

Bildungspolitik

ANDREAS MAURER

Die bildungs- und jugendpolitischen Aktivitäten der Europäischen Union sind seit Mitte der neunziger Jahre durch die Entwicklung zweier Politikstränge gekennzeichnet: Hierbei handelt es sich zum einen um die Evaluierung und Fortschreibung der europäischen Bildungsaktionsprogramme SOKRATES, LEONARDO und der Jugendaustauschaktionen im Rahmen von JUGEND FÜR EUROPA und kleinere berufsgruppenspezifische Programme im Bereich der Justiz- und Innenpolitik sowie der Gesundheits- und der Umweltpolitik. Neben den Verhandlungen zu diesen Programmen bildete 1998/1999 die diesbezügliche Integration der Staaten Mittel- und Osteuropas, Zyperns und der Türkei sowie die bildungspolitische Heranführung der nicht assoziierten PHARE-Staaten (Albanien, Bosnien-Herzegowina und FYROM) und der dreizehn TACIS-Staaten (Neue Unabhängigen Staaten und Mongolei) im Rahmen des TEMPUS-Programms einen weiteren Schwerpunkt der EU-Bildungspolitik. In einer historischen Gesamtbetrachtung stellt die Betätigung der Union im Bildungswesen somit ein „eindrucksvolles Beispiel für die Ausweitung der Gemeinschaftsaktion kraft fortschreitender sektorieller Teilintegration dar“.¹

Europäisierung der Bildung

Kaum ein Europäischer Rat einschließlich der Sonderzusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs verging ohne ein Bekenntnis zur Europäisierung der Bildung sowie der Verbesserung von Bildungs- und Ausbildungs- und damit, so die Hoffnung, der Beschäftigungschancen der Bürgerinnen und Bürger in der Union. Angesichts der weiterhin dramatisch hohen Arbeitslosenquote ist die fortschreitende Instrumentalisierung der Bildungspolitik für wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Zwecke durchaus verständlich. Das Europäische Parlament (EP) legte als vorrangige Ziele für das Haushaltsjahr 1999 die Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen durch Investitionen in europäische Forschungsprogramme sowie die Entwicklung eines „Europas des Wissens“ fest.² Die 1988 bis 1993 verfolgten Bemühungen zur Entwicklung einer „europäischen Dimension“ im Bildungswesen werden somit nicht nur aufgrund der vertraglich festgeschriebenen Kulturvorbehalte und Harmonisierungsverbote in den Artikeln 149-150 EGV, sondern auch vor dem Hintergrund der Konjunktur beschäftigungspolitischer Initiativen zurückgedrängt. Die Aktivität der EG/EU auf dem Gebiet der Bildungspolitik berührt in immer stärkerem Maße mitgliedstaatliche Diskurse über Inhalte, Ziele und Aus-

richtung von Hochschul- und allgemeiner Schulbildung im Zeichen zunehmender Globalisierung³ und stagnierender Bildungsausgaben.⁴

Der Amsterdamer Vertrag vereinheitlicht die Verfahrensregeln zum Erlass von Fördermaßnahmen in den Bereichen allgemeine Bildung, Ausbildung und Jugend. Seit Inkrafttreten des geänderten EG-Vertrages unterliegen alle künftigen Programme unabhängig von dem jeweils angesprochenen Adressatenkreis dem Mitentscheidungsverfahren nach Artikel 251 EGV, wobei der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen über einen einfaches – nicht eintragbares – Anhörungsrecht gegenüber Rat und EP verfügen.⁵ Für die im Zeitraum 1998/1999 verhandelten und – entgegen den Vorstellungen der deutschen Ratspräsidentschaft – nur teilweise im ersten Halbjahr 1999 abgeschlossenen Programme SOKRATES II, YOUTH und LEONARDO II greift diese Angleichung der Verfahrensregeln und entscheidungsberechtigten Institutionen allerdings noch nicht, da das für eine Laufzeit von sieben Jahren vorgesehene Berufsausbildungsprogramm LEONARDO II schon im April 1999 und somit noch auf der Grundlage des Maastrichter Vertrages nach dem Kooperationsverfahren verabschiedet wurde.

