

Bildungspolitik

Ingo Linsenmann

Die Halbzeitbewertung des Lissabon-Prozesses hat auch in der Bildungspolitik deutlich gemacht, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten bisher hinter ihren Zielen für das Jahr 2010 zurückbleiben. Mehr öffentliche und private Investitionen im Bildungsbereich sollen hier ebenso Abhilfe schaffen, wie Maßnahmen zur Steigerung der Qualität. Darüber hinaus haben die Institutionen nach langen Verhandlungen die Richtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifikationen in reglementierten Berufen angenommen, sowie eine Reihe von weiteren Maßnahmen zur Zertifizierung von Qualifikationen auf den Weg gebracht.

Die Bildung- und Jugendpolitik im Lissabon-Prozess

Die bildungspolitischen Aktivitäten im Rahmen der Lissabon-Strategie sind seit dem Jahre 2004 im Arbeitsprogramm „Allgemeine und Berufliche Bildung 2010“ gebündelt. Dementsprechend ist auch im Bildungsbereich die Halbzeitbewertung der Lissabonner Strategie durchgeführt worden, zum Teil mit wenig ermutigenden Ergebnissen. In den meisten der bildungspolitisch relevanten Benchmarks wird erwartet, dass die Ziele für 2010 nicht erreicht werden. Die verabschiedeten Benchmarks betreffen im einzelnen die Quote der frühzeitigen Schulabgänger (max. 10 % bis 2010, erwartet werden ca. 14 %), der Studienabsolventen in den Fächern Mathematik, Naturwissenschaften und Technik (das Ziel eines 15 % Zuwachses wird wohl erreicht werden bei teilweisem Abbau des Geschlechterungleichgewichts), der Abschlüsse der Sekundarstufe II (der Anteil stagniert bei ca. 76,5 % der 22-Jährigen, die anvisierten 85 % werden wohl nicht erreicht), 15-Jährigen mit schlechten Lesekompetenzen (15,5 % sollen erreicht werden, der Anteil ist jedoch zwischen dem Jahr 2000 und 2003 um 0,4 auf 19,8 % gestiegen), sowie der Erwachsenen zwischen 25 und 64 Jahren, die sich am lebenslangem Lernen beteiligen (derzeit bei 9,4 % bei einer Benchmark von 12,5 %).¹

Nicht zuletzt deshalb gehen die neuen integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung, das zentrale Dokument der Union für die Umsetzung der Lissabonner Strategie, stärker als bisher auf die bildungspolitischen Herausforderungen für die Mitgliedstaaten ein.² Insbesondere wird die Erhöhung der Investitionen in das „Humankapital“ (Leitlinie 23) sowie Qualitätssteigerungen in den Aus- und Weiterbildungssystemen (Leitlinie 24) gefordert.³ Durch die Anpassung der Strategie werden die Mitgliedstaaten nun auch für diese Bereiche konkrete Pläne vorlegen müssen, womit dann transparenter als bisher eine Überprüfung der Umsetzungsfortschritte möglich sein wird. Bemerkenswert ist allerdings die Betonung der Bildungsminister, dass ihre eigenen Zielsetzungen im bildungspolitischen

¹ Vgl. European Commission: Commission Staff Working Paper, Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training, SEK (2005) 419 vom 22.03.2005.

² Vgl. hierzu auch die eher kritische Bewertung des Frühjahrsgipfels im März 2005 durch Hywel Ceri Jones: Lifelong Learning in the European Union: whither the Lisbon Strategy?, in: European Journal of Education 40/3 (2005), S. 248-260.

³ Vgl. Abl-EG L 205 v. 06.08.2005, S. 21ff.

