

Bildungspolitik

ANDREAS MAURER

Im Zentrum der bildungs- und jugendpolitischen Initiativen der Europäischen Gemeinschaft standen 1996 – dem Europäischen Jahr des lebensbegleitenden Lernens¹ – und in der ersten Jahreshälfte 1997 die Umsetzung und erste Evaluierung der Aktionsprogramme SOKRATES, JUGEND FÜR EUROPA III und LEONARDO DA VINCI, die Beratung des Weißbuches der Europäischen Kommission zur allgemeinen und beruflichen Bildung „Lehren und Lernen – Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“,² der in dessen Folge im Oktober 1996 verabschiedete Aktionsplan „Lernen in der Informationsgesellschaft“ sowie die Diskussion einer Kommissionsvorlage über den Stand der Politik zur gegenseitigen Anerkennung von Hochschuldiplomen und diesbezügliche Verbesserungsoptionen.³ Neben diesem ohnehin relativ dichten Arbeitspensum konnten die ersten konkreten Maßnahmen zu dem neu geschaffenen Europäischen Freiwilligendienst durchgeführt werden.

Evaluation und Anpassung der Aktionsprogramme

Die Europäische Kommission legte am 14. März 1997 ihren Bericht über die Zwischenergebnisse des Bildungsaktionsprogrammes SOKRATES für den Zeitraum 1995-1996 vor.⁴ Der Bericht enthält sowohl eine Auswertung der einzelnen Aktionsprogrammteile als auch die Grundlage für eine schon im Grundrechtsakt vereinbarte Revision der finanziellen Ausstattung des Gesamtprogrammes.

Die quantitativ und qualitativ durchgeführte Auswertung der Kommission über die ersten beiden Programmjahre kommt zu dem Ergebnis, daß die finanzielle Ausstattung aller Aktionslinien der Nachfrage in Schulen, Universitäten, Erwachsenenbildungseinrichtungen und sonstigen im Bereich der allgemeinen Bildung tätigen Institutionen in keinster Weise gerecht wird und daher die Aufstockung des Gesamtprogrammes auf insgesamt 900 Mio. ECU geboten erscheint. Maßgeblich hierfür sind die folgenden Eckdaten: Insgesamt wurden 1995-1996 unter anderem 316.000 Studierenden Mobilitätsstipendien im Rahmen des ERASMUS-Austauschprogrammes gewährt, 2.673 Hochschulkooperationsprogramme mit etwa 1.800 beteiligten Hochschuleinrichtungen gefördert, circa 26.000 integrierte Auslandslehraufträge vergeben und 1.620 multilaterale Schulpartnerschaften mit einer Beteiligung von etwa 5.000 Schulen unterstützt. Alleine 1995 überstieg die beantragte Gesamtsumme von 500 Mio. ECU die vorgesehenen Mittel um das dreifache. Insbesondere in den neuen Aktionsteilen – dem Schulprogramm COMENIUS, den Fördermaßnahmen für die Erwachsenenbildung sowie im Bereich der Fernlehre und des Offenen Unterrichtes wurden zudem 1996 noch einmal zwischen

78% und 112% mehr Anträge als 1995 gestellt. Die Kommission erwartet, daß die finanzielle Überlastung des Programmes 1997 und in den Folgejahren noch dramatisch zunehmen wird, da (1) zirka 80% aller SOKRATES-Projekte eine Antragslaufzeit von zwei bis drei Jahren haben, (2) die Fördersummen für die neuen Hochschulverträge im Rahmen des in SOKRATES integrierten ERASMUS-Programmes erst 1997 voll verfügbar sind, (3) die anderen neuen Aktionen erst im Verlaufe des Jahres 1996 einem breiteren Antragstellerpotential bekannt wurden und (4) die Teilnahmeberechtigung der EFTA/EWR-Staaten 1996 anlief und auch hier der Höhepunkt in der Antragstellung erst für 1997 zu erwarten ist.

