

Bildungspolitik

INGO LINSENMANN

Die bildungspolitische Zusammenarbeit in der Europäischen Union (EU) hat im Jahr 2000 durch die Staats- und Regierungschefs eine überraschende Aufwertung erhalten. Die Sondertagung des Europäischen Rates in Lissabon hatte die Bedeutung der Bildungspolitik für die neue sozialpolitische Agenda der EU herausgestellt und den Bildungsministerrat mit der Erstellung eines eigenen Beitrags für den Frühjahrsgipfel im Jahre 2001 beauftragt. Es scheint, dass Bildungspolitik immer mehr zu einem sozialpolitischen Pfeiler der EU-Politik wird. Die etablierten Bildungsprogramme sind dabei etwas in den Hintergrund des Interesses der politischen Akteure gerückt, trotz mancher Auftaktveranstaltungen und der Evaluationen der 1999 ausgelaufenen Programmgeneration.¹

Der Ministerrat ist auf der Grundlage der Beschlüsse des Europäischen Rates von Helsinki zur Konzentration der Ratssitzungen dazu übergegangen, gemeinsame Ratssitzungen der Bildungs- und Jugendminister abzuhalten. Insbesondere die Jugendpolitik wird hiervon profitieren, trafen sich doch die Jugendminister bisher fast ausschließlich für die Diskussion und Verabschiedung der Aktionsprogramme im Jugendbereich.

Das Verfahren der offenen Koordinierung in der Bildungspolitik

Mit dem Lissabonner Gipfel im Frühjahr 2000 ist die Entwicklung der Bildungspolitik der Europäischen Union in eine neue Phase eingetreten. Im Rahmen der sozial- und beschäftigungspolitischen Schwerpunktsetzung des Europäischen Rates und dem in Lissabon formulierten Ziel, die Union bis zum Jahre 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt“² zu machen, sind auch die bildungspolitischen Aktivitäten der EU in den Vordergrund der Aufmerksamkeit der Staats- und Regierungschefs gerückt. Wenn Bildung als der „wirtschaftliche Erfolgsfaktor“ des 21. Jahrhunderts definiert wird, kann und muss die Europäische Union ihre Anstrengungen in diesem Politikfeld weiter intensivieren.³

Im Hinblick auf das Harmonisierungsverbot nach Art. 149(4) und Art. 150(4) EGV soll auch in der Bildungspolitik das in Lissabon eingeführte Verfahren der „offenen Koordinierung“ angewandt werden. Anhand von Zielvorgaben (benchmarks) sollen die Mitgliedstaaten durch jährliche Umsetzungsberichte (monitoring) ihre Fortschritte untereinander vergleichen (peer-review) und dabei versuchen, gute

Beispiele anderer Mitgliedstaaten aufzugreifen um damit ihre eigenen Umsetzungsstrategien zu verbessern (best practice).

Der Lissabonner Gipfel hat den Bildungsministern konkrete, bildungspolitisch relevante Zielvorgaben für die nächsten zehn Jahre bereits vorgegeben, so vor allem hinsichtlich der Bildungsinvestitionen, der Quote der Schulabbrecher, der Festlegung eines „europäischen Rahmens“ für die Definition der neuen Grundfertigkeiten, die durch lebenslanges Lernen zu vermitteln sind – einschließlich der Einführung eines europäischen Diploms für grundlegende IT-Fertigkeiten, des Abbaus von Mobilitätshindernissen oder auch der Entwicklung eines europäischen Lebenslaufs.⁴ Dieser Schwerpunkt wurde noch verstärkt durch die Aufnahme bildungspolitischer Ziele – zur Förderung des lebenslangen Lernens und zur Verbesserung der Qualität der Schulsysteme – in die beschäftigungspolitischen Leitlinien des Luxemburg Prozesses nach Art. 128 EGV.⁵

