

Bildungspolitik

ANDREAS MAURER

Die bildungs- und jugendpolitischen Arbeiten der Gemeinschaft konzentrierten sich auf die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit in Europa. Kündigte sich schon in der Mitteilung der Kommission „für ein Europa des Wissens“ vom 12. November 1997¹ die verstärkte arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Ausrichtung ihrer Strategie im Bereich der Entwicklung und Förderung der Humanressourcen an, so sind die 1998 von der Kommission veröffentlichten Vorschläge für die Neuauflage der Programme SOKRATES und LEONARDO DA VINCI sowie das neue Jugendprogramm „Youth“ nahezu ausschließlich von dem Anliegen geprägt, Bildung in den Dienst der gemeinschaftlichen Bemühungen zur Anhebung der Beschäftigungsquote in der EG zu stellen. Vor den wahrscheinlich erst im Laufe des Jahres 1999 in den Gesetzgebungsprozeß des Europäischen Parlamentes und des Rates einfließenden Vorschlägen für die neuen – auf Art. 126 beziehungsweise Art. 127 EGV basierenden – Programme schlossen die Gemeinschaftsorgane 1997 die im Grundakt von 1995 vorgesehene Anpassung des SOKRATES-Programms sowie den seit langem erwarteten Beschluß für den „Europäischen Freiwilligendienst“ ab.

Fortführung von SOKRATES und des Europäischen Freiwilligendienstes

Kernpunkt des Vermittlungsverfahrens zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Revision des laufenden SOKRATES-Programms war die Frage seiner finanziellen Aufstockung. Die Kommission schlug im März 1997 im Anschluß an ihren Evaluierungsbericht eine Anhebung des Gesamtetats um 50 Mio. auf 900 Mio. ECU vor. Hiermit sollten die Neuanträge aus den EU-Mitgliedstaaten sowie die derzeit anlaufenden Beteiligungen der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas sowie Zyperns gedeckt werden. Das Europäische Parlament forderte eine Mittelaufstockung um 100 Mio. ECU, wobei der Ausschuß für Bildung, Jugend, Kultur und Medien zur vollständigen Bedarfsdeckung tatsächlich sogar 165 Mio. ECU veranschlagt hatte.² Trotzdem hielt die Kommission in ihrem geänderten Vorschlag vom 26. Juni 1997 an dem Finanzrahmen von insgesamt 900 Mio. ECU fest. Der Ministerrat „Bildung“ reduzierte die Aufstockung von SOKRATES dann jedoch auf 25 Mio. ECU.³ Vor dem Hintergrund dieser Ausgangspositionen (ursprünglich im Grundakt anvisierter Betrag: 850; Kommission: +50; Parlament: +100; Rat: +25 Mio. ECU) beriefen Rat und Parlament am 3. Dezember 1997 den Vermittlungsausschuß (gemäß Art. 189b Abs. 3 EGV) ein. Nach mehreren informellen und einer regulären Vermittlungssitzung einigten sich Parlament und Rat auf eine Mittelaufstockung um 70 Mio. ECU auf 925 Mio. ECU für die verbleibenden zwei Jahre des Programms SOKRATES I.⁴ Weniger erfolgreich verlief das Vermittlungsverfahren für den Europäischen Freiwilligendienst. Diese Initiative zur Förde-

rung grenzüberschreitender „ziviler“ Dienste von Jugendlichen geht zurück auf Vorschläge des Adonnino-Ausschusses von 1985,⁵ die erst unter dem Dach des zweiten „JUGEND FÜR EUROPA“-Programms (1992-1994) als Aktionsbereich zum Tragen kamen. Das Europäische Parlament führte den Freiwilligendienst dann aus seinem Schattendasein heraus, indem es im Haushaltsplan 1996 eine neue Haushaltslinie B3-1011 schuf. Eine mit 15 Mio. ECU ausgestattete Pilotaktion ermöglicht es Jugendlichen, einen Freiwilligendienst mit einer Dauer von sechs bis zwölf Monaten in einem anderen EU-Staat zu absolvieren. Auch Jugendliche ohne Bildungsabschluß erhalten so die Möglichkeit, über den Freiwilligendienst Kenntnisse und Fertigkeiten zu erlangen, die bislang nahezu ausschließlich den erfolgreichen Mobilitätsstipendiaten von ERASMUS und LEONARDO vorbehalten waren. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit der Initiative legte die Kommission 1996 einen Legislativvorschlag zum Freiwilligendienst für den Zeitraum 1998 bis 1999 mit einem Gesamtvolumen von 60 Mio. ECU für zirka 11.500 Teilnehmer vor. Die relativ kurze Laufzeit fußte in der Absicht, den Freiwilligendienst ab 1999 neben der Aktion „JUGEND FÜR EUROPA“ als zweite Säule im neuen YOUTH-Programm aufgehen zu lassen. Hinsichtlich des kritischen Verhandlungsbereiches der Finanzierung forderte das Europäische Parlament in erster Lesung 80 Mio. ECU sowie die Heraufsetzung des Höchstalters für teilnahmeberechtigte Jugendliche von 25 auf 29 Jahre. Der Rat kürzte dann den vorgeschlagenen Haushalt in seinem gemeinsamen Standpunkt auf Drängen der Niederlande, Großbritanniens, Finnlands und Deutschlands auf 35 Mio. ECU. Der Vermittlungsausschuß von Parlament und Rat einigte sich schließlich auf 47,5 Mio. ECU – ein Betrag, der deutlich unter dem Kommissionsvorschlag liegt.