Zwar bemüht sich die Kommission im Rahmen der ihr zustehenden Kompetenzen, „eine kritische Masse hochkarätiger Projekte und Aktivitäten“ zu fördern, dennoch gelang es ihr in den ersten zwei Programmjahren nicht, die Zuschußbeträge so zu verteilen, daß sich das Verhältnis zwischen bewilligten und in Anspruch genommenen Unterstützungsleistungen auch nur annähernd entsprächen: Tatsächlich errechnet der Evaluierungsbericht für 1996 eine durchschnittliche Fördersumme von 1.000 ECU für jedes Hochschulkooperationsprojekt sowie von 75 ECU/Monat für jeden mobilitätswilligen Studenten im Rahmen des ERASMUS-Programmes.⁵ Gleichwohl gesteht die Kommission zumindest ein, daß die für 1995 und 1996 ausgewerteten Daten darauf schließen lassen, daß sich die finanziellen Mittel und hierauf bezogenen Verteilungsschlüssel zugunsten einer Konzentration von Einrichtungen und Einzelpersonen auswirken, die selbst über größere Eigenbeiträge verfügen. Letztendlich zeigen sich hier die Folgen der Festlegung von Bewilligungsobergrenzen ohne die gleichzeitige Berücksichtigung von Mindestbeträgen. Das Europäische Parlament plädierte in den Verhandlungen zum SOKRATES-Programm für einen Schwellenbetrag von mindestens 100 ECU/Monat für jedes bewilligte ERASMUS-Stipendium.⁶ Durch die Festlegung derartiger Bandbreiten in der Zuteilung von Förderbeträgen hätte man sicherstellen können, daß zu bestimmende Grenzwerte nicht unterschritten und somit eine ausgewogene Beteiligung der Studierenden garantiert wäre. Mit der Nichtannahme des Parlamentsvorschlages ist diese Option vertan worden.

Aus der kritischen Situation läßt sich auch schließen, daß die Nationalen Agenturen ihre Informationspolitik beschränken, um somit zumindest den Ansturm auf die jährlich festgelegten Förderbeträge einzugrenzen und damit den längerfristig angelegten Kooperationsprojekten eine gewisse Planungssicherheit zu geben. Daß hierdurch eines der wesentlichen Ziele des SOKRATES-Programmes – die Förderung des Prinzips der Chancengleichheit – beeinträchtigt wird, dürfte außer Frage stehen.⁷

Finanzielle Aufstockung und geographische Ausdehnung der Bildungspolitik

Aufgrund der weit über die vorgesehene Mittelausstattung hinausgehenden Nachfrage zur Teilnahme an den Aktionen des SOKRATES-Programmes schlug die Kommission im Anschluß an ihren Evaluierungsbericht eine Anhebung des Gesam-

tetats von 850 Mio. ECU um 50 Mio. ECU vor, die ausschließlich für die Zusatzfinanzierung in den beiden letzten Jahren 1998 und 1999 zum Einsatz kommen sollen. Hierbei werden nicht nur die prospektiv veranschlagten Neuanträge aus den EU-Mitgliedstaaten, sondern auch die Integration der zehn assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas sowie Zyperns berücksichtigt. In den beiden zurückliegenden Jahren wurden 4,05 Mio. ECU der Mittel aus dem PHARE-Haushalt dafür verwendet, nationale Agenturen zu konstituieren, deren Mitarbeiter auszubilden, Datensysteme und Zugänge für die erforderlichen Kommunikationsnetze einzurichten sowie Studienbesuche der bildungspolitischen Entscheidungsträger der betroffenen Länder zu finanzieren. Im Falle der für 1998 erwarteten Vollbeteiligung dieser Staaten im Rahmen des SOKRATES-Programmes müssen die Kosten, die in der Zusammenarbeit zwischen den Bildungseinrichtungen anfallen, aus dem SOKRATES-Haushalt finanziert werden. Nur die operationellen Kosten der einzelnen Programmaktionen werden dann den PHARE-Mitteln bis zu einer Obergrenze von 10% der hier veranschlagten Zuwendungssumme entzogen.

