

Fördermaßnahmen für die Bildung. Die nächste Generation der EU-Bildungsprogramme

Vortrag am Europainstitut der Universität des Saarlandes

von Dr. Hermann Müller-Solger,

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie,

am 16.12.1997 in Saarbrücken

Anrede,

I.

die Bildungsprogramme der Europäischen Union SOKRATES¹ und LEONARDO da VINCI² laufen Ende 1999 aus. Für die 5 Jahre ihrer Laufzeit stehen Mittel im Umfang von insgesamt rd. 1,5 Mrd ECU zur Verfügung. Die nächste Generation dieser Programme soll auf einen 7-Jahreszeitraum (2000 bis 2006) ausgelegt werden.³ Man wird von einem Volumen zwischen 2 und 3 Mrd ECU, bzw. - historisch voraussichtlich korrekter - zwischen 2 und 3 Mrd Euro, ausgehen können.

Die aus diesem Sachverhalt abzuleitenden Fragen an die Politik und die betroffenen Kreise sind einfach: Wie gibt man 2 bis 3 Mrd Euro für Maßnahmen im Bildungsbereich auf europäischer Ebene effizient aus? Welche Ziele sollen verfolgt werden? Welche Bedürfnisse und Erwartungen haben die potentiellen Zielgruppen? Was hat sich bei den bisherigen Programmen bewährt und was nicht?

Die mit der Erarbeitung der erforderlichen Entscheidungsunterlagen verbundenen Fragen nach den Grundlagen für solche Fördermaßnahmen sind komplizierter. Sie betreffen die Frage nach dem Warum, nach der Rechtsgestalt, nach dem Verhältnis der Bildungsprogramme zu anderen EU-Maßnahmen und zu den Maßnahmen der Mitgliedstaaten und schließlich auch die Frage nach dem angemessenen Ansatz für eine EU-Politik in diesem Bereich. Für eine systematischere Bearbeitung dieser Fragen ist die Wissenschaft gefordert. Ich würde es sehr begrüßen, wenn aus diesem Kreise und diesem Institut in Saarbrücken

¹ Abl. EG L 87/10 v. 20.04.1995.

² Abl. EG L 340/8 v. 29.12.1994.

³ Europäische Kommission: Agenda 2000, Brüssel 15.07.1997, BTag-Drs. 13/8391.

eine entsprechende grundlegende Arbeit hervorgehen könnte. Von seiten der Ministerialbürokratie sind wir gezwungen, diese Analyse nach besten Kräften vorab zu leisten, damit wir wenigsten annähernd wissen, was wir tun.

Für die Bundesrepublik Deutschland hat es seit etwa einem Jahr sowohl von seiten des Bundes als auch von seiten der Länder Bemühungen gegeben, die Erwartungen der hierzulande Betroffenen an die nächste Generation der EU-Bildungsprogramme zu präzisieren. Durch eine Fragebogenaktion und eine Anhörung des BMBF sowie durch Beratungen in der Europakommission der Kultusministerkonferenz und Besprechungen zwischen Bund, Ländern und Sozialpartnern sind die Grundlagen für ein deutsches Positionspapier⁴ gelegt worden. Die endgültige insbesondere auch mit den Ländern abgestimmte Fassung wurde mit Schreiben von Bundesminister *Rüttgers* vom 05.11.1997 an das zuständige Mitglied der Europäischen Kommission, Frau *Cresson*, sowie an die Bildungsminister der an den Programmen beteiligten Staaten und an weitere Entscheidungsträger versandt. Dieses Papier ist im Internet über BMBF abrufbar. Die Europäische Kommission ihrerseits hat eine Mitteilung erarbeitet, die die Zukunft der EU-Bildungsprogramme vorbereiten soll. Sie trägt die programmatische Überschrift „Für ein Europa des Wissens“. Auch dieses Papier ist im Internet abrufbar. Ich will mich am Ende meiner Ausführungen damit knapp auseinandersetzen.

Diesem Ziel möchte ich mich in drei Schritten nach dem heuristischen Schema „Rahmen - Fenster - Blume“ nähern. Es geht um den Rahmen der Europapolitik insgesamt, das Fenster der spezifischen Bedingungen der EU-Zusammenarbeit im Bildungsbereich und die Blume des speziellen Programmkonzepts mit seinen faktischen Voraussetzungen und seinen leitenden Prinzipien. Manchem mag allerdings das Bild der Blume als zu idyllisch erscheinen. Etwas Dynamischeres wäre angemessener. Ich habe dafür viel Sympathie. Man darf sich also auch einen Ventilator vorstellen. Frischer Wind aus Europa tut unserem Bildungswesen gut.

⁴ Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie: Positionspapier zur Ausgestaltung der nächsten Generation der EU-Bildungsprogramme, v. 30.10.1997.

II.

Der Europäische Rat hat am 12. und 13.12.1997 in Luxemburg über die „Agenda 2000“ und über die Fortschritte bei der Wirtschafts- und Währungsunion beraten.⁵ Als Rahmenbedingungen für unser Thema sind in der Agenda 2000 drei Zielsetzungen besonders relevant, auf die ich kurz eingehen möchte: Die Verstärkung der Politik der Wissensförderung, die Reform der Strukturfonds und die Beitrittsstrategie.

Mit dem Vertrag von Amsterdam vom 02.10.1997 hat die Wissensförderung in der Europäischen Union eine deutliche Verstärkung erfahren. In die Präambel des EG-Vertrages wurde eine Ergänzung aufgenommen. Die hohen Vertragsparteien erklären sich darin

„Entschlossen, durch umfassenden Zugang zur Bildung und durch ständige Weiterbildung auf einen möglichst hohen Wissensstand ihrer Völker hinzuwirken.“

Mit diesem Zusatz werden Konzepte wie das lebenslange Lernen und die Wissensgesellschaft angesprochen. Manche sprechen in solchem Zusammenhang auch von der europäischen Wissensunion. Ein Grundlagenpapier von *Roberto Carneiro*, ehemaliger portugiesischer Bildungsminister, jetzt Leiter einer Fernsehstation in Portugal, das für eine Konferenz der EU-Bildungsminister mit den Bildungsministern der PHARE-Länder im April d. J. angefertigt wurde, ist dazu sehr lesenswert⁶.