Der Vergleich zwischen den Ausgangspositionen und Verhandlungsergebnissen hinsichtlich der beiden Programme SOKRATES und „Europäischer Freiwilligendienst“ gibt interessante Hinweise für die Bedeutung europäischer (Fach)öffentlichkeiten und Interessengruppen im Hinblick auf das Verhandlungsdesign sowie auf die Gewinn- und Verlustchancen der im Mitentscheidungsverfahren relevanten Akteure Parlament und Rat. Die Weiterentwicklung des SOKRATES-Programms mit den zumindest unter Studierenden, Lehrenden und (Hoch-)Schuladministrationen bekannten Aktionen ERASMUS, COMENIUS und LINGUA trifft aufgrund der Vielzahl funktionaler und institutionalisierter Netzwerke auf weit mehr Aufmerksamkeit als der Freiwilligendienst, bei dem die Institutionalisierung der Interessengruppen erst in den Anfängen steckt. Auch die Zahl der „Programmnutzer“ gibt Aufschluß über die Bedeutung der einzelnen Programme. Während am Europäischen Freiwilligendienst bisher etwa 2.300 Jugendliche teilnahmen, kamen zwischen 1990 und 1996 170.225 Schüler, 476.065 Studierende, 65.800 Auszubildende sowie 22.400 Jugendliche, 5.360 Ausbilder, 98.779 Lehrer und 10.979 Entscheidungsträger aus den (Hoch-)Schuladministrationen in den Genuß der unter den Programmen ERASMUS, JUGEND FÜR EUROPA, SOKRATES und LEONARDO vorgesehenen Mobilitätszuschüsse.⁶ Von 1987 bis 1998 stieg die jährliche Mittelausstattung aller unter dem Haushaltstitel B3-1 (Allgemeine und berufliche Bildung sowie Jugendpolitik) von 59,64 Mio. auf 411 Mio. ECU an.

Angesichts dieser Daten und der dichten, die Kommission und die nationalen Bildungsbehörden umgebenden Bildungs- und Jugendpolitiknetzwerke ist es verständlich, daß der Rat im Hinblick auf das SOKRATES-Programm das Risiko höher als im Freiwilligendienstprogramm einschätzte, von den jeweils in Betracht kommenden Interessengruppen für eine „bürgerferne“ beziehungsweise eine „nutzerunfreundliche“ Entscheidung verantwortlich gemacht zu werden. Hinzu kommt die sich auch in der neuen Generation der Bildungsprogramme abzeichnende Hinwendung der Kommission und des Rates zu Aktionen, die in den Dienst des öffentlichkeitswirksamen Zieles der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit in Europa gestellt werden. Sozialintegrative Ziele und humanistische Bildungsideale fließen zwar weiter in die Überlegungen zur Zukunft der EG-Bildungspolitik ein; im Vergleich zu den 1999 auslaufenden Programmen werden sie aber eher als eine Perspektive erfolgreicher Bildungspolitik interpretiert, deren Funktion sich vor allem über die Anhebung der Beschäftigungsquote legitimiert. Insofern entspricht die in den neuen Programmvorschlägen zum Ausdruck kommende EG-Bildungspolitik weitestgehend dem Grundgedanken der „Study Group on Education and Training“, die in ihrem im Frühjahr 1998 vorgelegten Bericht eine Synthese von vier Bildungszielen (Entwicklung des europäischen Bürgerschaftsgedankens; Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit Europas; Sicherstellung der sozialen Kohäsion in der europäischen Gesellschaft; Anpassung der Bildungspolitik an die Herausforderungen der Informations- und Wissensgesellschaft) vorschlägt.⁷

