der ehemaligen Gemeinschaftsaktionen in die drei folgenden Programme:

- SOKRATES⁴, welches die bisherigen Bildungsaktionen ERASMUS, LINGUA, EURYDICE, NARIC und ARION im Bereich der Hochschulbildung zusammenführt und durch das neue Schulprogramm COMENIUS sowie Aktionen zur Europäischen Dimension der Erwachsenenbildung ergänzt.
- JUGEND FÜR EUROPA III⁵, welches das bis 1994 geltende Jugendaustauschprogramm fortführt.
- LEONARDO DA VINCI⁶, welches die Aktionen zur beruflichen Bildung COMETT, FORCE, PETRA, EUROTECNET und IRIS umfaßt.

Das Problem der Rechtsgrundlagen

Auf den ersten Blick verwirrend scheint die Tatsache, daß die drei Gemeinschaftsprogramme auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen beruhen. Da die Hochschulbildung sowohl allgemeinbildende als auch berufs(aus)bildende Ziele verfolgt, basiert SOKRATES auf Art. 126 EGV und 127 EGV, wobei als Verfahrensgrundlage ausschließlich das für Art. 126 EGV geltende Mitentscheidungsverfahren nach Art. 189b EGV herangezogen wurde. Art. 127 mußte aufgrund der Integration einzelner, berufsbildender und -weiterbildender LINGUA-Aktionen aufgenommen werden. LEONARDO DA VINCI fußt entsprechend seines primären Ziels, der Förderung berufsbildender Zusammenarbeit, ausschließlich auf Art. 127 EGV, obwohl der dadurch erfaßte Aktionsbereich des COMETT-Programms spezifische Inhalte der Hochschulbildung betrifft. Der exklusive Verweis auf Art. 127 ist jedoch verständlich, da die COMETT-Inhalte vornehmlich auf der Ebene der Berufsvorbereitung (Studentenpraktika im Rahmen der Kooperation zwischen Hochschulen und Wirtschaft) und des Personalaustauschs liegen. Für JUGEND FÜR EUROPA III wurde ausschließlich Art. 126 als Rechtsgrundlage gewählt, da sich die Inhalte des Programms, mit Ausnahme der implizierten Fort- und Weiterbildung von Personen aus dem jugend- und sozialbetreuerischen Arbeitsfeld, nicht auf berufsbildende Zwecke beziehen. Da das Berufsbild der Sozialpädagogen explizit in Art. 126 II Abs. 5 genannt ist, ergeben sich hinsichtlich der Rechtsgrundlage von JUGEND FÜR EUROPA III keine erheblichen Komplikationen für das Gesamtprogramm, wohl aber für die betroffenen Berufsgruppen. Für diese hängt, im Falle des Rechtsstreits, von der Auswahl des Programms die anzugreifende bzw. zu verteidigende Rechtsgrundlage ab. Art. 126 EGV zeigt sich daher als klärungsbedürftig im Sinne der Herstellung einer notwendigen Trennschärfe zwischen allgemeinen und berufsbildenden Gemeinschaftsaktionen.

Inhalte der bildungspolitischen Reform

Durch die im Programm SOKRATES zusammengefaßten Fördermaßnahmen verfolgt die Union eine Vielzahl an nur teilweise aufeinander abgestimmten Inhalten. Während das vormalige Programm ERASMUS intakt geblieben ist, wurde das Programm LINGUA in allen drei Programmkapiteln aufgesplittert. Die in den Programmen EURYDICE, ARION und NARIC zusammengefaßten, horizontalen Maßnahmen wurden im Kapitel III in zwei Einzelaktionen überführt. Das EP erreichte die Einfügung einer Zielbestimmung, wonach 10% aller europäischen Studenten ihre Studien in mindestens zwei Mitgliedstaaten absolvieren sollen. Ein weiterer, vom EP initiiertes Programminhalt stellt die Öffnung von SOKRATES für die assoziierten europäischen Staaten Mittel- und Osteuropas sowie für Zypern und Malta dar, wobei aber die hierfür notwendigen Mittel nicht dem Finanzplan des SOKRATES-Programms entzogen werden dürfen.