Es ist durchaus beachtlich, daß dieser Zusatz in der Präambel des EG-Vertrages künftig unmittelbar und gleichrangig neben der Feststellung stehen wird, mit der die hohen Vertragsparteien ihre Entschlossenheit erklären, „durch den Zusammenschluß ihrer Wirtschaftskräfte Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen“.

Die Agenda 2000 greift diesen Gedanken der verstärkten Wissensförderung auf. Sie wendet ihn auf die Forschung, für die z. Z. über das 5. Rahmenprogramm und die künftigen spezifischen Programme verhandelt wird, und auf die Maßnahmen an, die die EU im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung verfolgt. Im Abschnitt über den neuen Finanzrahmen wird dieser Bereich zu den Prioritäten der internen Politiken gezählt, für die die Ausgaben

⁵ Europäischer Rat in Luxemburg, Schlußfolgerungen des Vorsitizes, Bulletin der Bundesregierung Nr. 12, S. 141 v. 16. Februar 1998.

⁶ *Roberto Carneiro*, Towards a Common House for Education in Europe, in: The Netherlands Ministry of Education, Culture and Science; Poland Ministry of National Education; European Commission Directorate - General XXII: Conference of Ministers of Education of the PHARE- and EU-Countries „Towards a Common European House of Education“, 21-22 April 1997 in Warsaw, Final Report, S. 5-29.

rascher steigen sollen als das Bruttosozialprodukt, die also bei einer künftigen Finanzplanung überproportional zu berücksichtigen wären.⁷

Das zweite große Thema der Agenda 2000, auf das ich hinweisen möchte, betrifft die Neuordnung der Strukturpolitik. Sie steht in einem engen Zusammenhang mit dem neuen Beschäftigungskapitel im Amsterdamer Vertrag. Der Beschäftigungsgipfel am 20. und 21.11. in Brüssel hat die Bedeutung und Aktualität dieses Bereichs hinreichend verdeutlicht.⁸

Die Agenda 2000 schlägt vor, die Strukturpolitik auf drei Ziele zu konzentrieren:

1. Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand,
2. Förderung von Regionen mit Strukturproblemen bei der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung und
3. Förderung der Entwicklung der Humanressourcen ohne Begrenzung auf bestimmte Fördergebiete.

Dieses dritte Ziel zeigt erneut den hohen Rang, der der Politik der Wissensförderung und Qualifizierung zugemessen wird. Der Beschäftigungsgipfel hat die Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die sich in hohem Maße in Qualifizierungsmaßnahmen darstellt, nachhaltig bekräftigt. Das künftige Beschäftigungskapitel wird diesen Ansatz auch bei den internen Politiken, der sog. Rubrik 3 des Haushalts, aufnehmen und verstärken.

Die Frage ist, wie sich diese Politiken, die Strukturpolitik mit ihrem neuen Ziel 3 und die künftige Beschäftigungspolitik, die durch den Beschäftigungsgipfel ja bereits vor der Ratifizierung des Amsterdamer Vertrags eingeleitet worden ist, zur Bildungspolitik im engeren Sinne verhalten. Wie weit bleibt die Beschäftigungspolitik Rahmen, und wie weit reicht sie bereits in das spezifische Fenster der bildungspolitischen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene hinein, das Fenster, das durch die Artikel 126 und 127 des geltenden EG-Vertrages definiert wird?

Als drittes Thema die Beitrittsstrategie: Die Zusammenarbeit im Rahmen der EU-Bildungsprogramme gehört bereits heute zu den am weitesten entwickelten Vorbeitrittsaktivitäten. Die Programme SOKRATES und LEONARDO da VINCI enthalten Öffnungsklauseln für die

⁷ Vgl. Agenda 2000, dritter Teil, Abschnitt II, Kap. 3.

⁸ Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Bulletin der Bundesregierung Nr. 102, S. 1313 v. 17.12.1997.

Beteiligung der Beitrittskandidaten.⁹ In den Assoziationsräten und den spezifischen Abkommen werden die Regeln der Beteiligung für eine zunehmende Zahl von Staaten festgelegt. Heute nehmen vier dieser Staaten an dem Programm teil. Vom nächsten Jahr an sind es 6 Staaten. Es ist davon auszugehen, daß die neuen Programme ab dem Jahr 2000 alle 10 Beitrittskandidaten aus den MOE-Ländern sowie Zypern und möglicherweise auch die Türkei einschließen werden. Mit den 15 EU-Staaten und den bereits heute gleichberechtigt teilnehmenden drei EWR-Staaten ergibt das eine Gesamtzahl von 30 beteiligten Staaten.

Die Politik der Wissensförderung, die Beschäftigungs- und Strukturpolitik wie auch die Beitrittsstrategie stellen gesamtpolitische Aufgaben von großer Reichweite dar. Man darf diese größeren Dimensionen nicht aus den Augen verlieren, wenn man sich dem Fenster zuwendet, das der EG-Vertrag in den Artikeln 126 und 127 der Bildungspolitik im engeren Sinne zugewiesen hat. Man muß aber auch darauf bedacht sein, daß man nicht ständig die gesamte Wucht dieser sogenannten großen Politik auf dieses Fenster wirft. Es könnte Schaden nehmen.

III.

Im Hinblick auf die spezifischen Bedingungen für die Tätigkeit der EU im Bereich des Bildungswesens möchte ich einige systematische und einige historische Bemerkungen vortragen. Bei den systematischen Bemerkungen werde ich mir eine Abschweifung zu der Frage erlauben, die lautet: Worin sollte der spezifische Charakter einer Förderpolitik der EU für den Bildungsbereich liegen?