Ein Europa des Wissens – Mit CONNECT ins nächste Jahrtausend

Am 27. Mai 1998 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre Legislativvorschläge der neuen Bildungs- und Jugendprogrammgeneration für den Zeitraum 2000 bis 2004. Insgesamt sind etwa 3 Mrd. ECU für die Umsetzung der neuen Maßnahmenkataloge vorgesehen (SOKRATES 1,4 Mrd.; LEONARDO 1,0 Mrd.; YOUTH 600 Mio. ECU). Im Vergleich zum Etat der derzeit auslaufenden Programme würde sich die Gesamtfördersumme also um etwa 60% erhöhen.⁸ Zentrales Anliegen aller drei Programme ist der „Erwerb von Kenntnissen und Qualifikationen“, durch die sich „die Bürgerinnen und Bürger neue Beschäftigungsfelder erschließen können“.⁹ Inhaltlich hat sich die Kommission bemüht, alle drei Programme durch die Konzentration bestehender Aktionslinien zu vereinfachen und Überlappungen zwischen den bestimmten Aktionen (zum Beispiel Lingua) durch die Zusammenlegung in nur einem Programm zu vermeiden.

Innerhalb des SOKRATES-Programms soll die erfolgreich laufende Pilotaktion zur Erwachsenenbildung¹⁰ in einen eigenständigen, dem Konzept des lebensbegleitenden Lernens folgenden Aktionsbereich unter dem Namen „GRUNDTVIG“¹¹ umgewandelt werden. Die erprobten Hochschul- und Partnerschaftsverträge werden beibehalten. Im Rahmen des neuen LEONARDO-Programms konzentrieren sich die Neuerungen auf die Beteiligung kleinerer und mittlerer Unternehmen an den Mobilitäts- und Austauschprogrammen sowie auf eine Vereinfachung der Selektionsverfahren für Anträge. Die Klammer zwischen den drei Programmen soll

durch die Aktion 7 in den beiden Bildungsprogrammen und Aktion 4 des YOUTH-Programms hergestellt werden. Gedacht ist dabei an gemeinsame Aktionen von Akteuren aus dem (Hoch-)Schul-, Ausbildungs- und Jugendbereich, wobei Maßnahmen zum gegenseitigen Informationsaustausch über „gute Praktiken“ in der Wissensvermittlung gefördert werden. Außerdem beabsichtigt die Kommission, im Rahmen der gemeinsamen Aktionen den Aufbau regionaler und lokaler „Europäischer Wissenszentren“ zu fördern, in denen Bildungsangebote für alle drei Adressatengruppen (Hochschulen und Schulen, Ausbildungsstätten, Jugendeinrichtungen) gestreut werden sollen.

Die Legislativvorschläge der Kommission unterscheiden sich somit schon in ihrem vorläufigen Stadium in einem zentralen Punkt vom Ansatz des Europäischen Parlamentes, dessen Berichterstatterin für das Haushaltsverfahren 1999 vorschlug, aus Gründen der Sichtbarkeit für die drei Bildungs- und Jugendprogramme einschließlich der Kulturprogramme ein besonderes Rahmenprogramm unter dem Titel CONNECT¹² zu verabschieden. Hierbei sollte in Anlehnung an die Praxis des Forschungsrahmenprogramms angeknüpft und nur bei CONNECT, nicht aber in den Einzelprogrammen, die Mittelausstattung in Rubrik 3 der Finanziellen Vorausschau festgelegt werden. CONNECT wäre nach den Vorstellungen der Berichterstatterin auf dem Wege des Verfahrens der Mitentscheidung zu verabschieden. Im Unterschied zu den Kommissionsvorschlägen wurde ein Referenzzeitraum von 1999/2000 – 2006 veranschlagt, innerhalb dessen die Einzelprogramme für jeweils zwei Jahre verabschiedet werden mußten. Während die Kommission ihren Vorschlag für LEONARDO noch auf das Kooperationsverfahren (Artikel 189c) stützt, geht der Parlamentsvorschlag schon vom Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages aus. Demnach würden CONNECT und die Einzelprogramme einer einheitlichen Verfahrensgrundlage (Mitentscheidung nach Art. 251 EGV – ex-Art. 189b EGV) folgen. Insofern ist auch nicht ganz einsichtig, warum die Kommission an mehreren Stellen ihrer Begründung des LEONARDO-Vorschlages hervorhebt, daß dieses Programm auf einer „breiteren Rechtsgrundlage“ basiert, wenn sie als Verfahren weiterhin Art. 189c EGV heranzieht.