Erst am 27. Mai 1999 einigte sich der Ministerrat auf einen gemeinsamen Standpunkt für das Jugendprogramm YOUTH. SOKRATES II befindet sich seit Ende September 1998 im förmlichen Vermittlungsverfahren zwischen dem EP und dem Rat. Die zeitliche Verzögerung der beiden Programme hat jedoch keine negativen Auswirkungen auf die potentielle Nutzergemeinde, da die jeweiligen Vorläuferprogramme SOKRATES I, JUGEND FÜR EUROPA III und der Europäische Freiwilligendienst nicht vor Januar 2000 auslaufen und somit ausreichend Spielraum für eine fristgerechte Verabschiedung des Maßnahmenpaketes während des finnischen EU-Vorsitzes besteht.

Die Programme der dritten Generation – Das Europa des Wissens

Etwa 10% derjenigen Europäerinnen und Europäer, die einer Beschäftigung nachgehen möchten, fanden 1998 keine Arbeit. Die Jugendarbeitslosigkeit befindet sich zwar seit Oktober 1996 in einem rückläufigen Trend; mit 19,1% ist sie aber immer noch erschreckend hoch. Die in der EU erzielte Beschäftigungsquote liegt inzwischen bei 60% und damit auf einem Niveau, welches dem der ersten Nachkriegsjahre entspricht.⁶ Die sich seit Beginn der neunziger Jahre verschärfende Situation auf dem europäischen Arbeitsmarkt wird seitens der Regierungen fast gebetsmühlenartig als die größte Herausforderung für gemeinsames Handeln dargestellt. Europa erlebt seit Beginn der neunziger Jahre eine ungebrochene Flut von Debatten, Konzepten und Ideen zur Überwindung seiner Beschäftigungskrise.

Mit Blick auf die europäische Bildungsprogrammpolitik kündigte sich schon in der Ende 1997 veröffentlichten Mitteilung der Kommission „für ein Europa des Wissens“⁷ die verstärkte arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Ausrichtung der Entwicklung und Förderung der Humanressourcen an. Tatsächlich waren dann die Ende Mai 1998 von der Kommission veröffentlichten Vorschläge für die Neuaufgabe der Programme SOKRATES und LEONARDO⁸ nahezu ausschließlich von

dem Anliegen geprägt, die europäische Bildungspolitik in den Dienst der gemeinschaftlichen Bemühungen zur Anhebung der Beschäftigungsquote in der EG zu stellen.⁹

Alle drei Programme sollen das Ziel des gleichberechtigten und umfassenden Zugangs zur allgemeinen und beruflichen Bildung mit dem Bestreben verknüpfen, einen qualitativ hohen und im Weltmaßstab konkurrenzfähigen Bildungsstandard zu entwickeln. Im Rahmen des laufenden ERASMUS-Programms förderte die Gemeinschaft 1998 1.627 Hochschuleinrichtungen, wobei etwa 200.000 Studierende, 35.000 Dozenten und 6.500 Sprachlehrer mit Mobilitätsstipendien ausgestattet wurden. Im Bereich der Schulbildung (COMENIUS) unterstützte die EU fast 2.000 neue Schulpartnerschaften mit etwa 7.000 Partnerschulen.¹⁰

Innerhalb des neuen SOKRATES II-Programms soll die Pilotaktion zur Erwachsenenbildung in einen eigenständigen, dem Konzept des lebensbegleitenden Lernens folgenden Aktionsbereich unter dem Namen „GRUNDTVIG“ umgewandelt werden. Die erprobten Hochschul- und Partnerschaftsverträge werden beibehalten. Beabsichtigt ist ferner eine Ausweitung des Systems zur Anrechnung von im Ausland erworbenen Studienleistungen (ECTS-System). Im Rahmen des LEONARDO II-Programms sollen verstärkt kleinere und mittlere Unternehmen an den Mobilitäts- und Austauschprogrammen beteiligt werden. Einigkeit zwischen Rat und Parlament besteht in dem Ziel, die Programme durch horizontale Aktionen zu verklammern, um so die Sichtbarkeit der EU-Bildungsprogramme zu erhöhen. Antragsberechtigt werden gemeinsame Aktionen von Akteuren aus dem (Hoch)schul-, Ausbildungs- und Jugendbereich sein, wobei vor allem der Informationsaustausch über „bewährte Praktiken“ in der Wissensvermittlung gefördert werden soll. Schließlich können Antragsteller im Rahmen der gemeinsamen Aktionen regionale und lokale „europäische Wissenszentren“ einrichten, in denen Bildungsangebote für alle drei Adressatengruppen (Hochschulen und Schulen, Ausbildungsstätten, Jugendeinrichtungen) gestreut werden sollen.