Der Begriff der Fördermaßnahme taucht in den Artikeln 126, 128 und 129 EGV erstmals auf. Er steht in allen drei Fällen neben dem Begriff der Empfehlung. Auf diese Paarung möchte ich noch zurückkommen. Wer die Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag verfolgt hat weiß, daß der Artikel 126 als Muster für die anderen gedient hat.

Selbstverständlich findet eine Fördertätigkeit der Europäischen Union in vielen Bereichen und Formen statt. Rund 30 Artikel des EG-Vertrages nutzen den Begriff des Förderns. Die Fördermaßnahmen für den Bereich der Bildung weisen bisher jedoch eine Besonderheit auf und sollten diese behalten, indem sie in die Rechtsform des „Beschlusses“ gefaßt worden sind. Dieser Begriff wird ins Englische mit *decision* und ins Französische mit *décision* übersetzt.

⁹ SOKRATES-Beschluß, a.a.O. (Fn 1), Art. 7 Abs. 3; LEONARDO-Beschluß, a.a.O. (Fn 2), Art. 9 Abs. 1.

Allerdings ergibt sich damit eine Wortidentität mit der Übersetzung des Begriffs Entscheidung, wie er in Artikel 189 EGV als Rechtsform vorgesehen ist. Die Europarechtler helfen sich im französischen Sprachgebrauch, indem sie für das deutsche Wort Beschluß den Begriff *décision sui generis* benutzen oder auch den Begriff *décision/Beschluß*.¹⁰ Worin besteht der Unterschied?

Der Unterschied zwischen dem Beschluß und der Entscheidung liegt im wesentlichen in folgendem: Die Entscheidung ist an einen Empfänger gerichtet, der im Rechtsakt bezeichnet wird. Beim Beschluß fehlt diese Bezeichnung. Der Beschluß hat damit keine unmittelbare Außenwirkung.¹¹ Die Mitgliedstaaten sind zwar aufgrund der allgemeinen Treuepflicht nach Artikel 5 EGV verpflichtet, die Durchführung solcher Beschlüsse bzw. solcher Fördermaßnahmen zu unterstützen, sie sind aber nicht gezwungen, spezifische Ziele dieser Maßnahmen in ihre Politik zu übernehmen.

Neben den Fördermaßnahmen steht in Artikel 126 die Rechtsform der Empfehlung. Die Entscheidungsverfahren für beide Formen sind unterschiedlich, daher sollten auch ihre Zielsetzung und Reichweite unterschiedlich sein. Klar ist, daß die Empfehlung nach Artikel 189 EGV nicht verbindlich ist.

Im Rate der EU wird z. Z. die erste auf Artikel 126 EGV gestützte Empfehlung beraten.¹² Sie betrifft die Zusammenarbeit bei der Qualitätssicherung der Hochschulen. Das ist ein gutes und wichtiges Thema, dem allerdings der Vorschlag der Kommission und das vorliegende Beratungsergebnis nur in begrenztem Maße gerecht geworden sind. Die deutsche Delegation hat sich im Rat der Stimme enthalten, weil diese Empfehlung zugleich die Einleitung bzw. Modifizierung einer Fördermaßnahme vorsieht. Die Trennung der Rechtsformen im Vertrag macht keinen Sinn, wenn man sie schon beim ersten Fall durchbricht.

Ich muß holzschnittartig sein und möchte diese Auslegungsfragen auf die allgemeinere politische Dimension beziehen. Was Fördermaßnahmen in der Form des Beschlusses und Empfehlungen gemeinsam haben ist, daß sie nicht verbindlich sind. Was sie unterscheidet ist, daß bei den Fördermaßnahmen Geld fließt und bei den Empfehlungen nicht. Beide bieten

¹⁰ *Félix van Craeynest*, Juristischer Dienst des Rates der EG: La Nature Juridique des Résolutions en Matière d'Education, Brüssel 06.05.1988.

¹¹ Juristischer Dienst des Rates der EG: LINGUA-Programm-Rechtsgrundlage und Form des Rechtsakts, Brüssel 21.03.1989, Dok. 5634/89 restreint EDUC 14 JUR 43, S. 7.

¹² Vorschlag für eine Empfehlung des Rates über die europäische Zusammenarbeit zur Sicherung der Qualität der Hochschulbildung, Dok. KOM (97) 159 endg. vom 02.05.1997.

gleichsam Orientierungs- und Erprobungsmöglichkeiten für die Fortentwicklung der Politiken der Mitgliedstaaten. In den Förderprogrammen können der Ausbau der europäischen Zusammenarbeit vorangebracht und Sachlösungen zu Einzelfragen erarbeitet werden. Mit den Empfehlungen kann eine Annäherung der Ziele und Verfahren des Bildungswesens auf freiwilliger Basis eingeleitet werden, die bei aller Notwendigkeit der Bewahrung der Vielfalt der Kulturen und Bildungssysteme und bei aller strikten Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems letztlich doch eine ziemlich vernünftige Sache bleibt.

