

Bildungspolitik

INGO LINSENMANN

Die Bildungs- und Jugendpolitik der Europäischen Union war im Berichtszeitraum gekennzeichnet durch die Weiterentwicklung der in den letzten beiden Jahren begonnenen Koordinierungsprozesse. Dabei stießen die häufig weit gehenden Vorstellungen der Europäischen Kommission einmal mehr auf den Widerstand vieler Mitgliedstaaten, die sich ihren Gestaltungsspielraum bei der Anpassung ihrer Bildungssysteme nicht einschränken lassen wollten. Passend hierzu hat der Europäische Konvent die Zielbestimmung, dass die EU zu einem möglichst hohen Bildungsstand der Bürger beitragen soll, nicht in den Vertragsentwurf übernommen. Die zentralen Vertragsartikel für die europäische Bildungs- und Jugendpolitik sind jedoch im Wesentlichen beibehalten worden.

Im Hinblick auf die zukünftige Generation der Bildungsprogramme Sokrates, Leonardo und Jugend ab dem Jahre 2007 hat die Europäische Kommission bereits jetzt ein breit angelegtes Konsultationsverfahren eingeleitet. Während im Oktober 2002 der Einmillionste Erasmus-Studierende seit Beginn des Erasmus-Programms gezählt wurde, soll sich die Zahl der Mobilitätsstipendien bis zum Ende des Jahrzehnts nach dem Willen der Kommission verdreifachen.¹

Benchmarking in der allgemeinen und beruflichen Bildung

Die offene Methode der Koordinierung (OMK) im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, die maßgeblich im Rahmen der Lissabon-Strategie auf europäischer Ebene verfolgt wird, hat erneut grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission in der Ausgestaltung der OMK zu Tage gefördert. Nachdem Rat und Kommission sich im Frühjahr 2002 auf ein gemeinsames Arbeitsprogramm geeinigt hatten, legte die Kommission im November 2002 eine Mitteilung bezüglich der konkreten Ausgestaltung der anvisierten Benchmarks vor.² Dabei beschränkte sich die Kommission nach vorangegangenen Konsultationen mit den Mitgliedstaaten auf insgesamt sechs Referenzkriterien, die sich zum einen aus den Aufforderungen des Europäischen Rates von Lissabon ergaben, zum anderen aus den so genannten strategischen Bildungszielen und dem Leitgedanken des lebenslangen Lernens. Neben fünf konkreten Benchmarks forderte die Kommission zudem von den Mitgliedstaaten, ihre Humankapitalinvestitionen pro Kopf substantiell zu steigern.³

Neben EU-weiten Benchmarks forderte die Kommission in ihrer Mitteilung auch Ziele, die für die Mitgliedstaaten selbst gelten sollten. Diese Vorstellungen der

Europäischen Kommission gingen jedoch einer Reihe von Mitgliedstaaten zu weit, und im Zuge der Ratsverhandlungen konnten sie so einzelstaatliche quantitative Zielvorgaben verhindern.⁴ Die auf dem Bildungsministerrat im Mai 2003 verabschiedeten Schlussfolgerungen heben nun ausdrücklich hervor, dass sich aus den festgelegten Benchmarks weder einzelstaatliche Ziele ableiten lassen, die Benchmarks sich ausschließlich auf europäische Durchschnittswerte beziehen sollen und sich auch sonst keine mitgliedstaatlichen Maßnahmen aus dem Arbeitsprogramm direkt ergeben. Die verabschiedeten Benchmarks betreffen im einzelnen die Quote der frühzeitigen Schulabgänger (max. 10% bis 2010), der Studienabsolventen in den Fächern Mathematik, Naturwissenschaften und Technik (15% bei gleichzeitigem Abbau des Geschlechterungleichgewichts), der Abschlüsse der Sekundarstufe II (85% der 22-Jährigen), der 15-Jährigen mit schlechten Lesekompetenzen (20% weniger als in 2000), sowie der Erwachsenen, die sich am lebenslangem Lernen beteiligen (12,5%).

Als Konsequenz werden sich einzelne Mitgliedstaaten weiterhin hinter EU-weiten Werten „verstecken“ können, nicht zuletzt durch die Verhinderung von regelmäßigen Fortschrittsberichten. Die offene Methode der Koordinierung in der Bildungs- wie auch in der Jugendpolitik wird so maßgeblich auf ‚peer review‘ der beteiligten Administrationen und den Vergleich von ‚best practices‘ der Mitgliedstaaten in den eingerichteten neun Arbeitsgruppen beschränkt.