Einig waren sich Rat und Parlament, die Laufzeiten der Bildungs- und Ausbildungsprogramme an die Finanzielle Vorausschau der Gemeinschaft anzulehnen (2000-2006). Für LEONARDO II stockte der Rat die Haushaltsmittel entsprechend auf 1,15 Mrd. Euro auf, lehnte jedoch die Vorschläge des Parlamentes zur stärkeren Berücksichtigung von Behinderten, älteren Menschen und anderen benachteiligten Gruppen ab. Da der Rat nicht gezwungen war, mit dem EP einen gemeinsamen Beschlußtext auszuarbeiten, konnte LEONARDO II am 26. April 1999 einstimmig verabschiedet werden. Im Falle von SOKRATES II¹¹, welches prominente Aktionen wie das Studierendenaustauschprogramm ERASMUS umfaßt, veranschlagte die Kommission zunächst 1,4 Mrd. Euro für eine Laufzeit von fünf Jahren. Das EP setzte diese Summe erwartungsgemäß auf 2 Mrd. Euro herauf, wobei als Ziel im anvisierten Beschluß festgehalten werden sollte, bis 2004 insgesamt 10% aller durch das Programm erschlossenen Adressaten die Teilnahme an einer der Teilaktionen zu ermöglichen. Der Rat folgte dem Parlament in fast der Hälfte aller substantiellen Änderungsanträge (25 von 54). Zugleich nahm er in seinem Gemeinsamen Standpunkt ähnlich wie bei LEONARDO II eine Laufzeitver-

DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

längerung auf sieben Jahre vor, wobei sich die Finanzmittel auf 1,55 Mrd. ECU belaufen sollten. Die Reaktion des Parlamentes folgte prompt: Zwar stimmte die überwiegende Mehrheit dem von der Kommission abgelehnten Ansatz einer Angleichung von Programmlaufzeit und Finanzieller Vorausschau zu, allerdings setzten die Abgeordneten einen Betrag von 2,25 Mrd. Euro an und lehnten den vom Rat vorgeschlagenen Verwaltungsausschuß (Komitologietyp II.b.) ab. Da durch die Festschreibung von Haushaltsmitteln in Aktionsprogrammen die haushaltspolitischen Vorrechte des EP eingeschränkt werden, forderten die Abgeordneten außerdem einen Zusatz im Finanzartikel, nach dem der Finanzrahmen im Rahmen der jährlichen Haushaltskonzertierung um 20% (in beide Richtungen) geändert werden kann. Nach Abschluß der zweiten Parlamentslesung Ende Februar 1999 blieb der Präsidentschaft ausreichend Zeit, Möglichkeiten zur Weiterbehandlung des Verfahrens auszuloten. Aufgrund der relativ weit auseinander liegenden

Programme im Bereich Bildung, Ausbildung 2000-2006 und Jugend 2000-2004

SOKRATES II 2000-2006 Finanzvolumen in Mrd. Euro			LEONARDO II 2000-2006 Finanzvolumen: 1,15 Mrd. Euro			YOUTH 2000-2004 Finanzvolumen in Mrd. Euro		
KOM*	RAT**	EP**				KOM*	RAT*	EP*
1,4	1,55	2,25				0,6	0,35	0,8
Aktionen:			Aktionen:			Aktionen:		
1. COMENIUS → Schulpartnerschaften → Lehrektionen			1. Mobilitätsprogramme und -maßnahmen			1. EUROPÄISCHER FREIWILLIGENDIENST → Innerhalb der EU → Außerhalb der EU		
2. ERASMUS → Hochschulkooperation → Mobilitätsaktionen u. ECTS			2. Virtuelle Mobilität (IKT-Projekte)			2. JUGEND FÜR EUROPA → Innerhalb der EU → Kooperation mit Nicht-EU-Staaten		
3. GRUNDTVIG → Neue Bildungsformen → Erwachsenenbildung			3. Innovative Pilotprojekte einschließlich neuer Akkreditierungssysteme			3. EINE CHANCE FÜR DIE JUGEND → Folgemaßnahmen für Teilnehmer des EUROPÄISCHEN FREIWILLIGENDIENSTES		
4. LINGUA → Spracherwerb			4. Gemeinschaftsnetzwerke (Verbreitung von Informationen und Erkenntnissen)			4. Gemeinsame Aktionen		
5. MINERVA → Bildung und IKT*			5. Spracherwerb					
6. Bildungsforschung → EURYDICE, ARION, NARIC			6. Berufsbildungsvergleich					
7. Gemeinsame Aktionen			7. Gemeinsame Aktionen					
8. Begleitmaßnahmen (NRO-Förderung, Konferenzen etc.)			8. Begleitmaßnahmen (Konferenzen etc.)			5. Begleitmaßnahmen → Ausbildung und Kooperation der sozialpädagogischen Betreuer → Informationen für Jugendliche und Jugendforschung → Unterstützung für nationale Agenturen und Hilfen zur Informationsverbreitung		