Ich vertrete daher nachdrücklich die These, beide Rechtsformen sorgfältig getrennt zu halten. Eine Fördermaßnahme sollte zwar auch programmatische Elemente enthalten, entscheidend ist jedoch, welche konkreten Maßnahmen ermöglicht werden. Eine Empfehlung sollte demgegenüber nicht mit dem goldenen Zügel der finanziellen Förderung ihre Ziele durchzusetzen versuchen. Sie sollte ein politisches konzeptionelles Angebot sein. In dieser Form kann und sollte sie meiner persönlichen Ansicht nach viel umfassender angelegt werden, als das z. B. in der genannten Empfehlung über die Qualitätssicherung in Hochschulen geschehen ist. Die vorliegende Empfehlung enthält lediglich wenige ziemlich selbstverständliche Verfahrensaspekte zur Qualitätssicherung in Hochschulen. Zu der Frage, was die Qualität von Hochschulen selbst ausmacht, dringt sie nicht vor. Könnten wir uns nicht darauf verständigen, daß der Forschungsbezug, der Erfolg der Absolventen, die internationalen Aktivitäten, das Zugangsverfahren, die Organisation der Lehre und vieles andere wesentliche Parameter für die Qualitätsbestimmung von Hochschulen wären? Ich denke, daß sich die Kommission mit ihrem Vorschlag mutiger auf derartige Themen einlassen könnte. Sie könnte die besten Experten bei der Ausarbeitung heranziehen. Eine konzeptionelle Debatte auf hohem Niveau könnte folgen. Das Produkt könnte Anstöße und vielleicht auch Maßstäbe für die nationale Debatte liefern. Die Anwendung bliebe anheim gestellt. Mit dem Prozeß der Berichterstattung über die Umsetzung einer solchen Empfehlung wäre dann allerdings auch politisch Sensibles verbunden. Ich denke, daß man das aushalten muß nach dem Motto: „Wer sich nicht vergleicht, verbleicht“. Hierzu paßt, daß der niederländische Bildungsminister *Jo Ritzen* beim letzten Bildungsministerrat am 20.11.1997 eine Wette ausgelobt hat: Jeder, der im Bildungsbereich ein Problem nennen könne, das nur ihn betrifft, solle eine Flasche Champagner erhalten. Der Champagner wird gespart werden. Wir haben die Probleme stets gemeinsam. Empfehlungen können hier gemeinsame Orientierung bieten.

Der Bearbeitung gemeinsamer Probleme dienen auch die Förderprogramme. Ich will das im nächsten Abschnitt anhand des deutschen Positionspapiers zur Zukunft der EU-Bildungspro-

gramme genauer erläutern. Zuvor jedoch meine Abschweifung und einige wenige historische Daten.

Die Abschweifung: Die Politik und der Staat haben ständig an der Bewahrung und an der Erneuerung des Lebenszusammenhangs zu arbeiten, für den sie Verantwortung tragen. Sie machen Gesetze und sorgen für deren Ausführung. Dabei werden z. B. ständige Dienste aufrecht erhalten wie die Tätigkeit der Lehrer, der Polizisten oder der Verwaltungsbeamten. Daneben gibt es die gezielten Interventionen von seiten der Politik und des Staates und schließlich als vierte elementare Äußerungsform, die der Politik und den demokratischen Staaten zur Aufgabe gemacht ist, das Angebot von geistiger Führerschaft. Der Bundespräsident hat in bezug auf die Bildungspolitik den Wettbewerb um die geistige Führerschaft angemahnt¹³. Es bestehen hier Defizite. Im politischen Raum wie mit den Mitteln des Staates muß eine solche Debatte auf hohem Niveau am Leben erhalten werden. Hierzu gehört besonders, daß Aufgaben und Lösungsvarianten ins Bewußtsein treten. Im Rückblick auf die 60er und 70er Jahre ist es mir eine wichtige Einsicht, daß damals eine System- und rechtsförmige Organisation der Institutionen und Aktionen das erste und oft einzige Anliegen war. Heute scheint mir eine projektförmige Organisation die sich immer stärker durchsetzende Zielvorstellung zu sein. Auch das würde ich von der Wissenschaft gern genauer untersucht haben.

Man mag Empfehlungen des Rates nach Artikel 126 EGV der Tätigkeitsdimension der Angebote von geistiger Führerschaft zurechnen. Die Fördermaßnahmen sind hingegen anders zu charakterisieren. Sie fallen in den Bereich der gezielten Interventionen oder der Subventionen. Bei diesen wiederum möchte ich zwei Arten unterscheiden, die Stützungsinterventionen und die Anreizinterventionen. Auch die EU kennt beide Formen: die Strukturfonds haben im wesentlichen die Aufgabe zu stützen, und zwar auch im Bereich von Bildung und Qualifizierung; die Bildungsprogramme sollten hingegen streng unter dem Vorzeichen des Anreizes gesehen werden. Dies ist eine der zentralen Thesen, die ich hier vertreten möchte. Tatsache ist allerdings, daß gegenwärtig sowohl bei den Strukturfonds als auch bei den Bildungsprogrammen mancherlei Vermischungen zu beobachten sind.¹⁴ Die Wirksamkeit der

¹³ Vgl. die Rede des Bundespräsidenten am 26.04.1997 in Berlin, Bulletin der Bundesregierung 33, S. 355, vom 30.04.1997; *Michael Rutz* (Hrsg.), *Aufbruch in der Bildungspolitik*. Roman Herzogs Rede und 25 Antworten, München 1997.

¹⁴ Im ERASMUS-Programm spielt beispielsweise das Ziel eine große Rolle, sämtliche Hochschulen Europas flächendeckend einzubeziehen. Die Strukturfonds fördern demgegenüber insbesondere in den sog. Gemeinschaftsinitiativen zahlreiche Innovationsprojekte, die wie entsprechende Maßnahmen in den Bildungsprogrammen transnational angelegt sind und ausgeschrieben werden.

Maßnahmen wird dadurch letztlich beeinträchtigt. Diese Situation müssen wir soweit wie möglich klären.

Fördermaßnahmen für die Bildung müssen in einem sehr deutlichen Maße den Charakter von Anreizen haben. Dies kann indirekt Wirkungen auslösen, die viel nachhaltiger sind als manche direkte Intervention zur Behebung tatsächlicher oder angenommener Übel. Man muß die Phantasie und den Willen zu Innovation durch Ziel- und Handlungsangebote wecken und stärken frei nach dem chinesischen Spruch: „Gib dem Seemann kein Segel, lehre ihn den Wind beherrschen“.

Die Kompetenzlage des Vertrages läßt direkte Interventionen in die Bildungspolitik der Mitgliedstaaten nicht zu. Mancherlei Wunschvorstellungen bei Vertretern der Kommission, eine unmittelbare Verantwortung für die Qualität der Bildung aller jungen Menschen in Europa zu übernehmen, haben keine Basis. Die Entwicklung der Gemeinschaft und ihres Vorstoßes in politisch institutionelles Neuland hat besonders im Zusammenhang mit der Herausbildung des Subsidiaritätsprinzips für den Bereich der Bildungspolitik eine in meinen Augen viel klügere Variante hervorgebracht. Sie besteht darin, daß die EU mit Empfehlungen und Fördermaßnahmen sehr nachhaltige Anreize auslösen kann. Ventilatoren im Fenster.