Ausbildungspolitik in der Justiz- und Innenpolitik

Die gemeinschaftliche Politik im Bereich der beruflichen Bildung wird seit nunmehr drei Jahren durch spezielle Programme für die Justiz- und Innenpolitik ergänzt, durch die auch auf der personellen Ebene die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten gefördert werden soll. Den mit den Programmen GROTIUS (Ausbildung von Richtern) und OISIN (Ausbildung von Beamten der Strafverfolgungsbehörden) schon 1996 eingeschlagenen Pfad, justiz- und innenpolitisch relevante Ausbildungsprogramme als gemeinsame Maßnahmen auf Titel VI des EU-Vertrages zu fundieren, setzte der Rat mit den beiden im März 1998 beschlossenen Programmen ODYSSEUS und FALCONE fort. Beides sind Austausch- und Ausbildungsprogramme, die sich an Personen richten, die für Maßnahmen im Bereich der Asyl-, Einwanderungs- und Außengrenzkontrollpolitik (ODYSSEUS) zuständig

beziehungsweise im Bereich der internationalen Verbrechensbekämpfung (FALCONE) tätig sind.¹³ Der Rat entschied sich für den „bequemeren“ Entscheidungsweg der nicht-obligatorischen Konsultation des Europäischen Parlamentes, welches bei Art. 127 EGV im Rahmen des Kooperationsverfahrens beteiligt werden müßte. Daß der Rat das Parlament überhaupt vor der Annahme seines Beschlusses um eine Stellungnahme auf der Grundlage von Art. K.6 (2) EUV gebeten hatte, war nicht selbstverständlich.¹⁴ Man kann aber davon ausgehen, daß die Mitgliedstaaten bei bestimmten Aspekten der Justiz- und Innenpolitik – ähnlich wie im Bereich der „neuen“ Beschäftigungspolitik (neue Artikel 125-130 EGV) – dem Umstand Rechnung tragen wollten, daß die Asyl-, Einwanderungs- und Außengrenzkontrollpolitik mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages in den EG-Vertrag wandert und dort für zunächst fünf Jahre dem Entscheidungsverfahren der obligatorischen Konsultation zugeführt wird. Da das Parlament ohnehin an der Budgetierung der Ausbildungsmaßnahmen beteiligt ist (Haushaltlinie B5-800), dürfte der Rat ohnehin ein Interesse an der Konsultation des Parlamentes gehabt haben.

Ausblick

Die initiierten und verabschiedeten Gemeinschafts- und Unionsakte im Bereich der Bildungs-, Ausbildungs- und Jugendpolitik dokumentieren ein dynamisches Politikfeld. Angesichts der mehrfach begrenzten Zuständigkeiten der EG (Subsidiarität und Harmonisierungsverbot) sowie der hiermit einhergehenden Souveränitäts- und „Kulturvorbehalte“ der Mitgliedstaaten ist der ungebrochene Elan der EG-Organen und die Vielzahl der in diesem Bereich aktiven Netzwerke durchaus beachtlich. Offensichtlich hat die Bildungspolitik im Kontext der Arbeits-, Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik eine Nische gefunden, in der sie sich weiter entfalten kann. Durch die langsam voranschreitende Verschmelzung von Bildung und Arbeit werden national gebundene Erziehungs- und Bildungsideale in ihrer Funktion als Identifikationsmomente des Nationalstaates zunehmend in Frage gestellt. Schon aus diesem Grund wäre es ein durchaus lohnenswertes Unterfangen für Politik und Wissenschaft, nicht nur die kompetenzrechtlichen, sondern auch die politischen Legitimationsgrundlagen der Bildungspolitik zu ergründen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission „Für ein Europa des Wissens“, KOM(97) 563 v. 12.11.1997.
- 2 Vgl. Bericht des Europäischen Parlamentes zu dem Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung des Beschlusses über das gemeinschaftliche Aktionsprogramm SOKRATES, Dok. Nr. A4-0188/97 sowie die diesbezügliche Entschließung vom 12. Juni 1997, Protokoll der Sitzung vom 12. Juni 1997, S. 45-47.
- 3 Vgl. 2020. Sitzung des Rates „Bildung“ in Luxemburg, 26. Juni 1997, Dokument (Presse 200) Nr. 8837/97.
- 4 Vgl. Bericht Nr. A4-0012/98 des Europäischen Parlament v. 19.1.1998.
- 5 Vgl. Bericht des Adoninno-Ausschusses „Für ein Europa der Bürger“, in: Bulletin der EG, Beilage 7(1995).
- 6 Vgl. Europäisches Parlament/Haushaltsausschuß (Generalberichterstatterin Barbara Dührkop): Haushaltsverfahren 1999; Arbeitsdokument Nr. 4 über „ein Europa des Wissens; ein Programm CONNECT“, Dokument

