

## Bildungspolitik

INGO LINSENMANN

Das wichtigste bildungspolitische Ereignis in Europa 2001/2002 war, wenn man der diesbezüglichen deutschen Debatte glauben mag, die Veröffentlichung der PISA-Studie (Programme for International Student Assessment) durch die OECD.<sup>1</sup> Die Diskussion um die Position Deutschlands in der vergleichenden Studie zur Bildungssituation in den OECD-Ländern machte sehr deutlich, welchen Beitrag europäisches bzw. globales ‚benchmarking‘ für nationale Politikgestaltungsoptionen liefern kann. Eine weitere Schlussfolgerung lässt sich „nach Pisa“ aber ebenfalls ziehen: Bildungspolitische Aktivitäten im Rahmen der Europäischen Union (EU), welche die durch die Pisa-Studie untersuchten Faktoren im Bereich der allgemeinen Bildung verbessern sollen, werden in der öffentlichen Debatte, wohl nicht nur in Deutschland, faktisch ignoriert.

### *Acht Jahre für die Reform der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung*

Im Rahmen der Umsetzung der Lissabon-Strategie haben Rat und Kommission im Bereich der bildungspolitischen Zusammenarbeit gemeinsam das vom Europäischen Rat geforderte detaillierte Arbeitsprogramm zur Reform der Bildungssysteme im Februar 2002 angenommen.<sup>2</sup> Dabei formuliert das Programm konkrete Ziele, die bis zum Jahr 2010 erreicht werden sollen, so vor allem die Erzielung der „höchsten Qualität“ im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, sodass Europa zur „Bezugsgröße mit Weltgeltung“ wird, die vollständige Kompatibilität der Bildungssysteme in Europa, die rechtswirksame Anerkennung jeglicher Nachweise über Qualifikationen, Wissen und Fertigkeiten, die Verwirklichung des Prinzips des lebensbegleitenden Lernens und schließlich der Vorsatz, die Bildungssysteme in Europa so zu entwickeln, dass Europa das „bevorzugte Ziel von Studenten, Gelehrten und Forschern“ aus anderen Regionen der Welt wird.

Um diesen anspruchsvollen Katalog umsetzen zu können, wurden 13 Teilziele mit insgesamt 42 Kernthemen formuliert, welche die gesamte Breite der bildungspolitischen Agenda abdecken. Diese Kernthemen sind zwar nicht notwendigerweise innovativ und eher weich formuliert („verstärken“, „weiter öffnen“, etc.), gleichzeitig wurde jedoch eine erste Liste von sogenannten Fortschrittsindikatoren erstellt, anhand derer nicht nur der EU-weite Fortschritt gemessen werden soll, sondern die auch zu einem verstärkten Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten führen soll. Im Programm finden sich auch Listen von Themen, die sich für den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren anbieten. Ein erster gemein-

samer Zwischenbericht soll im Jahre 2004 auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rats vorgelegt werden.

Naturgemäß sind die formulierten Ziele sowohl auf mitgliedstaatlicher als auch europäischer Ebene anzustreben und mit dem Arbeitsprogramm soll versucht werden, eventuelle Maßnahmen auf den verschiedenen Ebenen aufeinander abzustimmen. Prozedural wird dabei auf die Methode der offenen Koordinierung verwiesen, die in den Bereichen Anwendung finden soll, in denen entweder keine vertragsrechtliche Grundlage für Rechtsakte auf europäischer Ebene vorhanden ist bzw. wie im Falle der Bildungspolitik ausdrücklich ausgeschlossen ist, oder in denen eine weitergehende Vergemeinschaftung seitens der Mitgliedstaaten nicht gewünscht wird. Die Methode der offenen Koordinierung ist dabei problemadäquat bei derart allgemein gehaltenen Zielsetzungen wie z.B. „gewährleisten, dass das Erlernen der demokratischen Werte und der demokratischen Beteiligung im Hinblick auf alle Schulpartner wirksam gefördert wird“. Bei dieser Art von Zielen gibt es weder in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen sinnvoll einzusetzende Instrumente, noch können dort verbindlichere Maßnahmen greifen.