Das Europäische Parlament reagierte auf den Vorschlag der Kommission in erster Lesung am 12. Juni 1997 und forderte eine Mittelaufstockung um 100 Mio. ECU. Diese Erhöhung ergebe sich nicht nur aus den Daten des Evaluationsberichtes der Kommission selbst, sondern auch aufgrund eines anderen Berechnungsansatzes. Im Unterschied zu den beiden anderen Organen erinnerte das Parlament daran, daß das ursprünglich im Grundakt ins Auge gefaßte Budget von zwölf teilnehmenden Mitgliedstaaten ausgegangen sei und der Vorschlag der Kommission schon damals 1005,6 Mio. ECU veranschlagt habe.⁸ Der Ministerrat „Bildung“ befaßte sich am 26. Juni 1997 mit der Änderung des SOKRATES-Programmes und reduzierte die von der Kommission veranschlagten Mittel auf 25 Mio. ECU für die letzten beiden Aktionsjahre. Eine Begründung für diese einstimmig beschlossene Entscheidung lag im August 1997 noch nicht vor.⁹ Der Ausschuß für Kultur, Jugend, Bildung und Medien des Europäischen Parlamentes beriet mit der zuständigen Kommissarin Edith Cresson diese politische Einigung auf den Gemeinsamen Standpunkt. Zur Verdeutlichung seiner Empörung darüber, daß die Tätigkeit des Bildungsrates in weiten Teilen offensichtlich eher durch Vorentscheidungen der Finanzminister als durch sach- und ressortbezogene Beratungen charakterisiert sei, beschloß der Ausschuß zunächst, seine legislative Stellungnahme über die Beteiligung Ungarns, der Tschechischen Republik und Rumäniens an SOKRATES bis zum Juli 1997 einzufrieren.¹⁰ Da die Abänderung des SOKRATES-Programmes nach Art. 126 EGV und damit auf dem Wege des Mitentscheidungsverfahrens zu beschließen ist, deutet sich hier eine langwierige, bis zum Ende des Jahres 1997 andauernde Vermittlungsprozedur an.

Die Informationsgesellschaft als Herausforderung für die EG-Bildungspolitik

Im Sachzusammenhang ihres Weißbuches „Lehren und Lernen – Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“ übermittelte die Kommission dem Parlament, dem Rat

und den anderen Gemeinschaftsinstitutionen zwei weitere Reflexionsdokumente: Das Grünbuch „Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft – im Vordergrund der Mensch“¹¹ sowie den Aktionsplan für eine europäische Initiative in der Schulbildung „Lernen in der Informationsgesellschaft“.¹² Der Titel des Grünbuches ist mißverständlich. Im Mittelpunkt der Kommissionsvorlage steht weniger die Frage, welche gesellschaftlichen und sozialen Voraussetzungen und Konsequenzen aus der Informationsgesellschaft erwachsen, um die Teilnahme der Unionsbürgerinnen und -bürger am kulturellen, sozialen und politischen Leben zu gewährleisten, sondern vielmehr, welche technischen und wirtschaftlichen Herausforderungen sich der EG angesichts des Wachstums und der Verflechtung der Märkte im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) stellen. Unter diesen Gesichtspunkten liefert das Grünbuch jedoch einige Anregungen zur Ausbildungs- und Beschäftigungspolitik der EG sowie zu den Auswirkungen auf die Organisation und Umstellung der Arbeitsmärkte. Jedoch bleibt der erwartete Anstoß von Fragen, welche Möglichkeiten, Risiken und Grenzen hieraus für die Bildungspolitik der EG und ihrer Mitgliedstaaten abzuleiten wären, weitestgehend aus. Die Mitteilung der Kommission über ihren Aktionsplan für eine europäische Schulbildungsinitiative im Bereich der Informationstechnologien konzentriert sich dagegen sehr viel stärker an der Vorgabe, ein sozio-ökonomisch ausgewogenes Umfeld zu schaffen, das der Verbreitung neuer IKT im Bildungsbe-
reich zuträglich ist. Der vom Europäischen Rat in Florenz im Juni 1996 eingeforderte Aktionsplan befaßt sich mit drei Zielgebieten: der Beschleunigung des Zuganges von Schulen zu den IKT, der Verbreitung multimedialer Unterrichtsformen sowie dem Versuch, die in Art. 126 EGV ausdrücklich von der Bildungspolitik eingeforderte europäische Dimension des Bildungswesens mit Hilfe der IKT in die allgemeine und berufliche Bildung einzubeziehen. Der vorläufige Etat des mit vier Aktionslinien umrissenen Planes speist sich aus dem Rahmenprogramm für Forschung und Technologie (21 Mio. ECU), dem SOKRATES-Programm (3 Mio. ECU), dem LEONARDO-Programm (3 Mio. ECU) und dem Haushaltsbetrag für die Einrichtung transeuropäischer Telekommunikationsnetze (3 Mio. ECU).