In der Hochschulbildung (ERASMUS) wird die europäische Dimension in den Hochschulen durch die Einrichtung europäischer Hochschulnetze und die Finanzierung von Mobilitätsstipendien für Studenten gefördert. Hierzu werden die bestehenden Hochschulkooperationsprogramme (HKP) gestrafft, nach Fächern und Fakultäten neu gegliedert und in 150 bis 200 größere thematische Netze überführt. Durch diese Maßnahme sollen die überproportionalen Anteile bevölkerungsreicher Mitgliedstaaten und damit der am meisten verbreiteten Sprachen sowie die direkt marktbezogenen Fächer zurückgedrängt werden. Eine Neuerung stellen die Hochschulverträge dar. Diese können mit der Kommission direkt abgeschlossen werden und decken sämtliche für eine Gemeinschaftshilfe in Frage kommenden Aktivitäten ab.

Da eine europäische Dimension der Hochschulbildung aufgrund der finanziellen Erfordernisse nur eingeschränkt durch Mobilitätsstipendien erreicht werden kann, unterstützt die Union nun auch Hochschulen in der Entwicklung transnationaler Aktivitäten. Ziel ist es, der Gesamtheit des Studienangebotes, der Lehrenden und der Studierenden eine europäische Dimension zu verleihen. In diesem Zusammenhang eröffnet SOKRATES auch Handlungsmöglichkeiten für eine Beteiligung regionaler Gebietskörperschaften sowie für Vertreter des sozio-ökonomischen Umfelds. Indem die Schaffung inter- bzw. multidisziplinärer Lerneinheiten zur Unterrichtung der kulturellen, künstlerischen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Besonderheiten der Mitgliedstaaten und der europäischen Integration finanziell unterstützt wird, erhalten erstmals auch immobile Studierende eine Möglichkeit, an der Herausbildung einer europäischen Bildungsdimension aktiv mitzuwirken.

In der Schulbildung (COMENIUS) werden erstmals Partnerschaften zwischen schulischen Einrichtungen, die Einrichtung europäischer Bildungsprojekte (EBP) und die Fortbildung des Lehrpersonals gefördert. Darüber hinaus unterstützt COMENIUS die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern, Sinti und Roma. Inhaltlich baut das Programm auf bisher von der Kommission unterstützte Modellversuche zur Entwicklung von multilateralen Schulpartnerschaften (COLUMBUS) auf⁷.

Hinsichtlich der übergreifenden Maßnahmen von SOKRATES verdienen die Aktionen zur Förderung der europäischen Dimension der Erwachsenenbildung besondere Aufmerksamkeit. Hiermit betritt die EU ein unsicheres Neuland, da gleichermaßen allgemeine, kulturelle und sozial orientierte, transnationale Aktivitäten unterstützt werden. Diese sollen wiederum Kenntnisse über Kulturen, Sprachen und Traditionen der Mitgliedstaaten vermitteln und zum „Verständnis von politischen, wirtschaftlichen und administrativen Fragen der EU“ beitragen.

Mit dem Aktionsprogramm JUGEND FÜR EUROPA III werden hauptsächlich fünf Ziele zur verstärkten Kooperation im Jugendbereich verfolgt, ohne das hierdurch eine gemeinsame Jugendpolitik begründet wird⁸. Im einzelnen werden die transnationalen Jugendbegegnungen weitergeführt und Jugendinitiativen mit gemeinschafts- und integrationspolitischen Inhalten auf lokaler, regionaler, natio-

naler und europäischer Ebene unterstützt. Ferner sollen die Freiwilligen Dienste konsolidiert werden, wobei ein Schwerpunkt auf die Bekämpfung des in den Vorläuferprojekten beobachteten Sozialdumpings bei solchen Einsätzen gelegt werden soll⁹. Insofern stehen dem Mißbrauch der Freiwilligen Dienste alle Tore offen. Unter den flankierenden Maßnahmen fortgeführt werden Fortbildungen, Studien- und Vorbereitungsbesuche sozialpädagogischer Betreuer und anderer Multiplikatoren sowie die Beihilfen für Nichtregierungsorganisationen (NGO). Darüber hinaus stellt JUGEND FÜR EUROPA III ca. 27% der bereitgestellten Mittel für Austauschmaßnahmen mit Drittstaaten bereit. Auffallend ist die Akzentverschiebung im Hinblick auf eine Instrumentalisierung des Programms zur gemeinschaftlichen Bekämpfung von Rassismus, Intoleranz und Xenophobie. Bezugnehmend auf die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh (11./12. Dezember 1992) und Kopenhagen (20./21. Juni 1993) sind daher zahlreiche Änderungsanträge des EP aufgenommen worden, die auf die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern, Maßnahmen zur Förderung eines europäischen Staatsbürgerbewußtseins, und die Einbeziehung von sozial benachteiligten bzw. gefährdeten Jugendlichen ohne Arbeits- bzw. Ausbildungsplatz abzielen.