Bereich über die stark beschäftigungsorientierten Leitlinien hinausgehen, so v.a. in den Bereichen Kultur, Bürgerschaft und persönliche Entfaltung.⁴

Auch die Jugend wird nun stärker von der Lissabon-Strategie erfasst; auch sie muss gefördert werden, damit Europa zum weltweit dynamischsten Wirtschaftsraum im Jahre 2010 werden kann. Auf Initiative einiger Staats- und Regierungschefs hat der Europäische Rat im März 2005 einen „Europäischen Pakt für die Jugend“ angenommen, um die besondere Bedeutung dieser Zielgruppe in der europäischen Beschäftigungsstrategie und der Strategie zur sozialen Eingliederung hervorzuheben. Auch wenn ähnliche Absichtserklärungen in der Vergangenheit keine substantiellen Maßnahmen nach sich gezogen haben (wie z.B. das Jugendmemorandum des Europäischen Rates von Köln 1999), so nehmen diesmal die neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien für 2005-2008 Bezug auf den Pakt für die Jugend, insbesondere hinsichtlich der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und der Anhebung des Bildungsniveaus. Die Leitlinien propagieren zudem einen neuen generationenübergreifenden Ansatz in der Beschäftigungspolitik.⁵

Maßnahmen auf europäischer Ebene

Nach einem Jahr Beratung haben die europäischen Institutionen am Ende des Jahres 2004 ein Rahmenkonzept verabschiedet, welches die Transparenz von Qualifikationen und Kompetenzen verbessern soll.⁶ Der fakultative ‚Europass‘ bündelt dabei die in den letzten Jahren eingeführten Einzelinstrumente, die durch den Aktionsplan zur Förderung der europäischen Mobilität aus dem Jahre 2000 initiiert wurden, und erweitert den bereits Ende der 1990er Jahre eingeführten Europass-Berufsbildung. Insgesamt fünf Dokumente können in dieses Portfolio aufgenommen werden: der Europass-Lebenslauf, der Mobilitätsnachweis, der Diplomzusatz, das Sprachenportfolio sowie die Zeugnisleräuterung, welche die Kompetenzen und Qualifikationen des Berufsabschlusszeugnisses beschreibt. Für die Durchführung auf mitgliedstaatlicher Ebene werden so genannte Nationale Europass-Zentralstellen eingerichtet.⁷

Ein weiteres zentrales Hindernis für Mobilität ist seit Jahrzehnten die Frage der Anerkennung von Berufsqualifikationen in einem anderen europäischen Mitgliedsland. Nach über drei Jahren Beratung hat der Binnenmarktrat im Juni 2005 endgültig die im Mitentscheidungsverfahren ausgehandelte Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in reglementierten Berufen angenommen, im Übrigen gegen die Stimmen Deutschlands und Griechenlands.⁸ Wesentliche Ziele der neuen Richtlinie sind die Konsolidierung (und damit Aufhebung) der fünfzehn derzeit für den Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikation geltenden Richtlinien sowie die Vereinfachung der Regeln und der Verwaltung des Anerkennungssystems. Mit der neuen Richtlinie müssen Mitgliedstaaten die in anderen EU-Ländern erworbenen Berufsqualifikationen anerkennen, wenn diese gleichwertig oder vergleichbar sind. Damit sollen Hindernisse insbesondere im Dienstleistungsbereich reduziert werden. Die Richtlinie betrifft reglementierte Berufe, also jene Tätigkeiten, deren Ausübung durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen geknüpft ist.

