

Bildungspolitik

Ingo Linsenmann

Die bildungspolitischen Aktivitäten auf europäischer Ebene im Berichtszeitraum waren einmal mehr geprägt von der Umsetzung der Offenen Methode der Koordinierung im Bildungsbereich. Dabei wird insbesondere durch die Europäische Kommission versucht, unter Einbeziehung der existierenden Programme und Aktionen einen integrierten Ansatz zu etablieren. Diese werden damit noch stärker in den Kontext der ‚bildungspolitischen Lissabon-Agenda‘ gesetzt.

„Allgemeine und Berufliche Bildung 2010“ als neues Leitmotiv

Die bildungspolitischen Aktivitäten im Rahmen der Lissabon-Strategie, die im Wesentlichen aus verschiedenen ‚weichen‘ Koordinierungsinstrumenten bestehen, sind im Berichtszeitraum auf europäischer Ebene vor allem durch die Vorlage eines ersten Zwischenberichts zur Umsetzung des gemeinsamen Arbeitsprogramms sowie durch zahlreiche Arbeitsgruppenberichte gekennzeichnet gewesen. Die erstellten Berichte dokumentieren dabei einerseits die Bandbreite der inhaltlichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten (und von zahlreichen nicht-staatlichen Akteuren), andererseits aber auch die Vielzahl der identifizierten Reformnotwendigkeiten, die in einem weiteren Schritt auf nationaler Ebene unter Beteiligung der hierfür zuständigen Institutionen verabschiedet werden müssten.¹ Der Bericht der Kommission und des Rates, der dem Europäischen Rat im Frühjahr 2004 vorgelegt wurde, verdeutlicht dabei jedoch einmal mehr, dass die beschlossenen bildungspolitischen Zielsetzungen der Mitgliedstaaten bis zum Jahre 2010 schwer erreichbar sein werden. In vielen Bereichen gibt es weiterhin „Alarmsignale“, wie die Institutionen in neuer Offenheit selbst feststellen. Kritisiert werden insbesondere die fehlenden mitgliedstaatlichen Fortschritte im Bereich der Quote der Schulabbrecher, des Anteils von weiblichen Studierenden in naturwissenschaftlichen und technischen Studiengängen, der Abschlussquote der Sekundarstufe II, des Anteils von Jugendlichen mit unzureichenden Schlüsselkompetenzen, und der Teilnahme von Erwachsenen an Maßnahmen des lebenslangen Lernens. Gleichzeitig droht in einer Reihe von Mitgliedsländern im nächsten Jahrzehnt ein großer Mangel an qualifizierten Lehrkräften.

Die im Zwischenbericht aufgezeigten Handlungsfelder für die nächsten Jahre können dementsprechend auch nicht überraschen. Insbesondere im Bereich der Bildungsausgaben sehen die Mitgliedstaaten selbst den größten Nachholbedarf, eine Zielvorstellung, die auch in die Allgemeinen Grundzüge der Wirtschaftspolitik (2003-2005) aufgenommen wurde. Dabei richten die Mitgliedstaaten nicht nur an sich selbst die Forderung, Investitionen im öffentlichen Bildungssektor zu erhöhen, sondern fordern auch einen größeren Beitrag des privaten Sektors insbesondere im Hochschulbereich. Des Weiteren wird der Bereich des lebenslangen Lernens erneut in den Mittelpunkt gestellt, wobei auch hier die Liste der prioritären Bereiche (insbesondere die Fremdsprachenausbildung, die naturwissenschaft-

¹ Vgl. für die Berichte der Arbeitsgruppen, http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html.

liche und technische Bildung, unternehmerische Fähigkeiten, die allgemeine Verbesserung des Lernumfelds sowie die Lernbedingungen für benachteiligten Gruppen) eher nicht auf eine Konzentration hindeutet.