### *Maßnahmen auf europäischer Ebene*

Auf europäischer Ebene führt die Aufnahme der Bildungspolitik in die Lissabonner Strategie und die Verabschiedung des Arbeitsprogramms dazu, dass die verschiedenen Einzelmaßnahmen, die im Laufe der letzten Jahre nicht unbedingt in einem klar sichtbaren Konzept einer EU-Bildungspolitik verankert waren, nun von einer gemeinsamen Klammer zusammen gehalten werden. Damit werden mehr übergreifende Ansätze möglich, die die teilweise künstliche Trennung von allgemeiner, beruflicher, und, insbesondere im Jugendbereich, nicht-formaler Bildung aufheben können – solange dies nicht zu einer ausschließlichen Ausrichtung der allgemeinen und nonformalen Bildung an die Erfordernisse des Arbeitsmarkts führt.<sup>3</sup> Dennoch, Strategien im Bereich des lebenslangen Lernens, oder auch die Entwicklung eines europäischen Lebenslaufs oder des Europasses, welcher Berufsbildungsabschnitte in anderen Mitgliedsländern bescheinigt, können so sinnvoll verknüpft werden.

Als ein Beispiel für einen solchen Transfer ist auch die Schaffung eines weiteren Prozesses zu werten, des ‚Brügge-Prozesses‘. Ausgehend von dem Auftrag des Europäischen Rats von Barcelona und in Anlehnung an den Bologna-Prozess für den Bereich der Hochschulbildung, soll hier der Bereich der beruflichen Bildung unter Einbeziehung der Beitritts- und EWR-Länder in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern im Mittelpunkt stehen. Insbesondere die Übernahme des Europäischen Systems zur Anrechnung von Studienleistungen (ECTS) für die berufliche Bildung sowie die Zertifizierung von nicht formaler und außerschulischer Bildung werden dabei erwogen, wobei die Entwicklung europaweit einheitlicher Qualitätsstandards und die gegenseitige Anerkennung die größten Herausforderungen sein werden.<sup>4</sup>

Die weitere Öffnung der europäischen Hochschulbildung für Studierende und Lehrende ist das Ziel eines neuen „Programms zur Verbesserung der Qualität der

Hochschulbildung und Förderung des interkulturellen Verständnisses durch die Zusammenarbeit mit Drittländern.<sup>55</sup> Der aktuelle Vorschlag der Kommission vom Juli 2002 beinhaltet Fördermaßnahmen nicht nur für Stipendien und Hochschulpartnerschaften mit Drittländern, sondern auch für grenzüberschreitende Postgraduiertenstudiengänge, denen ein geschütztes Qualitätssiegel „EU-Masterstudiengang“ verliehen werden soll. Dies soll die Attraktivität des Studienstandorts „Europa“ in der Welt stärken und so auch zur Umsetzung der Ziele des „Bologna-Prozesses“ beitragen. Das Programm soll im Jahre 2004 beginnen. Die Kommission schlägt für eine Laufzeit von vier Jahren eine Mittelausstattung von 200 Mill. Euro vor.

#### *Kritik des Rechnungshofs an der Umsetzung der Aktionsprogramme*

Die großen Aktionsprogramme Sokrates, Leonardo da Vinci und Jugend stehen derzeit eigentlich nicht im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Der Europäischen Kommission und ihrer Generaldirektion Bildung und Kultur (vormals DG XXII) wurde jedoch Anfang des Jahres 2002 hinsichtlich der vorangegangenen Sokrates- und Jugend für Europa-Programme ein geradezu niederschmetterndes Urteil durch den Europäischen Rechnungshof ausgestellt.<sup>6</sup> Der Sonderbericht hob dabei insbesondere die unnötige Komplexität der Programme und der Verfahren der Mittelvergabe und die mangelhafte administrative Durchführung hervor, nicht nur bei der zuständigen Generaldirektion und dem europäischen Technischen Unterstützungsbüro, sondern auch bei den für die dezentralen Maßnahmen zuständigen nationalen Agenturen. Diese Missstände in der Generaldirektion waren – so der Kommentar des Europäischen Parlaments – das „direkte Ergebnis einer von Selbstzufriedenheit, Lethargie und Untätigkeit geprägten Verwaltungskultur.“<sup>57</sup>

Weiterhin kritisierte der Rechnungshof insbesondere die unangemessene externe Evaluierung der Programme, die nicht nur regelmäßig verspätet abgeliefert wurde, sondern auch aus Sicht der Finanzprüfer nicht dazu beigetragen hat, die Verwirklichung der Ziele der Programme überprüfen zu können. Diese Aussage wirft generell ein Schlaglicht auf den Anspruch, bei Fortschreibungen von Programmen die Erfahrungen vorangegangener Programmperioden mit einbeziehen zu wollen.