Konkret forderte der Europäische Rat in Lissabon den Bildungsrat auf, in einem Bericht die künftigen Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung vorzulegen, was auch in Göteborg im Frühjahr 2001 geschehen und mit dem Beschluss zur Abfassung eines jährlichen Berichts institutionalisiert worden ist.⁶ Der Ratsbericht, der auf einer Vorlage der Europäischen Kommission beruhte, hat dabei drei wesentliche Ziele definiert: die Qualität der Bildungssysteme (der Mitgliedstaaten) soll angehoben und ihre Wirksamkeit verbessert werden, alle sollen einen erleichterten Zugang zu ihnen erhalten und schließlich sollen diese Systeme gegenüber der übrigen Welt geöffnet werden. Die präsentierte Palette der hierfür notwendigen Strukturreformen in den Bildungssystemen ist ebenso lang wie umfassend, sie reicht – um nur einige zu nennen – von einer Verbesserung der Ausbildung von Lehrern und Ausbildern, der Vermittlung von Fertigkeiten im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien und der erforderlichen diesbezüglichen Ausstattung und Vernetzung von Schulen und Lernzentren, über die Anpassung der Bildungssysteme an die Erfordernisse eines lebenslangen Lernens von der frühen Kindheit bis ins höhere Lebensalter, bis hin zu einer Öffnung der Bildungssysteme zur Arbeitswelt und Forschung. Aufgefordert vom Europäischen Rat in Stockholm, der ein „detailliertes Arbeitsprogramm“ vorgelegt haben will,⁷ werden Kommission und Rat gemeinsam festlegen müssen, in welcher Weise die Umsetzung der Zielvorgaben gemessen, was im Gemeinschaftsrahmen unternommen, wo die Verfahren des peer review, best practice und benchmarking eingesetzt und welche Indikatoren hierzu herangezogen werden sollen.⁸

Dieser neue Impuls für die bildungspolitische Zusammenarbeit wird wohl nicht zu unrecht als „silent revolution“⁹ beschrieben: Deutlich wird, dass die Betonung der Gemeinsamkeiten anstelle der Unterschiede in der Bildungspolitik durchaus einen „Paradigmenwechsel“ darstellt, der sich weit von den im Maastrichter Vertrag manifestierten mitgliedstaatlichen Vorbehalten entfernt hat. Mit der Formulierung, dass „die Artikel 149 und 150 in diesen Bereichen anwendbar sind und mithin für alle Arbeiten zur Durchführung des ‚offenen Koordinierungsverfahrens‘ gelten“,¹⁰ hat der Rat vorbeugend seine eigene Interpretation der relevanten Vertragsartikel festgelegt. Damit ist zumindest gewährleistet, dass bei Aktivitäten der Gemein-

schaft das Europäische Parlament über das Mitentscheidungsverfahren maßgeblich an der Ausgestaltung dieses „europäischen Bildungsraums“ beteiligt wird.

Die Bildungsminister, gemeinsam mit der willigen Kommission, werden so unter Verweis auf die Beschäftigungspolitik eine bildungspolitische Agenda vorantreiben,¹¹ die zunächst unterhalb der Schwelle von EU-weiten Richtlinien bleibt. Doch erst in den kommenden Jahren wird sich erweisen, ob sie es bei dieser Form der offenen Koordinierung belassen, oder ob nicht doch eine vertragsrechtliche Absicherung ihrer Aktivitäten bei gleichzeitiger stärkerer Verbindlichkeit angestrebt wird. Rückblickend auf die Entwicklung seit den achtziger Jahren wird dies dann nicht überraschen.

Abbau von Mobilitätshindernissen

Im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens haben die zuständigen Institutionen nach knapp anderthalb Jahren eine Empfehlung zur Mobilität verabschiedet.¹² Diese Empfehlung wird begleitet von einer Empfehlung zu einem Aktionsplan, welche der Rat bereits im November beschlossen hatte.¹³ Ziel des Aktionsprogramms soll es sein, die bereits im Grünbuch der Kommission 1996 aufgelisteten Hemmnisse für die Mobilität von Studierenden, Auszubildenden, Ausbildern und Freiwilligen abzubauen.

Neben den üblichen Elementen der Verbesserung der Zertifizierung und Anerkennung von erworbenen Qualifikationen, der Verbesserung der Information und der Förderung des Spracherwerbs, sind die problematischsten Felder jedoch diejenigen, die die Änderung von Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffen, insbesondere im wohlfahrtsstaatlichen, steuer- und versicherungstechnischen Bereich. So soll die Gleichstellung bei der Inanspruchnahme von Förderungsmaßnahmen (beispielsweise Studententickets, Wohngeld) geprüft und die Nichtdiskriminierung beim sozialen Schutz (beispielsweise Gesundheitsversorgung) erreicht werden, auch ein anerkannter europäischer Schüler- und Studentenausweis ist angedacht. Die Verwirklichung dieser Maßnahmen wird sich sicherlich als schwieriger erweisen als die allgemein für notwendig erachtete Reform der nationalen Bildungssysteme. Insbesondere die Verbesserung der Anspruchsberechtigung der zu unterstützenden Zielgruppe wird auf Widerstände anderer nationaler Politiker stoßen.

Weißbuch zur Jugendpolitik

Die Kommission hat ihre Bemühungen fortgesetzt, die Jugendpolitik der Gemeinschaft sowie ihrer Mitgliedstaaten auf eine erweiterte Grundlage zu stellen. In einem beispielhaften Verfahren hatte sie dabei eine Vielzahl von Akteuren in einen Konsultationsprozess eingebunden, so die zuständigen mitgliedstaatlichen Stellen, europäische Verbände, Jugendforscher, aber auch junge Menschen direkt mit Konferenzen auf nationaler und europäischer Ebene. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieses Prozesses und weiterer bilateraler Konsultationen wird sie im November 2001 das Weißbuch vorlegen.