4 Vgl. die Pressemitteilung zum Rat Bildung, Jugend und Kultur am 23. und 24. März 2005, Nr. 9060/05 (Presse 118).

5 Vgl. Abl-EG L 205 v. 06.08.2005, S. 21ff.

6 Vgl. Abl-EG L 390 v. 31.12.2004, S. 6ff.

7 In Deutschland bei InWEnt angesiedelt, vgl. www.europass-info.de.

8 Richtlinie 2005/36/EG des EP und des Rates vom 07.09.2005.

Neuerungen der Richtlinie betreffen hauptsächlich die Form der Anerkennung sowie die Erarbeitung der diesbezüglichen Kriterien. Auch wenn die Mitgliedstaaten nun deutlicher als bisher in der Pflicht sind, vergleichbare Leistungsnachweise aus anderen Ländern weitgehend ohne weitere Prüfungen anzuerkennen, so sind doch bestimmte Mindeststandards einzuhalten. Jedes Mitgliedsland kann nun Kriterien erarbeiten, auch unter Beteiligung von Berufsverbänden, die eine Eingruppierung in ein europäisches Raster (Qualifikationsstufe) ermöglichen. Soweit ein Befähigungsnachweis eines Landes im gemeinsamen Raster nicht substantiell von der Eingruppierung eines anderen Landes abweicht, so muss dieses Land die Berufsqualifikationen als gleichwertig anerkennen. Damit wird jedoch andererseits der Grundsatz nicht aufgehoben, dass man zur Ausübung eines regulierten Berufs in einem anderen EU-Land über eine gleichwertige Qualifikation verfügen muss, wie die in diesem Beruf tätigen Personen des jeweiligen Landes. Die Mitgliedstaaten behalten damit gleichzeitig auch das Kontrollrecht über die Ausübung der jeweiligen Berufe; der Nachweis aus einem Mitgliedsland reicht damit nicht aus, um überall in der Union einen dieser Berufe auszuüben.

Etwas anders gelagert sind die Überlegungen, die zu einem gemeinsamen „Europäischen Qualifikationsrahmen“ für lebenslanges Lernen (EQF) führen sollen. Dieser gemeinsame Bezugsrahmen soll für die Anerkennung und Übertragbarkeit von Qualifikationen sowohl in der beruflichen als auch in der allgemeinen (Sekundar- und Hochschul-)Bildung dienen. Die Entwicklung von Qualifikationsrahmen läuft dabei parallel in drei verschiedenen thematischen Kontexten. Zum einen ist es Bestandteil des EU-Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“, zweitens ist sie Schwerpunktthema bei der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Berufsbildung („Kopenhagen“), und drittens enthält auch die Schaffung einer Europäischen Hochschulraums („Bologna-Prozess“) die Festlegung eines solchen Qualifikationsrahmens. Allen Initiativen gemeinsam ist das Ziel, gemeinsame Referenzpunkte – bezogen auf Lernergebnisse und Kompetenzniveaus – festzulegen, um so den Transfer, die Transparenz und die Anerkennung von Qualifikationen zu erleichtern. Ein Qualifikationsrahmen soll somit „die Voraussetzungen für eine Verbesserung der Qualität, der Zugänglichkeit und der Durchlässigkeit sowie der Anerkennung von Qualifikationen auf dem nationalen oder internationalen Arbeitsmarkt“ schaffen.⁹

Die Einführung eines gemeinsamen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen würde die beiden Initiativen im Hochschulbereich und bei der beruflichen Bildung, bezogen auf die EU, zusammenführen. Ähnlich wie die Einführung des Europasses soll dies nicht zuletzt der Integration beider Ausbildungswege dienen. Im Gegensatz zur oben genannten Richtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifikationen in reglementierten Berufen und analog zu den Bologna- und Kopenhagen-Prozessen soll der EQF nicht in die Regelungskompetenz nationaler Behörden (oder Gremien) eingreifen und so keine rechtlichen Verpflichtungen nach sich ziehen. Nach einem Konsultationsprozess in der zweiten Hälfte des Jahres 2005 ist mit einem Kommissionsvorschlag für eine Empfehlung von Rat und Parlament in 2006 zu rechnen.

Im Rahmen des Bologna-Prozesses zur Schaffung eines Europäischen Hochschulraums haben die inzwischen 45 Teilnehmerstaaten im norwegischen Bergen eine positive Halbzeitbilanz gezogen.¹⁰ Die Ministerkonferenz im Mai 2005 sah dabei bereits große Fortschritte bei der Einführung des zweigliedrigen Studiensystems (Bachelor/Master-

⁹ Europäische Kommission: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Auf dem Weg zu einem Europäischen Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen, SEK (2005) 957 vom 08.07.2005, S. 14.