Das zentrale Problem der Offenen Methode der Koordinierung wird jedoch auch in diesem Bericht nicht verschwiegen, auch wenn wie so häufig Absender und Adressat identisch sind: die fehlende Umsetzung des Arbeitsprogramms auf nationaler Ebene. Ob allerdings durch die angestrebte effizientere Umsetzung des Prozesses auf europäischer Ebene, z.B. durch die Ausweitung von Peer Review Verfahren oder durch die Rationalisierung der von den eingesetzten Arbeitsgruppen angewandten Methoden, ein stärkerer Einfluss auf die Festlegung nationaler politischer Strategien erreicht werden kann, bleibt zweifelhaft. Auf europäischer Ebene wird es allerdings – wie angestrebt – hilfreich sein, mittelfristig die parallel durchgeführten Prozesse im Bereich der beruflichen Bildung (,Kopenhagen'), der Hochschulbildung (,Bologna') und auch der Aktionspläne im Bereich des lebenslangen Lernens und der Mobilität noch stärker zu integrieren.

Maßnahmen auf europäischer Ebene

Im Rahmen der umfassenden Lissabon-Strategie haben die europäischen Institutionen eine Reihe von weiteren Maßnahmen im Laufe des Berichtszeitraums auf den Weg gebracht. Insbesondere im Bereich der Anerkennung und der Transparenz von Qualifikationen hat die Kommission Anfang des Jahres 2004 einen Vorschlag für ein Rahmenkonzept unter dem Titel „Europass“ vorgelegt.² Der Europass soll dabei zu einem wirksamen Instrument zur Überwindung der immer noch existierenden Mobilitätshindernisse in einem „Europa der Bildung“ werden. Mit dem Europass sollen neben dem bereits seit 1999 existierenden Europass-Berufsbildung auch weitere bestehende europäische Initiativen zusammengefasst werden, so vor allem der gemeinsame europäische Lebenslauf oder auch der so genannte Diplomzusatz für Hochschulabschlüsse. Ergänzt werden soll dieses Portfolio durch einen Mobilitätsnachweis für Lernzeiten in anderen Ländern, einer Zeugniserläuterung für den Bereich der Berufsausbildung sowie durch das Europäische Sprachenportfolio, welches vom Europarat ausgearbeitet worden ist. Nach der politischen Einigung auf Ratsebene im Mai 2004 ist mit einer Verabschiedung der Entscheidung, welche unter das Mitentscheidungsverfahren fällt, bis zum Ende des Jahres zu rechnen.

Im Hochschulbereich ist nach der Verabschiedung im Jahre 2003 das „Programm zur Verbesserung der Qualität der Hochschulbildung und Förderung des interkulturellen Verständnisses durch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten – Erasmus Mundus“, in diesem Jahr angelaufen.³ Das mit 230 Mio. EUR für fünf Jahre ausgestattete Programm soll insbesondere die Vernetzung zwischen Hochschulen aus Europa und Drittländern fördern, nicht zuletzt zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Qualität der europäischen Hochschulausbildung im Zuge der Lissabonner Zielsetzungen. Hierzu dienen Stipendien an Gastwissenschaftler und bereits graduierte Studierende aus Drittländern, Partnerschaften mit Hochschulen aus Drittländern sowie unterstützende Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität europäischer Hochschulen. ‚Kernstück‘ des Programms ist jedoch die Förderung von Masterstudiengängen, die von mindestens drei Hochschul-einrichtungen aus mindestens drei EU/EWR/EFTA-Staaten angeboten werden müssen.

² Vgl. KOM(2003) 796 endg. v. 17.12.2003.

³ Vgl. Abl-EG L 345 v. 31.12.2003, S. 1ff.