Im Laufe des Frühjahrs 2001 ist es jedoch innerhalb des Kollegiums der Kommission zu Auseinandersetzungen darüber gekommen, „Jugend“ den Rang einer Querschnittspolitik zu geben, und ob nicht zu viele Weißbücher veröffentlicht werden. Eine von Kommissarin Viviane Reding und der Generaldirektion zeitweilig angedachte Umbenennung und damit implizite Abwertung des Weißbuchs zu einer Mitteilung stieß jedoch auf die Kritik zahlreicher Jugendminister. Aufgrund ihrer Interventionen und der deutlichen Positionierung des Ministerrates Bildung und Jugend am 28. Mai 2001 bleibt es nun doch bei einem Weißbuch.¹⁴

Diese Bezeichnung wird jedoch keineswegs sicherstellen, dass die Kommission inhaltlich weit reichende Überlegungen vorstellen wird und eine europäische Jugendpolitik tatsächlich mehr werden wird als das Aktionsprogramm JUGEND und einige weitere jugendpolitisch relevante Maßnahmen, so zur Mobilität.¹⁵ Auch der Rat selbst hat trotz seiner Unterstützung inhaltlich keine Position bezogen und die im Rahmen des Konsultationsprozesses erstellten Beiträge der Mitgliedstaaten deuten nicht auf eine substanzielle Veränderung der einzusetzenden Instrumente und Aktionsformen hin. Eine erweiterte vertragsrechtliche EU-Zuständigkeit für Jugendpolitik wird zudem von keiner Seite gewünscht.

Anmerkungen

- 1 Abschlussberichte Leonardo, KOM(2000)863 v. 22.12.2000, Sokrates, unter http://europa.eu.int/comm/education/evaluation/socrates_en.html, Jugend für Europa und Europäischer Freiwilligendienst noch nicht veröffentlicht.
- 2 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat 23.-24.03.2000 Lissabon, Ziff. 5.
- 3 Straubhaar, Thomas: Neue Ökonomie – neue Bildungssysteme, in: Wirtschaftsdienst 2001/II, S. 66-67.
- 4 Vgl. Anm. 2, Ziff. 24-27.
- 5 Abl. L 22, 24.01.2001, S. 18-26.
- 6 Rat der EU: Die konkreten künftigen Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung. Bericht des Rates (Bildung) an den Europäischen Rat, 14.02.2001, press release Nr. 5980/01.
- 7 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat 23.-24.03.2001 Stockholm, Ziff. 11.
- 8 Einige der aktuellen Initiativen der Kommission und Empfehlungen des Rates passen natürlich bereits zu den hier zusammengefassten Zielen, so zum Beispiel die „e-Europa“ und „e.Learning“-Aktionspläne zur Förderung von Informationstechnologien insbesondere in der Bildung (KOM(2001)140 v. 13.03.2001 und KOM(2001) 171 v. 28.03.2001), beziehungsweise die diesbezügliche Ratsentschließung (Abl. C 204, 20.07.2001, S. 3f.), oder auch die Ratsempfehlung zur Qualitätsbewertung in der Schulbildung (Abl. L 60, 01.03.2001).
- 9 Coyne, David: Quality in Education: a European perspective, Rede des Direktors Bildung in der GD Bildung und Kultur auf der Konferenz „The Meaning of Quality in Education – the reciprocal relations of power-sharing, learning and efficiency“, Karlstad, 02.-04.04.2001.
- 10 Vgl. Anm. 6.
- 11 Vgl. die Ratsentschließung (Bildung) zur Rolle der Bildung in der Beschäftigungspolitik, Abl. C 204, 20.07.2001, S. 1f.
- 12 Vgl. Abl. L 215, 09.08.2001, S. 30-37.
- 13 Vgl. Abl. C 371, 23.12.2000, S. 4-10.
- 14 Die Pressemitteilung des Rates spricht von einer „einstimmig[en] politische[n] Unterstützung“ für ein Weißbuch. Vgl. 2349, Tagung des Rates – Bildung/Jugend, 28.05.2001, press release Nr. 8536/01.
- 15 Für einen alternativen Ansatz siehe: Europäisches Jugendforum: Strategy and Key Objectives for a Youth Policy in the European Union, April 2001, <http://www.youthforum.org/spb/beliefs/youthpolicy/004201e.pdf>. Siehe auch die Stellungnahme des WSA, Abl. C 116, 20.04.2001, S. 84-95.