Maßnahmen auf europäischer Ebene

Ein weiterer Schwerpunkt auf der bildungspolitischen Agenda abseits der Aktionsprogramme stellt seit wenigen Jahren auch der Hochschulbereich dar. Neben den Sokrates-Programmlinien und den verschiedenen Maßnahmen, die im Jean-Monnet Programm aber auch im Forschungsprogramm zusammengefasst sind, ist hier vor allem der Sorbonne/Bologna-Prozess zur Verbesserung der Kompatibilität der Hochschulsysteme zu nennen. Insbesondere das Ziel der Einführung eines zweigliedrigen Systems für Hochschulabschlüsse sowie von Leistungspunktsystemen und Modularisierungen von Studiengängen hat seit 1998 zu substantiellen Veränderungen in der Hochschulpolitik der inzwischen 33 Unterzeichnerstaaten geführt. Beispielweise werden in der Bundesrepublik zum Wintersemester 2003/2004 bereits 1.785 Bachelor- und Masterstudiengänge angeboten, auch wenn derzeit nur ca. zwei Prozent der Studierenden in Deutschland an diesem System teilnehmen.⁵

Der Bologna-Prozess hat in den letzten Jahren durchaus eine Eigendynamik entwickelt, nicht zuletzt durch die aktive Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren wie der European University Association (mit der Hochschulrektorenkonferenz als deutschem Mitglied) und den europäischen Studierendenvereinigungen, aber auch durch die Nutzung der Expertise des Europarates in diesem Politikbereich. Im September 2003 fand die zweite Folgekonferenz in Berlin statt.⁶

Im Berichtszeitraum ist das Gesetzgebungsverfahren zum „Programm zur Verbesserung der Qualität der Hochschulbildung und Förderung des interkulturellen Verständnisses durch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten“, welches nun den

Namen „Erasmus Mundus“ trägt, fortgeführt worden. Die Maßnahmen im Rahmen dieses Aktionsprogramms betreffen die Unterstützung von Hochschulpartnerschaften mit Drittländern, von grenzüberschreitenden EU-Postgraduiertenstudiengängen (sog. „Erasmus-Mundus-Masterstudiengängen“) und Mobilitätsstipendien für Wissenschaftler und Postgraduierte aus Drittländern. Während es bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Programms, welches über das Mitentscheidungsverfahren zu verabschieden ist, zwischen den Institutionen wenig Dissens gibt, so sind wie so häufig die Hauptstreitpunkte zwischen dem Rat einerseits und der Kommission und dem EP andererseits erstens die Mittelausstattung (180 bzw. 200 Mio. Euro für 5 Jahre) und zweitens die Entscheidungsbefugnisse des durch die Mitgliedstaaten besetzten begleitenden Programmausschusses (Komitologie). Eine Einigung zwischen den Institutionen wird jedoch zum Ende des Jahres 2003 erwartet.

Parallel zu diesem Gesetzgebungsverfahren und dem Bologna-Prozess hat die Kommission in einer weiteren Mitteilung zur Rolle der Universitäten die Bedeutung der Hochschulbildung für die Weiterentwicklung der Wissensgesellschaft hervorgehoben.⁷ Diese Mitteilung enthält eine Reihe von Fragen, die insbesondere die derzeitige Mittelausstattung der Hochschulen sowie ihre effiziente Nutzung, die kommerzielle Nutzung von Forschungsergebnissen, die Förderung von Spitzenleistungen sowie die Internationalisierung von Hochschulen betreffen. Ein Follow-up durch die Kommission unter Einbeziehung der Ergebnisse des mit der Mitteilung verbundenen Konsultationsprozesses wird für den Herbst 2003 erwartet.

Eine dem Bologna-Prozess vergleichbare europäische Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung firmiert seit dem Jahre 2002 unter dem Stichwort „Brügge/Kopenhagen-Prozess“, womit auch in diesem Segment die Weiterentwicklung der bildungspolitischen Kooperation innerhalb der EU auf die Nachbarstaaten ausgedehnt werden soll. Diese, erneut ausschließlich intergouvernemental ausgerichtete Zusammenarbeit, wurde in 2001 mit einer Konferenz in Brügge gestartet und mit einer Folgekonferenz im November 2002 in Kopenhagen fortgeführt. Wie auch im Hochschulbereich lassen sich hier die wesentlichen Ziele zusammenfassen unter dem Stichwort Schaffung eines einheitlichen Raums für die berufliche Bildung durch die Einführung von Anrechnungs- und Übertragungssystemen, von gemeinsamen Qualitätskriterien und -grundsätzen, sowie allgemein anerkannten Zertifizierungsdokumenten von Kompetenzen und Qualifikationen. Insbesondere die Validierung nicht-formalen Lernens ist dabei aufgrund der unterschiedlichen Ansätzen in den einzelnen Ländern besonders schwierig.