Beruhend auf den Erfahrungen im Bereich der Berufsbildung setzt das Aktionsprogramm LEONARDO DA VINCI die vorherigen Programme zur beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung sowie zur Förderung innovativer Lehrmethoden und zum grenzüberschreitenden Austausch zwischen Hochschulen und Wirtschaftsunternehmen im Rahmen sogenannter Ausbildungspartnerschaften fort und ergänzt diese. Das EP erreichte die Wiedereinfügung des zuvor im Gemeinsamen Standpunkt implizit abgelehnten Erfordernisses der Fundamentierung des Programms auf den bestehenden Kooperationsnetzen und operationellen Strukturen. Eine Verknüpfung zwischen dem gemeinsamen Zielsetzungsrahmen und der Politik der Mitgliedstaaten zur Schaffung einer gemeinsamen und kohärenten Bezugsgrundlage auf dem Gebiet der Berufsbildung konnte nicht erreicht werden. In der Perspektive einer von der Wirtschafts- und Währungsunion zu erwartenden Dynamisierung und Ausdifferenzierung der Berufsbilder ist dieser – aus Gründen des vom Rat beanspruchten Subsidiaritätsprinzips – offenbarte Mangel höchst problematisch, da hiermit der gemeinschaftlich formulierte Anspruch einer qualitativ hochstehenden und innovationsoffenen Berufsbildung¹⁰ durch national determinierte Modernisierungshemmnisse in den Berufsbildungspolitiken relativiert werden kann.

Kontroversen über Finanzierung und Umsetzung der Programme

Konnte das Berufsbildungsprogramm LEONARDO DA VINCI fristgerecht verabschiedet werden, so verzögerten sich die Beschlüsse in bezug auf SOKRATES und JUGEND FÜR EUROPA um drei Monate aufgrund langwieriger und zäher Verhandlungen zwischen EP und Rat im nach Art. 189b EGV vorgesehenen Vermittlungsausschuß. Gegenstand der Auseinandersetzungen waren die vom Rat

entgegen den Kommissionsvorschlägen und den ersten beiden Lesungen im EP eingefügten Höchstfinanzbeträge sowie die Einsetzung eines der Kommission bei der Umsetzung der Programme zur Seite stehenden Ausschusses, der dem Rat bei allen strategisch wichtigen Implementierungsberatungen eine Letztentscheidungsgewalt überträgt. Durch die Höchstbeträge werden die Haushaltsbefugnisse des EP erheblich eingeschränkt. Die Einsetzung des Gemischten Ausschusses kann darüber hinaus zur faktischen Rücknahme der zuvor angenommenen (und von der Kommission unterstützten) parlamentarischen Abänderungen führen. Beide durch den Rat eingebrachten Standpunkte zielten letztlich darauf ab, die durch das Mitentscheidungsverfahren gewonnenen Rechte des Parlaments wieder auszuhöhlen.

Der zweimal tagende Vermittlungsausschuß einigte sich schließlich auf eine Erklärung der drei Organe über die Aufnahme von Finanzbestimmungen in die Rechtsakte¹¹, wonach die finanziellen Eckdaten in nach Art. 189 b erlassenen Rechtsakten über die Mehrjahresprogramme lediglich einen „maßgebenden Bezugsrahmen“ für die Haushaltsbehörde darstellen. Bei Programmen, die über das Kooperationsverfahren beschlossen werden, kann der Rat lediglich finanzielle Bezugsgrößen angeben, die lediglich eine Absichtserklärung darstellen und die Zuständigkeiten der Haushaltsbehörde unberührt lassen.

Hinsichtlich der Durchführungs- und Komitologiebestimmungen¹² einigten sich EP, Rat und Kommission unter dem Vorbehalt einer endgültigen Lösung des „Komitologie“-Problems im Rahmen der 1996 anstehenden Revisionskonferenz über einen „Modus vivendi“, der eine frühzeitige Unterrichtung der Parlamentsausschüsse über anstehende Durchführungsbestimmungen und Divergenzen zwischen Kommission und den Vertretern der Mitgliedstaaten vorsieht. Im Gegenzug verpflichtet sich das Parlament zur Reduzierung der Reaktionszeit seiner konsultierten Ausschüsse¹³.