Es lohnt sich, zwei Minuten auf einen Rückblick auf die europäische Bildungszusammenarbeit zu verwenden. Ich möchte auf folgende Daten aufmerksam machen:

- 1963: Der Rat beschließt, gestützt auf Artikel 128 des EWG-Vertrages, allgemeine Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung¹⁵. Anpassungs- und Aufstiegsfortbildung sind hier bereits wichtige Elemente. Diese allgemeinen Grundsätze sind bis heute nicht ausgeschöpft, jetzt aber eher überholt.
- 1969: Die Europäische Gemeinschaft hatte die Krise der französischen Politik des leeren Stuhls überwunden. Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs, hier besonders der kurz zuvor ins Amt gekommene Bundeskanzler *Willi Brandt*, appellierten an die Jugend Europas, sich für die Gemeinschaft zu engagieren. Bildung - das Thema der 60er und 70er Jahre - soll der Weg sein, die Jugend zu erreichen und zu beteiligen.

¹⁵ ABI. EWG Nr. 63 v. 20.04.1963.

- 1976: Ein erstes Aktionsprogramm mit Themen wie Hochschule, Fremdsprachen, Wanderarbeitnehmer wird beschlossen und verwirklicht.¹⁶ Hier überwiegt noch die intergouvernementale Zusammenarbeit.
- 1985: Der Europäische Rat von Mailand billigt den Bericht über das „Europa der Bürger“¹⁷. Dieser Bericht ist die Keimzelle für die späteren Aktionsprogramme, die nunmehr unmittelbar auf den Vertrag gestützt werden. Es folgen Programme für die berufliche Erstausbildung, die Weiterbildung, die Zusammenarbeit von Hochschule und Wirtschaft, die Fremdsprachen und die Hochschulzusammenarbeit.¹⁸ Mit dem ERASMUS-Programm beginnt eine sprunghafte Ausweitung der Studentenmobilität in Europa. Rund 500 000 Studenten haben bisher teilgenommen. Es gibt so etwas wie einen ERASMUS-Effekt für die Hochschulen. In anderen Bereichen geschieht das entsprechend.
- 1986-1994: Die bereits genannten Einzelprogramme der ersten Generation werden beschlossen und durchgeführt.
- 1995-1999: Die Förderung wird jetzt auf der Grundlage des Maastrichter Vertrages in zwei größere Programme zusammengefaßt: LEONARDO da VINCI und SOKRATES. Allerdings bleibt diese Zusammenfassung noch weitgehend additiv. Das LEONARDO-Programm zählt nicht weniger als 19 Einzelziele auf, Prioritäten kommen hinzu, Aktionslinien erscheinen doppelt und sind z. T. nur durch die Vorgeschichte erklärbar. Das gilt entsprechend für das SOKRATES-Programm. Man kann hier über 20 Einzelaktionen zählen, von Betreuungsmaßnahmen für die Kinder von Schaustellern bis hin zur Erarbeitung von *Curricula* für Hochschulen. Der *Acquis* der Zeit von 1993/1994 wurde in den Programmen versammelt. Ein organisierender Kerngedanke ist noch nicht klar erkennbar. Der Schritt in die nächste Generation muß vieles von den heutigen Programmen erhalten und z.B. den ERASMUS-Effekt weiter verstärken. Er muß aber zugleich den Charakter, die Ziele und die Handlungsformen der Maßnahmen schärfer herausarbeiten und

¹⁶ Abl. EWG Nr. C 38 v. 19.02.1976.

¹⁷ Auswärtiges Amt, Europa der Bürger, Berichte des Ad-hoc-Ausschusses für das Europa der Bürger an den Europäischen Rat. Reihe: Berichte und Dokumentationen, Bonn September 1985.

¹⁸ Die Programme tragen die Namen PETRA, FORCE, COMETT, LINGUA und ERASMUS. Vgl. dazu Müller-Solger, Czysz, Leonhard, Pfaff, Bildung u. Europa. Die EG-Fördermaßnahmen, Bonn 1993.

letztlich genauer verstehen, was die Europäische Union auf diesem Gebiet leisten kann und soll¹⁹.

IV.

In die Reihe der eben genannten Daten hätte auch eine EntschlieÙung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen aus dem Jahre 1988 aufgenommen werden können, ein Text aus der Zeit vor dem Maastrichter Vertrag in der BeschluÙform der sogenannten gemischten Formel, d. h. gestützt sowohl auf den EWG-Vertrag als auch auf eine mit diesem BeschluÙ einhergehende intergouvernementale Übereinkunft. Die EntschlieÙung, an der wir damals in der deutschen Präsidentschaft kräftig formuliert haben, behandelt die europäische Dimension im Bildungswesen.²⁰ Im nächsten Jahr wird man auf eine 10jährige Diskussion zu diesem Schlagwort zurückblicken können.

Es ist nicht ohne Zusammenhang mit dieser früheren BeschluÙlage, daß der Maastrichter Vertrag als erstes Ziel der Tätigkeit der Gemeinschaft die Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen nennt. Das deutsche Positionspapier, das generell von der These ausgeht, daß der Maastrichter Vertrag bisher nicht ausgeschöpft worden ist²¹, stellt diesen Begriff in den Mittelpunkt. Das Papier der Kommission verwendet demgegenüber den Begriff des europäischen Bildungsraumes. Auch dieser Begriff ist nicht neu. Der LEONARDO-BeschluÙ spricht von der „schrittweisen Entwicklung eines offenen europäischen Raums der Berufsbildung“. Im SOKRATES-BeschluÙ ist von einem „offenen europäischen Raum der Zusammenarbeit im Bildungswesen“ die Rede.