#### *Jugendpolitik: Das Weißbuch und der Jugendkonvent*

Im Bereich der Jugendpolitik hat die Kommission nach einem fast zweijährigen Konsultationsprozess ihr Weißbuch im Herbst 2001 verabschiedet.<sup>8</sup> Als wesentliche Prioritäten für die nächsten Jahre schlug die Kommission die Bereiche Partizipation, Information, freiwilliges Engagement der Jugendlichen und Wissen über die Jugend vor. Zudem wird im Weißbuch vorgeschlagen, dass die Jugendpolitik die Bedeutung einer Querschnittspolitik erhalten soll („mainstreaming“), die u.a. in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, soziale Integration und Bekämpfung von Rassismus berücksichtigt werden soll.

Die Umsetzung der dort enthaltenen Vorschläge wird sich jedoch sehr schwierig gestalten. Nach einer sehr zurückhaltenden Stellungnahme im Februar 2002 hat der Rat in einer Entschließung im Mai 2002 vor allem die für die Umsetzung vorge-

schlagene „spezielle“ Methode der offenen Koordinierung noch einschneidender reduziert, als es die Kommission bereits vorschlagen hatte. So werden zunächst auf der Grundlage von Fragebögen an die Mitgliedstaaten Syntheseberichte durch die Kommission in den Bereichen Partizipation und Information erstellt, die vor allem bewährte Praktiken und innovative Ansätze aufzeigen sollen. Erst danach wird der Rat „gegebenenfalls“ gemeinsame Ziele formulieren, wobei weder qualitative noch quantitative Indikatoren oder ‚benchmarks‘ eine Überprüfung der Umsetzung auf nationaler Ebene ermöglichen sollen. Alle weiter gehenden Vorschläge der Kommission zur Kontrolle der Mitgliedstaaten – ein wesentlicher Aspekt der offenen Koordinierungsmethode – wurden vom Rat gestrichen.

Die Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten für junge Menschen stand auch im Vordergrund der Idee des Vorsitzenden des europäischen Konvents, Valéry Giscard d'Estaing, einen Jugendkonvent im Juli 2002 einzuberufen, nachdem die Laeken-Deklaration zur Zukunft der EU die Beteiligung der Jugend gefordert hatte. Bereits im Vorfeld hatte es jedoch Auseinandersetzungen hinsichtlich der Besetzung des Jugendkonvents gegeben, da die Konventsmitglieder bei der Auswahl beteiligt sein wollten. Diese Einflussnahme führte im Ergebnis zu einer starken Vertretung von insbesondere parteipolitischen Jugendorganisationen, die gemeinsam mit Delegierten von anderen europäischen Jugendorganisationen und dem Europäischen Jugendforum ein Abschlussdokument ausarbeiteten, welches in seinen Aussagen und in seiner Kohärenz einen professionellen Beitrag für den ‚realen‘ Konvent darstellt.<sup>9</sup> Dieses war wohl offensichtlich nicht Giscard's Wunsch: „Sie haben Dinge gesagt, die der Konvent auch so sagen könnte.“<sup>10</sup> Es blieb unklar, welche Botschaft die Jugendlichen ihm denn liefern sollten.

### Anmerkungen

1. Abzurufen unter: <http://www.pisa.oecd.org/>
2. Vgl. Abl. C 142, 14.06.2002, S. 1-22.
3. Vgl. auch den diesbezüglichen Bericht des zuständigen EP-Ausschusses, A5-0017/2002, vom 23.01.2002.
4. Vgl. Pressemitteilung der Kommission, IP/02/868.
5. Vgl. KOM (2002) 401 v. 17.07.2002.
6. Vgl. Abl. C 136, 07.06.02, S. 1-37.
7. Vgl. vorl. Stellungnahme des zuständigen EP-Ausschusses, PE 312.533, vom 12.06.2002.
8. Vgl. KOM (2001) 681 v. 21.11.2001; vgl. auch den Beitrag des Verfassers in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001*, S. 141-144.
9. Vgl. für den Text, <http://www.youth-convention.net/en/Final Document.pdf>.
10. Vgl. Spiegel-Online, „Ärger um den Angriff der Geklonen“; [www.spiegel.de/politik/europa/0,1518,204928,00.html](http://www.spiegel.de/politik/europa/0,1518,204928,00.html).

### Weiterführende Literatur

- Beukel, Erik: *Education Policy: Institutionalization and Multi-Level Governance*, in: Svein S. Andersen/Eliassen, Kjell A. (Hrsg.): *Making Policy in Europe*, 2. Auflage, London 2001, S. 124-139.
- Gori, Gisella: *Towards an EU right to education*, The Hague, Boston 2001.
- Hackl, Elsa: *Towards a European Area of Higher Education: Change and Convergence in European Higher Education*. EUI Working Papers, RSC No. 2001/09, San Domenico 2001.