Bildungs- und Jugendpolitik auf der Agenda der Regierungskonferenz

Die Regierungskonferenz zur Überprüfung des Maastrichter Vertrages gab keinen unmittelbaren Anlaß zur Behandlung bildungs- und jugendpolitischer Themen. Allerdings befaßte sie sich mit einer Reihe bildungs- und jugendpolitisch relevanter Aspekte, hierunter dürften ohne Zweifel die Agenden zum Stellenwert der Grund- und Menschenrechte in der EU, zur Antidiskriminierungsklausel und der Substanzerweiterung der Unionsbürgerschaft fallen. Der Deutsche Bundesjugendring (DBJR), der größte Zusammenschluß deutscher Jugendverbände, befaßte sich 1996 intensiv mit der Regierungskonferenz. In seinem Beschluß vom 8. Mai 1996 plädierte der Hauptausschuß des DBJR für eine umfassende Verankerung der Bürger- und Menschenrechte im EU-Vertrag einschließlich der Aufnahme grundrecht-

licher Bestimmungen für Jugendliche und Kinder. Mit dem Ziel der Erleichterung des europäischen Jugendaustausches verknüpfte er seine Forderung nach einer umgehenden Überführung des Abschnittes über die Reisefreiheit des Schengener Abkommens in den EU-Vertragsrahmen. Schließlich drang der DBJR darauf, die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlamentes und die Anwendung des Mehrheitsprinzips in der Beschlußfassung des Rates auszudehnen, ohne jedoch einzelne hierfür in Frage kommende Politikbereiche zu nennen. Im Zusammenhang dieser auf die Demokratisierung der EU Bezug nehmenden Forderungen plädierte der Verband schließlich für die Schaffung eines Konsultationsverfahrens für Jugendvertretungen nach dem Vorbild der informellen Beteiligung der Sozialpartner in der Sozialpolitik der EG (Art. 3 des dem EU-Vertrag angefügten Abkommens über die Sozialpolitik).¹³

Im Verlauf der Regierungskonferenz übermittelte die belgische Delegation einen Vorschlag zur Änderung des Berufsbildungsartikels 127 EGV¹⁴ sowie zur Einfügung eines vierten Absatzes in Art. 126 EGV betreffend einen Kompensationsmechanismus für die staatliche Finanzierung des Aufenthaltes von Studenten aus anderen EU-Mitgliedstaaten.¹⁵ Zu Art. 127 EGV schlug Belgien die Überführung des bislang angewendeten Kooperations- in das Mitentscheidungsverfahren sowie ein Konsultationsrecht für den Ausschuß der Regionen vor. Während diese Forderungen in den Amsterdamer Entwurf des neuen Vertrages aufgenommen wurden, konnte Belgien seinen Vorschlag zu Art. 126 EGV nicht durchsetzen.

Bilanz

Die Aktivitäten der EG im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung traten im Zeitraum 1996 und 1997 in die Kernphase der Implementierung und Evaluierung von Programmen ein, die nach Inkrafttreten des EU-Vertrages vollständig überarbeitet wurden. Es zeigt sich schon jetzt, daß die Bildungspolitiken der EG und ihrer Mitgliedstaaten mit Problemen finanzieller Art konfrontiert sind, welche sich durch die weitere Anhäufung neuer Programme und Aktionen wahrscheinlich nicht beheben lassen. Die zielgerichtete Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel stellt daher eine die Kommission und ihre Akzeptanz wahrscheinlich erheblich beanspruchende Aufgabe für die verbleibende Zeit bis zum Auslaufen des SOKRATES-Programmes dar.