- Nr. 226.656 vom 2. April 1998. Diese Zahlen weichen von denen der Kommission in ihren neuen Programmanschlägen zum Teil deutlich ab, was daran liegen dürfte, daß die Kommission die gewährten, das Parlament hingegen nur die tatsächlich in Anspruch genommenen Stipendien und Zuschüsse zählt.
- 7 Vgl. Study Group on Education and Training: *Accomplishing Europe through Education and Training*, Brüssel 1998. Die Studien-Gruppe wurde 1995 von der Europäischen Kommission eingesetzt und setzte sich aus 22 Praktikern und Forschern aus dem Bildungs- und Ausbildungssektor zusammen. Der Bericht ist über die Homepage der GD XXII abrufbar: <http://europa.eu.int/en/comm/dg22/reflex/en/homeen.html>.
 - 8 Vgl. Proposal for a European Parliament and Council Decision establishing the Community action programme for YOUTH; Proposal for a European Parliament and Council Decision establishing the second phase of the Community action programme in the field of education SOCRATES; Proposal for a European Parliament and Council Decision establishing the second phase of the Community vocational training action programme LEONARDO DA VINCI, COM (98) 329; 330; 331 vom 27.5.1998; auch: <http://europa.eu.int/en/comm/dg22/newprogr/nphome.html>.
 - 9 Vgl. Europäische Kommission: EU-Nachrichten Nr. 22 v. 10. Juni 1998, S. 6.
 - 10 Vgl. beispielsweise die publizierten Ergebnisse aus dem Projekt über die Staats- und Unionsbürgerschaftsverständnisse in den EU-Mitgliedstaaten: Parisot, Françoise (Hrsg.): *Citoyennetés nationales et citoyenneté européenne*, Paris 1998.
 - 11 Der Theologe Nikolai Frederik Severin Grundtvig (1783-1872) gilt als Begründer des dänischen Volkshochschulwesens. Vgl. Borgaa, Ole: „Heimvolkshochschulen“, in: Kaiser/Feuchthofen/Güttler (Hrsg.): *Europa-Handbuch Weiterbildung*, Neuwied 1996, Kap. 20.30.110, S. 4.
 - 12 Der Programmname CONNECT wird bisher nur vom Europäischen Parlament, nicht aber von der Kommission genutzt.
 - 13 ODYSSEUS stehen für die Jahre 1997-2002 12 Mio. ECU, FALCONE für den Zeitraum 1997-2001 10 Mio. ECU zur Verfügung. Gefördert werden mindestens bilateral ausgerichtete Praktika, Seminare und Schulungen.
 - 14 Die Konsultation des Parlamentes vor Annahme der ODYSSEUS-Maßnahme war insgesamt die zweite im Bereich des dritten Pfeilers überhaupt und wurde schon deshalb seitens des Parlamentes als Vorgriff auf die Inkraftsetzung des Amsterdamer Vertrages begrüßt. Vgl. Bericht Nr. A4-366/97 des EP-Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten über den Vorschlag für eine [...] gemeinsame Maßnahme betreffend ein Ausbildungs-, Austausch- und Kooperationsprogramm in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Überschreiten der Außengrenzen (ODYSSEUS), v. 17.11.1997.

Weiterführende Literatur

- CEDEFOP – Panorama: Jüngste Entwicklungen im Bereich der Jugendpolitik auf europäischer Ebene – Eine Zusammenfassung der Inhalte und Zielsetzungen der neuen Programme, Thessaloniki 1997.
- Europäische Kommission / EUROSTAT: Schlüsselzahlen der Berufsbildung in der Europäischen Union, Luxemburg 1997.
- Fritsch, Anke: Europäische Bildungspolitik nach Maastricht – Zwischen Kontinuität und neuen Dimensionen, Frankfurt am Main 1998.
- Graf, Peter, Helmut, Tellmann: *Vom frühen Fremdsprachenlernen zum Lernen in zwei Sprachen. Schulen auf dem Weg nach Europa*, Frankfurt am Main 1997.
- Klostermann, Christian H.: *Die akademische Selbstverwaltung in der Europäischen Union*, Boorberg 1997.
- Study Group on Education and Training: *Accomplishing Europe through Education and Training*, Brüssel 1998.