Die Begriffe „Dimension“ und „Raum“ liegen nicht weit auseinander. Dennoch möchte ich auf einen Unterschied aufmerksam machen, der mir konstitutiv zu sein scheint: Die Zielvorstellung „europäische Dimension“ zeigt ziemlich genau an, daß durch die europäischen Bezüge ein Zuwachs und ein Mehrwert entsteht. Die vorhandenen Bildungssysteme erhalten eine gemeinsame Ausrichtung, ihr Bestand an Gemeinsamkeiten wird ausgebaut, ein europäischer

¹⁹Vgl. Müller-Solger, Czysz, Petzold, Pfaff, Bildung und Europa. Die EU-Fördermaßnahmen. 2. völlig neu bearbeitete Auflage, Bonn 1997, S. 9-36.

²⁰ABl. EG Nr. C 177 v. 06.07.1988.

²¹Vgl. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung: Gemeinsame Position zur europäischen Berufsbildungspolitik. BeschluÙfassung der Kommission vom 17.06.1996, in: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie: Berufsbildung. Der europäische Faktor, Bonn 1996, S. 49.

Faktor tritt in den einzelnen Bildungssystemen auf, der mit der Zeit deutlicher und fester hervortreten soll.

Der Begriff „Bildungsraum“ ist demgegenüber Ausdruck eines umfassenderen Anspruchs. Die Mitteilung der Kommission formuliert:

„Ein hauptsächlicher Leitgedanke liegt dieser Mitteilung zugrunde: Der fortlaufende Aufbau eines europäischen Bildungsraums, der offen und dynamisch ist. In einer sich schnell ändernden Welt müssen unsere Gesellschaften allen Bürgern, gleichgültig welchen Alters oder welcher sozialen Stellung, verstärkt die Möglichkeit des Zugangs zum Wissen geben. Deshalb muß der Bildungsraum im weitesten Sinne des Wortes errichtet werden: Sowohl in geographischer als auch in zeitlicher Hinsicht. Er muß den Rahmen für die Bereitstellung von Möglichkeiten darstellen, um die Zielsetzung der lebenslangen Bildung und Ausbildung konkreter zu machen.“²²

Im Papier der Kommission werden zudem drei Dimensionen des europäischen Bildungsraumes hervorgehoben: die Aneignung von Kenntnissen, die Bereicherung des Konzepts der Unionsbürgerschaft und die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit durch die Aneignung von Kompetenz. Dieses sind durchaus wichtige Ziele der Bildungspolitik. Aber sind sie nicht zu allererst Aufgabe der Mitgliedstaaten? Die EU kann und soll Beiträge liefern, nicht mehr und nicht weniger.

Es ist kein engstirniger Kompetenzkonservatismus (den hervorzukehren, ein Bundesbeamter besonders wenig Anlaß hätte), wenn im deutschen Papier der Grundsatz der Subsidiarität²³ nachhaltig beschworen wird. Im Zusammenhang mit der Förderung im Schulbereich heißt es dort z. B.:

„Zu beachten bleibt, daß die EU durch Stimulierungsvorhaben vor allem im Bereich der Schulen wirkungsvolle Starthilfen zu geben vermag, eine dauerhafte Erweiterung des pädagogischen Aktionsraums der Schulen um eine europäische Dimension hingegen nur von den auf nationaler oder regionaler Ebene Verantwortlichen geleistet werden kann.“

Auch um des Kontrastes Willen spitze ich zu: Europäische Dimension wird assoziiert mit dem *bottum-up*-Ansatz. Aus dem Begriff „europäischer Bildungsraum“ spricht hingegen ein *top-*

²² Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen: Für ein Europa des Wissens, Brüssel 12.11.1997, Dok. KOM (97) 563 endg., S. 3.

²³ Vgl. Anm. 4, Abschnitt I.3. Dort wird auf das Subsidiaritätsprotokoll des Vertrags von Amsterdam Bezug genommen. Vgl. Klaus-Peter Nenz, Reinhard Sieberberg, Der Vertrag von Amsterdam. Text des Vertrages und der neuen Fassungen vom EU-Vertrag und EG-Vertrag, Starnberg 1997, S. 161-165.

down-Denken, das bereits mehr als einmal auf die Kritik der Mitgliedstaaten und auch der Sozialpartner gestoßen ist.

Ein Globalziel muß man operationalisieren. Das drückt sich im deutschen Konzept in den Begriffen „Partizipation“ und „Innovation“ aus. Es geht um die Begegnung und Zusammenarbeit der Menschen einerseits und das Ziel, aus dieser Begegnung Neues zu gewinnen andererseits. Im Papier der Kommission heißt es im Vergleich dazu, daß der Bildungsraum „errichtet“ werden soll. Wie das operationalisiert wird, ist nicht ohne weiteres klar.

Ich beschränke mich jetzt darauf, zunächst die Grundzüge des deutschen Papiers weiterzuentwickeln: Wenn Partizipation und Innovation Leitvorstellungen sind, dann muß auf eine ausgewogene Beteiligung aller Mitgliedstaaten und ihrer Bürger geachtet werden. Für die Mobilitätsförderung sollte es daher weiterhin Quoten für die Mitgliedstaaten geben. Auch bei anderen Maßnahmen sollte eine gleichmäßige Verteilung angestrebt werden. Wir sagen, daß 80 % der Mittel nach Quoten auf die Mitgliedstaaten verteilt werden, für die restlichen 20 % aber ein sehr scharfer Wettbewerb gelten soll, um Qualität und Innovation besonders anzureizen.