¹⁰ Vgl., für das Kommuniké, www.bologna-bergen2005.no.

Studiengänge); so würden in den meisten Ländern bereits mehr als die Hälfte der Studierenden in diesen Studiengängen eingeschrieben sein. Der deutsche „stock-taking“-Bericht beziffert die Bachelor- und Master-Studiengänge in der Bundesrepublik auf 2.925 (Sommersemester 2005), dies entspricht ca. 26 % der Gesamtzahl. In absoluten Studierendenzahlen waren im Wintersemester 2003/2004 jedoch nur 5.3 % aller Studierenden für einen BA oder MA eingeschrieben. Die Konferenz sah ebenso große Fortschritte bei der Anerkennung der Studienabschlüsse. Die diesbezügliche Lissabon-Konvention haben bislang 36 Länder ratifiziert, die deutsche Ratifizierung steht jedoch aufgrund juristischer Probleme immer noch aus. Komplementär zu den Bemühungen der Bologna-Staaten gibt es auch im EU-Rahmen Initiativen hinsichtlich der europäischen Zusammenarbeit zur Qualitätssicherung in der Hochschulbildung.¹¹

Bildungs- und Jugendprogramme 2007-2013

Die Gesetzgebungsverfahren für die beiden Programme „Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens“ und „Jugend in Aktion“ wurden im Berichtszeitraum fortgeführt. Nach der Vorlage der Kommissionsvorschläge im Juli 2004 wird das Parlament im Oktober 2005 seine erste Lesung (im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens) abschließen. Das Bildungsprogramm vereinigt die sektoralen Einzelprogramme Comenius für den Schulbereich, Erasmus für den Hochschulbereich, Gruntvig im Bereich der Erwachsenenbildung (bisher im Sokrates-Programm zusammengefasst), Leonardo da Vinci für die berufliche Aus- und Weiterbildung, und kleinere Aktionslinien wie das Jean Monnet Programm für die Aktivitäten im Bereich der Europäischen Integration. Andere Aktionsprogramme werden in diese neue Struktur integriert werden, so z.B. die Programme Erasmus-Mundus und e-Learning. Das Programm „Jugend in Aktion“ führt das im Jahre 2006 auslaufende Programm Jugend mit kleineren Anpassungen fort.

Das Parlament wird in seiner ersten Lesung im Wesentlichen den Vorschlägen der Kommission folgen, nicht zuletzt durch die ausgereifte und gut funktionierende laufende Programmgeneration und den von der Kommission bereits integrierten Vorschlägen zur Rationalisierung und Entbürokratisierung der Programme. Änderungen werden vor allem an der Höhe der Erasmus-Zuschüsse vorgenommen werden, wie auch an der jeweiligen Gewichtung der Aktionslinien innerhalb beider Programme.¹² Darüber hinaus wird das Parlament die jeweilige finanzielle Gesamtausstattung der Programme erhöhen, wobei diese Erhöhung durch die Position des Parlaments zum mehrjährigen Finanzrahmen 2007-2013 vorweg genommen wurde.

Weiterführende Literatur

David-Pascal Dion: The Lisbon Process: a European Odyssey, in: *European Journal of Education* 40/3 (2005), S. 295-313.

Heiko Walkenhorst: The Changing Role of EU Education Policy – a Critical Assessment. Paper for the EUSA Ninth Biennial International Conference, 31.3.-02.04.2005, archiviert unter: <http://aei.pitt.edu/archive/00003177/>

¹¹ Vgl. die angestrebte Empfehlung von Parlament und Rat, KOM (2004)642.

¹² Vgl. die Berichtsentwürfe der Berichterstatterinnen des zuständigen EP-Ausschusses für Kultur und Bildung, Lissy Gröner und Doris Pack, vom 20.06.2005.