Allerdings müssen diese europäischen Masterstudiengänge zum Zeitpunkt des Förderantrages bereits bestehen und einen gemeinsam anerkannten akademischen Grad verleihen. Zusätzlich müssen die Studiengänge eine bestimmte Anzahl von Studienplätzen für Studierende aus Drittstaaten bereitstellen, die nach erfolgreicher Bewerbung für den Studiengang ein Mobilitätsstipendium aus dem Programm erhalten werden.⁴

Erste Vorschläge zur neuen Programmgeneration ab 2007

Im Juli 2004 hat die Europäische Kommission nach einem öffentlichen Konsultationsprozess und eigenen Evaluationen die Gesetzgebungsvorschläge für die neue Generation der einschlägigen Bildungsprogramme vorgelegt.⁵ Insbesondere im Bildungsbereich will die Kommission die einzelnen Aktionen und Programme weiter integrieren und schlägt dementsprechend einen einzigen Rechtsakt für ein „Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens“ vor. Die sektoralen Einzelprogramme setzen dabei jedoch die eingeführten ‚Markennamen‘ fort, genauer gesagt Comenius für den Schulbereich, Leonardo da Vinci für die berufliche Aus- und Weiterbildung, Erasmus für den Hochschulbereich, Gruntvig im Bereich der Erwachsenenbildung, aber auch von kleinen Aktionslinien wie das Jean Monnet Programm für die Aktivitäten im Bereich der Europäischen Integration.

Wie üblich werden mit dem Vorschlag allgemeine Ziele formuliert, so vor allem mehr Substanz, d.h. konkrete quantitative Zielvorstellungen hinsichtlich der Zahl der Teilnehmenden am Programm, Vereinfachung der administrativen Durchführung, und eine stärkere Dezentralisierung des Programms.

Der vorgeschlagene Finanzrahmen für den Programmzeitraum 2007-2013 liegt bei 13,62 Mrd. Euro und richtet sich nach dem Kommissionsvorschlag für die mehrjährige Finanzplanung, die sich über denselben Zeitraum erstreckt. Unter Berücksichtigung der vielfältigen Kritik aus verschiedenen Mitgliedstaaten an der vorgeschlagenen Finanzplanung wird die anvisierte Ausstattung für das Bildungsprogramm kaum zu realisieren sein und vor einer grundsätzlichen Entscheidung über die Haushaltsmittel der Union ab 2007 wird der Rechtsakt auch nicht verabschiedet werden. Die vorgeschlagenen Mittelzuwächse in den einzelnen Programmteilen sind zudem beträchtlich und insgesamt entspricht der Zuwachs ca. 246% im Vergleich zur im Jahr 2006 auslaufenden Programmgeneration.

Auch im Jugendbereich hat die Kommission das Gesetzgebungsverfahren eingeleitet, wobei eher graduelle Anpassungen zum derzeit gültigen Programm Jugend geplant sind.⁶ „Jugend in Aktion“, so der neue Titel, umfasst wie bisher vor allem Jugendaustauschprogramme, den Europäischen Freiwilligendienst sowie Projekte mit Drittländern, die nun unter dem Programmteil „Jugend für die Welt“ zusammengefasst und ausgebaut werden. Gleichzeitig wird die Unterstützung von europaweit tätigen nichtstaatlichen Jugendorganisationen nun in das neue Programm integriert.⁷ Bei einer Mittelausstattung von 915

4 Vgl. auch: http://europa.eu.int/comm/education/programmes/mundus/index_de.html.

5 Vgl. KOM(2004) 474 endg. v. 14.07.2004.

6 Vgl. KOM(2004) 471 endg. v. 14.07.2004. Das ursprüngliche Ziel der Kommission, auch das Programm Jugend in das Bildungsprogramm zu integrieren, wurde nicht zuletzt nach der Konsultation mit den Programmnutzern nicht weiter verfolgt.

7 Die bis 2003 angewandte Praxis, Jugend- und andere Nichtregierungsorganisationen über die Verwaltungslinien im EU-Haushalt zu finanzieren, musste bereits im Jahr 2004 aufgrund der neuen Haushaltsordnung geändert werden. Zwischen Herbst 2003 und Frühjahr 2004 verabschiedeten Rat und EP verschiedene Aktionsprogramme, die bis zur neuen Programmgeneration im Jahre 2007 die Finanzierung von Nichtregierungsorganisationen sicherstellen.