Erlauben Sie mir, hier gleich einer kritischen Frage zu begegnen, die lauten könnte: Wie paßt ein Denken in Quoten zu der Philosophie des freien Anreizes, von der vorher die Rede war? Hier ist zu unterscheiden: Der Anreiz gilt den einzelnen Bildungssystemen und seinen Akteuren, er ist auf Innovation gerichtet. Die Quote hingegen soll die Begegnung zwischen den verschiedenen Systemen möglichst umfassend sicherstellen. Sie ist auf die horizontale Dimension der Partizipation gerichtet. Das Ziel ist also eine regional ausgewogene Anreizpolitik, wobei man sich um der Wirksamkeit der Anreize willen und in Anbetracht der großen Zahl der beteiligten Staaten auf eine Verteilung nach Mitgliedstaaten beschränken sollte.

Wer ein Aktionsprogramm auflegt, muß sich darüber im klaren sein, welche Aktionsarten ihm zur Verfügung stehen. Das deutsche Papier hebt 4 Aktionsarten hervor, die ich hier nur nennen möchte:

- Austauschmaßnahmen,
- Kooperations- und Pilotprojekte,
- Informationsaustausch,
- Stimulierungsvorhaben.

Zu letzteren nur zur Erläuterung: Hier geht es besonders um Maßnahmen für Schulen. Für die 40 Mio schulpflichtigen Schüler in der EU sind - wie in den anderen Bereichen auch - letztlich nur punktuelle Begegnungen mit ihren Partnern in der EU möglich. Wettbewerbe und Kleinprojekte können solche Möglichkeiten schaffen.

Lassen Sie mich auch darauf hinweisen, daß der genannte Katalog nicht abgeschlossen ist. Die Kommission nennt in ihrem Papier zu Recht die Förderung von Netzwerken als eine weitere Aktionsart, auch wenn man dies unter die Kooperationsprojekte subsumieren könnte. Ebenso ist die Durchführung von Studien eine bewährte Art der Zusammenarbeit. Sie ist besonders für den Informationsaustausch wichtig und kann als Teil dieser Aktionsart gelten.

Der nächste Schritt besteht darin, spezifische Handlungsziele festzulegen. Aus den Artikeln 126 und 127 des EG-Vertrages leitet das deutsche Papier sieben Aktionsschwerpunkte ab.²⁴ Ich will auch hier zuspitzen: Der Vertrag enthält sowohl Aussagen über Aktionsarten (z. B. Förderung der Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen) als auch thematische Handlungsaufträge an die Union. Aufgabe ist, diese Handlungsaufträge konkret aufzugreifen. Sie betreffen die Förderung folgender Themen: Fremdsprachen, Vielfalt der Kulturen, Qualitätssicherung, Multimedia, Berufsvorbereitung, Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen und Unternehmen und das lebenslange Lernen. Diese Themen sind nicht immer wörtlich dem Vertrag entnommen, in jedem Falle aber dem Sinn einzelner Festlegungen entsprechend.

Festzuhalten ist, daß bereits im Maastrichter Vertrag Schlüsselthemen der Bildungspolitik der 90er Jahre formuliert sind, die weiterhin Gültigkeit haben. Das ist aus der Entstehungsgeschichte der Artikel recht gut erklärbar.²⁵ Diese Schlüsselthemen sollten nach dem deutschen Vorschlag die Leitthemen für ein mehrjähriges Aktionsprogramm in allen Bereichen des Bildungswesens in der nächsten Programmgeneration abgeben. Das deutsche Papier enthält darüber hinaus einen ergänzenden Gedanken, indem es vorschlägt, nur 80 % der Projektmittel auf ein solches Mehrjahresprogramm festzulegen und den Rest für zusätzliche Themen zu reservieren, die im Laufe der Jahre 2000 bis 2006 in den Vordergrund treten können.

²⁴ Art. 126 EGV Abs. 1 (Qualitätssicherung, Vielfalt der Kulturen), Abs. 2 1. u. 6. Spiegelstrich (Fremdsprachen, Multimedia); Art. 127 EGV Abs. 2 2., 3. u. 4. Spiegelstrich (lebenslanges Lernen, Berufsvorbereitung, Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen und Unternehmen).

²⁵ Die Tätigkeitskataloge der Art. 126 und 127 EGV gehen wesentlich auf die vorangegangenen Aktionsprogramme zurück. Vgl. *H. Engelhard, H. Müller-Solger*, Kommentar zu Artikel 126 und 127, in: C. O. Lenz (Hrsg.), *Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften*, Köln 1994, S. 829-840.

Der nächste Abschnitt im deutschen Papier betrifft die Verfahren. Auch hier will ich nur die Stichworte anführen: Professionalisierung, Dezentralisierung, Vereinfachung und Stärkung der Kontrollen. Mir kommt es darauf an, drei damit verbundene prinzipielle Aspekte besonders deutlich zu machen: Der eine betrifft die Durchführungsstruktur. Wir plädieren für Professionalisierung und modernes *outsourcing*, also eine gewisse Trennung von politischer und administrativer Ebene. Der andere betrifft das Verhältnis zwischen der nationalen und der europäischen Ebene. Wir plädieren dafür, daß das Gewicht bei den Entscheidungen über Projekte gleichmäßig zwischen beiden Ebenen verteilt wird. Die eine ist Anwalt für die europäische Sache, die andere für die Nützlichkeit im nationalen Zusammenhang. Der dritte Aspekt schließlich betrifft die Struktur des Verfahrens: Wenn man die Verfahren für Antrag und Bewilligung erleichtert und beschleunigt, muß man die Kontrollen verschärfen. Auch dies ist eine prinzipielle Betrachtung, die die interne Verteilung der Verantwortlichkeiten nachhaltig berührt.

Beim Aufbau der Programme muß dies alles schließlich in eine Architektur gegossen werden. Angesichts der insgesamt knappen Mittel sind überdies Proportionen zwischen den einzelnen Teilen zu bestimmen. In dem genannten Papier haben wir uns für drei sektorale Einzelprogramme, und zwar für Hochschulen, Berufsbildung und Schulen, sowie für ein horizontales Einzelprogramm für den übergreifenden Informationsaustausch entschieden. Die übergreifenden gemeinsamen Bestimmungen, wie z. B. die Festlegung der Aktionsschwerpunkte, sollten in einem gemeinsamen Rahmenbeschluß zusammengefaßt werden. Die Einzelprogramme wären dann in einem Verhältnis wie 40 : 40 : 15 : 5 zu gewichten und sollten in bezug auf die jeweilige Zielgruppe zusätzliche Elemente enthalten.