Europäischer Konvent: Bildung soll kein Ziel der EU mehr sein

Die Bildungspolitik stand nicht im Mittelpunkt des Interesses des Europäischen Konvents. Dennoch überrascht, dass bei der Neuformulierung der Ziele der Union im ersten Teil des Verfassungsentwurfs sowohl die Zielbestimmung des EG-Vertrags, „einen Beitrag zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung“ zu leisten (Art. 3q EGV) und vor allem der Verweis auf das Hin-

wirken auf einen möglichst hohen Wissenstand der Völker in der Präambel des EG-Vertrags weggefallen sind.

Im Rahmen der neu gegliederten Zuständigkeitseinteilung im ersten Teil des Verfassungsentwurfs gehört Bildung und Jugend zu den Politikbereichen, in denen die Union Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungsmaßnahmen ergreifen kann (Art. I-16).⁸ Eine Harmonisierung mitgliedstaatlicher Vorschriften bleibt dabei wie bisher ausgeschlossen. Die relevanten Vertragsartikel (Art. 149 und 150 EGV) wurden gleichzeitig mit zwei Ausnahmen unverändert übernommen.

Im Bereich der Jugendpolitik (Art. III-182) sieht der Entwurf nun vor, dass zusätzlich zur Förderung des Ausbaus des Jugendaustauschs und des Austauschs sozialpädagogischer Betreuer nun auch Maßnahmen gefördert werden können, die die verstärkte Beteiligung der Jugendlichen am demokratischen Leben in Europa zum Ziel haben. Durch die Aufnahme dieser Zielsetzung, die maßgeblich durch die Initiative des Europäischen Jugendforums zustande kam,⁹ wird der Partizipationsgedanke weiter gestärkt.¹⁰ Zweitens wird nun der Sport erwähnt (Art. III-182), dessen Aufnahme bereits seit langem von einer Reihe von Akteuren gefordert wurde. Abschließend betraf auch die Diskussion um eine vertragliche Festschreibung der offenen Methode der Koordinierung implizit die Bildungspolitik. Die Nichtaufnahme der offenen Koordinierungsmethode wird zunächst zu keinen Änderungen des derzeitigen, sehr weichen OMK-Ansatzes in der Bildungs- und Jugendpolitik führen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Europäische Kommission, 3 Millionen ERASMUS-Studenten im Jahr 2010? Viviane Reding ruft anlässlich der ERASMUS-Woche zur Mobilisierung auf, Brüssel, 21.10.2002, IP/02/1525.
- 2 Vgl. KOM(2002) 629 endg. v. 20.11.02. Vgl. auch den Beitrag des Verfassers in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002, S. 141-144.
- 3 Eine weitere Mitteilung der Kommission zu Bildungsinvestitionen durch die Mitgliedstaaten steht ebenfalls im direkten Zusammenhang mit dem Arbeitsprogramm. Vgl. KOM (2002) 779 endg. v. 10.01.2003.
- 4 Neben der Bundesrepublik, die insbesondere auf Druck der Bundesländer eine kritische Haltung einnahmen, waren dies auch andere Mitgliedstaaten wie Belgien und Portugal. Vgl. Miebach, Michael: Neue Tendenzen und Koordinierungsmethoden in der Bildungspolitik. Diplomarbeit, FU Berlin 2003 (nicht veröffentlicht).
- 5 Vgl. Gemeinsamer Bericht von KMK, HRK und BMBF: Realisierung der Ziele der „Bologna-Erklärung“ in Deutschland. Sachstandsdarstellung, Berlin 30.07.2003, <http://www.bologna-berlin2003.de> (05.08.03).
- 6 Vgl. <http://www.bologna-berlin2003.de> und die dort abgelegten Fortschrittsberichte der Unterzeichnerstaaten.
- 7 Vgl. KOM(2003) 58 endg. v. 05.02.2003.
- 8 Hierzu gab es einen breiten Konsens, auch wenn dies teilweise von Außen als ungenügend empfunden wurde; vgl. Corbett, Anne / Jones, Hywel Ceri: The Europe we need. The European Policy Centre, Brüssel 02.03.2003, www.theepc.be.
- 9 Der Vorsitzende des Europäischen Jugendforums, Giacomo Filibek, hatte als Präsident des Jugendkonvents Beobachterstatus im Konvent.
- 10 Die Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten wurde auch vom Rat auf seiner Sitzung im Mai 2003 in seinen Schlussfolgerungen zu den künftigen Tätigkeiten im Jugendbereich erneut besonders hervorgehoben und war auch der Schwerpunkt der Kommissionsmitteilung zu den Folgemaßnahmen des Jugend-Weißbuchs, vgl. KOM(2003) 184 endg. v. 11.04.03.