Mio. Euro für sieben Jahre liegt der Zuwachs im Vergleich zum Vorgängerprogramm bei ca. 21%.⁸

Keine grundlegenden Änderungen im Verfassungsvertrag

Die im Juni 2004 abgeschlossenen Verhandlungen der Regierungskonferenz zum Verfassungsvertrag haben die vom Europäischen Konvent vorgelegten Vertragsartikel im Bereich der Jugend- und Bildungspolitik nicht mehr verändert.⁹ Somit wird im Rahmen der neu gegliederten Zuständigkeitseinteilung im ersten Teil der Verfassung die Bildungs- und Jugendpolitik den Politikbereichen zugeordnet (Art. I-17),¹⁰ in denen die Union Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungsmaßnahmen ergreifen kann.¹¹ Eine genaue Spezifizierung dieser Maßnahmen, die z.B. im Rahmen einer detaillierten vertraglichen Festschreibung der offenen Methode der Koordinierung hätte erfolgen können, ist allerdings weder im ersten Teil noch in den zentralen Vertragsartikeln (Art. III-282 und 283) zur Bildungspolitik vorgenommen worden. Die beiden Ergänzungen in Art. III-282 (derzeit Art. 149 EG-V) betreffen im Bereich der Jugendpolitik die Förderung von Maßnahmen, die die verstärkte Beteiligung der Jugendlichen am demokratischen Leben in Europa zum Ziel haben, und die Erwähnung des Sports, wobei sich die EU zum Ziel gesetzt hat, in „Anbetracht der sozialen und pädagogischen Funktion des Sports“ die europäische Dimension des Sports zu entwickeln.

Insgesamt spiegeln diese Status quo orientierten Anpassungen an der bestehender vertraglichen Verankerung nicht unbedingt die Entwicklungen der letzten Jahre wider. Obwohl einerseits die offene bildungspolitische Koordinierung keine vertraglich verpflichtenden Harmonisierungsmaßnahmen auf nationaler Ebene nach sich zieht, so ist doch zumindest partiell durch den Bologna-Prozess im Bereich der Hochschulen eine Dynamik entstanden, denen sich die Mitgliedstaaten kaum entziehen können. Diese Diskrepanz verdeutlicht einmal mehr, dass trotz der beschränkten Kompetenz der europäischen Ebene im Bildungsbereich weiterhin mit starken Europäisierungstendenzen zu rechnen sein wird.

Weiterführende Literatur

European Journal of Education, Sondernummer zum Bologna Prozess, Jg. 39, Nr. 3, September 2004.

8 Die Kommission hat parallel für den Medien- (MEDIA 2007) und den Kulturbereich (Kultur 2007) neue Programmvorschläge unterbreitet, die ebenfalls eine Laufzeit von sieben Jahren haben. Vgl. KOM(2004) 470 endg. v. 14.07.2004, bzw. KOM(2004) 469 endg. v. 14.07.2004.

9 Vgl. hierzu ausführlich das letztjährige Jahrbuch. Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Konventsentwurf und dem beschlossenen Verfassungsvertrag findet sich jedoch in einem angrenzenden Bereich. Im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik (Art. III-315) ist nun ein einstimmiger Ratsbeschluss erforderlich beim Abschluss internationaler Abkommen über den Handel von Dienstleistungen im Bildungssektor, wenn diese Übereinkünfte die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für ihre Erbringung beeinträchtigen könnten. Diese Einschränkung ist erst durch die Regierungskonferenz eingefügt worden.

10 Die Artikelangaben beziehen sich auf die durchnummerierte Fassung CIG 87/04 vom 06.08.2004.

11 In der Grundrechtecharta wird zudem das Recht auf Bildung, auf Zugang zur beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie auf unentgeltlichen Pflichtschulunterricht festgeschrieben (Art. II-74).