Bilanz und Perspektiven

Mit der 1994 eingeleiteten Reform der EU-Bildungsprogramme verfügt die Union über ein bis 1999 reichendes Gesamtkonzept europäischer Bildungsaktivitäten. Fraglich ist aber, ob der finanzielle Rahmen ausreicht, um die Vielzahl der insbesondere durch die Änderungsanträge des EP eingebrachten Programmaktionen und -anfragen abzudecken. Durch die Umwandlung der TASK-FORCE Humanressourcen, allgemeine und berufliche Bildung sowie die Eingliederung von Jugend in eine Generaldirektion XXII, macht die Kommission zumindest symbolisch deutlich, daß die Koordinierung der Programme effizienter und transparenter erfolgen soll¹⁴. Konflikte werden sich jedoch aufgrund der weiter bestehenden Überlappungen zwischen den drei Aktionsprogrammen ergeben. Allerdings sind durch die beiden vom EP erzwungenen, interinstitutionellen Vereinbarungen Auswege angezeigt, die schon im Laufe des nächsten Jahres ihre Anwendung finden können.

Anmerkungen

- 1 Vgl. KOM(93) 457 endg. v. 29. 9. 1993.
- 2 Vgl. Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Luxemburg 1994.
- 3 Vgl. KOM(94) 528 endg. v. 23. 11. 1994.
- 4 Vgl. Beschluß Nr. 819/95/EG v. 14. 3. 1995, des Europäischen Parlaments und des Rates über das gemeinschaftliche Aktionsprogramm SOKRATES, ABl. der EG L 87 v. 20. 4. 1995.
- 5 Vgl. Beschluß Nr. 818/85/EG v. 14. 3. 1995, des Europäischen Parlaments und des Rates zur Aufnahme der dritten Phase des Programms JUGEND FÜR EUROPA, ABl. der EG L 87 v. 20. 4. 1995.
- 6 Vgl. Beschluß Nr. 94/819/EG v. 6. 12. 1994, des Rates über ein Aktionsprogramm zur Durchführung einer Berufsbildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft – LEONARDO DA VINCI, ABl. der EG L 340 v. 29. 12. 1994.
- 7 Vgl. hierzu den Anhang A im Grünbuch der Kommission zur Europäischen Dimension im Bildungswesen v. 29. 9. 1993, KOM(93) 457 endg. v. 29. 9. 1993.
- 8 Vgl. Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments, A4-0013/94 v. 6. 10. 1994; Empfehlung für die zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates zu dem Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates über die dritte Phase des Programms „Jugend für Europa“, Teil B. Begründung.
- 9 Vgl. hierzu auch die Schlußfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Minister für Jugendfragen v. 30. 11. 1994 über die Förderung von Praktika für Jugendliche im Rahmen eines freiwilligen Dienstes, ABl. der EG C 348/02 v. 9. 12. 1994.
- 10 Vgl. hierzu die Entschließung des Rates v. 5. 12. 1994 zur Qualität und Attraktivität beruflicher Bildung, ABl. der EG C 374/01 v. 30. 12. 1994.
- 11 Vgl. Europäisches Parlament, Protokoll der Sitzung v. 1. 3. 1995, Teil II, S. 18.
- 12 ABl. der EG L 197 v. 18. 7. 1987, S. 33.
- 13 Vgl. Agence Europe v. 22. 12. 1994, S. 4 sowie: „Conciliation PE/Conseil: Un Oui conditionnel à Jeunesse pour Europe et à SOCRATES“, in: INFO MEMO No. 12, Bruxelles, 26. 1. 1995, S. 2–3.
- 14 Vgl. EU-Nachrichten Nr. 5 v. 3. 2. 1995, S. 6.

Weiterführende Literatur

- Bekemans, Léonce/Balodimos, Athanassios: L'éducation, la formation professionnelle et la culture: une nouvelle approche après Maastricht, in: Picht, Robert (Hrsg.): L'identité européenne, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 1994.
- Bildung für Europäer – Auf dem Weg zur Lerngesellschaft. Ein Bericht des Europäischen Rundtisches der Industriellen, Brüssel 1995.
- Europäische Kommission: Vorschläge 1995–1999: Socrates, Leonardo, Jugend für Europa III, Luxemburg 1994.
- Janssen, Bernd (Hrsg.): Die europäische Dimension für Lehrer, Bonn 1994.
- Maurer, Andreas: Socrates, Erasmus und Comenius – Die Reform der Bildungsprogramme der Europäischen Union, in: Integration 2 (1995), S. 117–124.
- Schleicher, Klaus/Bos, Wilfried (Hrsg.): Realisierung der Bildung in Europa, Darmstadt 1994.