IKT: Informations- und Kommunikationstechnologien

*: Voranschlag für fünf Programmjahre

** : Voranschlag für sieben Programmjahre

Vorstellungen von Rat und Parlament im Hinblick auf die finanziellen Aspekte, aber auch bezüglich der expliziten Aufnahme von Klauseln über die Unterstützung und Förderung von Minderheitensprachen, sozial schwachen Studierenden und Schülern wurde im September 1999 das Vermittlungsverfahren eingeleitet.

Schlußlicht in der Fortschreibung der gemeinschaftlichen Aktionsprogramme ist YOUTH¹², das die beiden Maßnahmen JUGEND FÜR EUROPA III und den Europäischen Freiwilligendienst integrieren wird. YOUTH unterscheidet sich von den beiden anderen Programmen durch seine betont gesellschaftspolitische Ausrichtung, bei der die einzelnen Aktionen nicht nur dem Erwerb von berufsbefähigenden, sondern auch von sozialen und „unionsbürgerschaftlichen“ Kompetenzen dienen sollen. Vor diesem Hintergrund überraschte zunächst, daß die Kommission im Beschlußvorschlag das Postulat der „Unschärfe“ zwischen Bildung und Ausbildung diesem Programm voranstellte, welches zumindest bei Betrachtung seiner Maßnahmeninhalte deutlich aus dem Kanon der „Berufsbefähigungsstrategien“ der EG herausfällt. Die Ratsverhandlungen über das Programm standen im Schatten der EU-Beschäftigungspolitik sowie der Agenda 2000. Frankreich, die Niederlande, Schweden, Großbritannien und Deutschland lehnten zunächst selbst einen Kompromißvorschlag der österreichischen Präsidentschaft ab, der ein Finanzvolumen von 0,32 Mrd. Euro für fünf Jahre vorsah. Dem deutschen Ratsvorsitz gelang dann doch noch Ende Mai 1999 die Verabschiedung eines gemeinsamen Standpunktes als Grundlage für die im Herbst begonnenen Verhandlungen des Vermittlungsausschusses von Parlament und Rat. Möglich wurde dies vor allem, weil im Rahmen des Europäischen Beschäftigungspaktes auch das Thema der Jugendarbeitslosigkeit angesprochen wurde. Die Verabschiedung des Kölner Memorandums „Jugend und Europa – Unsere Zukunft“ ohne substantielle Fortschritte im YOUTH-Programm hätte Deutschland erhebliche Kritik seitens der Jugendverbände und Gewerkschaften eingebracht.

Ausblick

Im Vergleich zum Entscheidungsprozeß über die auslaufenden Programme, bei denen erstmals die bildungsrechtlichen Vertragsgrundlagen erprobt wurden und es zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten zwischen Parlament und Rat über die Auslegung ihrer Zuständigkeiten kam¹³, waren die Verhandlungen über die neuen Aktionsmaßnahmen von einer bemerkenswerten Routine und Gelassenheit der Akteure geprägt. War 1994 noch eine bedeutende Minderheit vornehmlich größerer Staaten der Ansicht, die Bildungsprogramme auslaufen zu lassen, so besteht mittlerweile Konsens über die grundsätzliche Notwendigkeit der Fortführung derartiger Maßnahmen sowie ihre Ausweitung auf einen größeren Adressatenkreis entsprechend dem Konzept des „lebensbegleitenden Lernens“. Die Anpassung der Programmlaufzeiten an die finanzielle Vorausschau mag zwar ihre Implementierung inflexibel erscheinen lassen; andererseits reflektiert die Zeitkomponente einen bedeutenden Wandel in der Grundeinstellung zu Förderaktionen der Union auf Gebieten, in denen ihre Politikgestaltungsmöglichkeiten mehrfach begrenzt sind.

DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

Die Selbstverpflichtung der Union und ihrer Mitgliedstaaten, die europäische Bildungspolitik vor allem auf dem Wege von Austauschprogrammen fortzuführen, erzwingt in letzter Konsequenz allerdings auch die kritische Reflexion über den im Ministerrat – in Deutschland vor allem auch seitens der Länder – immer wieder eingeklagten Ergänzungscharakter der betroffenen EG-Maßnahmen im Hinblick auf die Tätigkeit der nationalen Bildungsverwaltungen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Oppermann, Thomas: *Europarecht*, 2. Aufl. München 1999, S. 841 (RZ 1940).
- 2 Vgl. Europäisches Parlament, Bericht A4-0103/98: Leitlinien für das Haushaltsverfahren 1999 – Einzelplan III – Kommission.
- 3 Vgl. für die deutsche Diskussion: Bethe, Stephan; Werner Lehmann; Burkard Thiele (Hrsg.): *Emanzipative Bildungspolitik*, Münster 1999; sowie: Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung: *Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg*, Bonn 1998, hier v.a. das Kapitel „Verbesserung der Innovationsfähigkeit und Stärkung der Humanressourcen“.
- 4 Vgl. hierzu: Eurostat Memo 21(1998).
- 5 Vgl. zu den rechtlichen Aspekten der EU-Bildungspolitik nach dem Vertrag von Amsterdam: Oppermann, a.a.O., S. 830-841; sowie: Shaw, Jo: *From the margins to the centre: Education and training law and policy*, in: Craig, Paul; Gráine De Búrca (Hrsg.): *The Evolution of EU Law*, Oxford 1999, S. 555-595.
- 7 Vgl. Eurostat, News release v. 7.12.1998.
- 8 Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission „Für ein Europa des Wissens“, KOM(97) 563 vom 12.11.1997
- 9 Vgl. hierzu im Internet URL: <http://europa.eu.int/en/comm/dg22/newprogr/nphome.html>.
- 10 Vgl. Study Group on Education and Training: *Accomplishing Europe through education and training*, Brüssel 1998, im Internet verfügbar unter URL: <http://europa.eu.int/en/comm/dg22/reflex/en/homeen.html>.
- 11 Zur Statistik vgl. auch: Europäische Kommission: *Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 1998*, Luxemburg 1999, S. 125-128.
- 12 Vgl. Vorschlag der Kommission v. 27.5.1998, ABl. d. EG, Nr. C 314 v. 13.10.1998; Erste Lesung des EP in: ABl. d. EG, Nr. C 359 v. 23.11.1998; Gemeinsamer Standpunkt des Rates in: ABl. d. EG, Nr. C 049 v. 22.2.1999.
- 13 Vgl. Vorschlag der Kommission v. 28.8.1998, ABl. d. EG, Nr. C 311 v. 10.10.1998; Erste Lesung des EP in: ABl. d. EG, Nr. C 359 v. 23.11.1998; Gemeinsamer Standpunkt des Rates in: 2185. Council – YOUTH, Press Release, Brussels 27.5.1999.
- 14 Vgl. Maurer, Andreas: *SOCRATES, ERASMUS und COMENIUS – Die Reform der Bildungsprogramme der Europäischen Union*, in: *Integration 2* (1995).

Weiterführende Literatur

- Berggreen-Merkel, Ingeborg: *Europäische Harmonisierung auf dem Gebiet des Bildungswesens*, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 1998, S. 18-35.
- Edwards, Richard: *Changing places? Flexibility, lifelong learning and a learning society*, London, New York 1997.
- Fritsch, Anke: *Europäische Bildungspolitik nach Maastricht – Zwischen Kontinuität und neuen Dimensionen*, Frankfurt am Main 1998.
- Moschonas, Andreas: *Education and training in the European Union*, London 1998.
- Müßig-Trupp, Peter; Klaus Schnitzle: *Vorbereitung auf Europa durch Mobilität und Internationalisierung des Studiums*, Bonn 1997.
- Rees, Teresa: *Mainstreaming equality in the European Union. Education, training and Labour Market Policies*, London, New York 1998.
- Shaw, Jo: *From the margins to the centre: Education and training law and policy*, in: Craig, Paul; Gráine De Búrca (Hrsg.): *The evolution of EU law*, Oxford 1999, S. 555-595.
- Study Group on Education and Training: *Accomplishing Europe through education and training*, Brüssel 1998.