Anmerkungen

- 1 Eine Liste der in diesem Rahmen durchgeführten Aktionen findet sich in: Europäische Kommission (Hrsg.): „Contact 96“, Ausgaben 1 (1996) und 2 (1996). Die beteiligten Partner sind aufgelistet in: Europäische Kommission/Generaldirektion für allgemeine und berufliche Bildung und Jugend (Hrsg.): „1996: Europäisches Jahr für lebensbegleitendes Lernen“, Brüssel 1997.
- 2 Vgl. KOM(95) 590 endg. v. 29.11.1995.
- 3 Vgl. Commission des Communautés européennes: Rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'état d'application du système général de reconnaissance des diplômes de l'enseignement supérieur, établi selon l'Article 13 de la directive 89/48/CEE,

- COM(96) 46 final, 15.2.1996. Vgl. hierzu den Bericht des Europäischen Parlamentes, Dok. Nr. A4-0029/97 v. 31.1.1997 sowie die diesbezügliche Entschließung v. 11.4.1997.
- 4 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: SOKRATES: Das Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bildungsbereich – Bericht über die Ergebnisse des Programms 1995 – 1996; Vorschlag für einen Beschluß Nr. 819/95/EG über das gemeinschaftliche Aktionsprogramm SOKRATES, KOM(97) 99 endg., 97/0103(COD), Brüssel, v. 14.3.1997.
 - 5 Vgl. zur Situation in Deutschland: „Hoffnungslos unterdotiert“, in: Deutsche Universitätszeitung v. 3.5.1996; „Weniger Geld für den Studentenaustausch“, in: Handelsblatt v. 29.5.1996.
 - 6 Vgl. den Änderungsantrag Nr. 69 im Bericht (in erster Lesung) des Europäischen Parlaments über den Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates über das gemeinschaftliche Aktionsprogramm „SOKRATES“, Dok. Nr. A3-0250/94 v. 18.4.1994.
 - 7 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: SOKRATES: Das Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bildungsbereich – Bericht über die Ergebnisse des Programms 1995 – 1996; Vorschlag für einen Beschluß Nr. 819/95/EG über das gemeinschaftliche Aktionsprogramm SOKRATES, KOM(97) 99 endg., 97/0103(COD), Brüssel, v. 14.3.1997, S. 17.
 - 8 Vgl. Bericht des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses über das gemeinschaftliche Aktionsprogramm SOKRATES, Dok. Nr. A4-0188/97; sowie die diesbezügliche Entschließung vom 12.6.1997, Protokoll der Sitzung v. 12.6.1997, S. 45-47.
 - 9 Vgl. 2020. Sitzung des Rates „Bildung“ in Luxemburg, 26.6.1997, Dokument (Presse 200) Nr. 8837/97.
 - 10 Vgl. European Parliament: News report No. 58/97, 4.7.1997: „Socrates Programme: Culture Committee condemns Council's stinginess“, S. 2.
 - 11 Vgl. KOM(96) 0389 v. 2.8.1996.
 - 12 Vgl. KOM(96) 0471 v. 4.10.1996.
 - 13 Vgl. Beschluß des Hauptausschusses am 8.5.1996 „Stellungnahme des DBJR zur Regierungskonferenz 1996“, in: Deutscher Bundesjugendring (Hrsg.): Handbuch 1997, Bonn 1997, S. 106-117; Vgl. auch die Beiträge von Gerhard Engel, Manfred Wittmeier, Bengt Persson, Michael Schwarz und Ute Knaak, in: Jugendpolitik 3 (1996).
 - 14 Vgl. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States: Proposal from the Belgian delegation concerning a vocational training policy, CONF/3994/96 v. 27.11.1996.
 - 15 Vgl. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States: Proposal from the Belgian delegation concerning education, CONF/3996/96 v. 27.11.1996.

Weiterführende Literatur

- Angvik, Magne, Bodo von Borries (Hrsg.): Youth and History. A comparative european survey on historical consciousness and political attitudes among adolescents, 2 Bde. Hamburg 1997.
- Becker, Helle: Europäische Förderung und Politische Bildung, Bonn 1997.
- Böck, Michael: Deutsches Bildungsverwaltungsrecht und Europa – der Einfluß des Europarechts auf das deutsche Bildungsverwaltungsrecht, Baden-Baden 1996.
- Bundeszentrale für Politische Bildung/Institut voor Publiek en Politiek (Hrsg.): Europe – Political Education towards a European Democracy, Bonn 1996.
- OECD/Zentrum für Forschung und Innovation im Bildungswesen (Hrsg.): Bildung auf einen Blick – Indikatoren für Bildungssysteme, Analyse, Paris 1996.
- Patrick, John J., Laura A. Pinhey (Hrsg.): Resources on Civic Education for Democracy: International Perspectives, Bloomington/Indiana 1996.