Solche pragmatischen Betrachtungen, meine Damen und Herren, sind im Papier der Kommission nicht dargelegt. Die allgemeine politische Vision ist hier deutlich stärker als die prägnante Vorstrukturierung der künftigen Fördermaßnahmen. Hinzu kommt, daß die sprachliche Gestalt des Textes mancherlei Wünsche offen läßt.

Ich wähle ein konstruktives Verständnis der vorliegenden Mitteilung, wenn ich die spezifischen Ziele im Bildungsbereich wiedergebe als

- Förderung von Mobilität,
- Förderung von Innovationen und
- Förderung des Informationsaustausches.

Dies paßt durchaus zu den vorgetragenen Vorstellungen des deutschen Papiers. Die im Kommissionspapier im Anschluß an diese spezifischen Ziele genannten sechs Kategorien von Maßnahmen bereiten allerdings erhebliche logische Probleme. Genannt werden Aktionen der physischen und virtuellen Mobilität, die Entwicklung von Kooperationsnetzwerken, die Förderung der sprachlichen Kompetenz, die Entwicklung von Innovationen und die Verbesserung des gemeinschaftlichen Bezugsrahmens. Hier gehen Globalziele, Aktionsarten und Themenschwerpunkte durcheinander. Innovation ist in meinen Augen ein Oberziel, die Förderung von Mobilität ist eine Aktionsart und die Förderung der sprachlichen Kompetenz ein inhaltlicher Themenschwerpunkt. Es kann nicht gut gehen, wenn die Kommission auch bei den Vorschlägen für die Rechtsakte die Regeln der abendländischen Logik vernachlässigen sollte.

Entscheidend ist meiner Ansicht nach, daß tatsächlich ein begrenzter Themenkatalog festgelegt wird. Durch solche inhaltlichen gemeinsamen Aufgaben kann Synergie zwischen den Bildungsbereichen entstehen. Eine Mehrjahresplanung wird möglich, die Zusammenarbeit konkret. Es genügt nicht, eine Hülle für Aktionen und Geldmittel zur Verfügung zu stellen, und dies zugleich in einer *top-down*-Struktur. Nötig ist die Konzentration auf Themen und Aufgaben. Der Vertrag enthält dazu genügend aktuelle Aufträge.

V.

Meine Damen und Herren, mir geht es hier darum, die Grundlagen und Konstruktionsbedingungen für das Instrument der Fördermaßnahmen der EU im Bereich der Bildung zu erörtern. Als *Internationalist* weiß ich, daß man einfach bleiben muß, um bei solchen komplexen Aufgaben wenigstens einige Schlüsselemente durchzusetzen.

Dies wäre eine große Chance für die Europäische Union, das Konzept ihrer Bildungsarbeit auf die ihr aufgetragene Mitte, die Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen, wirkungsvoll zu beziehen. Ich sehe aber zugleich auch die große Gefahr, daß auch bei den künftigen Maßnahmen mehr der umfassende und inhaltlich unbestimmte und von vielen durchaus enthusiastisch gut gemeinte Interventionsanspruch der europäischen Ebene im Vordergrund steht als der gemeinsame Einsatz für die Erreichung bestimmter Ziele. Ich habe mich für einen begrenzten Grad der Themenoffenheit ausgesprochen, halte es aber für nötig, daß der überwiegende Teil der Mittel für ein künftiges Förderprogramm in gut überschaubaren Mehrjahresplänen festgelegt wird.

Die zentralen Forderungen an die nächste Generation der EU-Bildungsprogramme sind aus der Sicht des Bundes und der Länder: Konkretisierung der Ziele, gleichgewichtige Partnerschaft zwischen Kommission und Mitgliedstaaten und mehr Nutzerfreundlichkeit. Die Erfüllung dieser Forderungen dient den einzelnen Teilnehmern, den nationalen Bildungssystemen und auch Europa.

Lassen Sie mich meine Ausführungen mit den folgenden fünf Thesen abschließen:

1. Die Bildungspolitik der EU sollte eine konsequente Politik des Anreizes sein. Es geht darum, Kräfte für Europa zu wecken, nicht einen europäischen Willen aufzuzwingen.
2. Die Rechtsformen des Artikels 126 EGV sind diesem Ansatz angemessen. Fördermaßnahmen in der Form des Beschlusses und Empfehlungen sind geeignet, diese Anreize wirkungsvoll auszuüben.
3. Fördermaßnahmen müssen auf das zentrale Ziel der Artikel 126 und 127, die Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen, ausgerichtet sein. Diese Dimension besteht in der transnationalen Begegnung und Kooperation einerseits und der gemeinsamen Bemühung um Innovation andererseits.
4. Es ist nötig, Aktionsarten und inhaltliche Aktionsschwerpunkte deutlich zu unterscheiden. Erst gemeinsame inhaltliche Aufgaben, die der Vertrag in ausreichender Klarheit vorgibt, können Synergie zwischen verschiedenen Maßnahmen und eine nachhaltige Entwicklung erzeugen.
5. Die Vereinfachung der Verfahren und die Professionalisierung der Abläufe sollten die Qualität der Ergebnisse steigern. Dies sollte am Ende aller Überlegungen stehen.

Die EU-Bildungsprogramme gehen in ihre 3. Generation. Es ist als ein Reifetest für die Gemeinschaft und auch für die Kommission und den Rat anzusehen, ob es gelingt, ein einfaches und wirkungsvolles Instrument zu schmieden, das auch noch einem Kreis von 30 teilnehmenden Staaten klare gemeinsame Aufgaben stellt. Die Fördermaßnahmen der Europäischen Union müssen für ihren Geltungszeitraum spezifische und begrenzte Aufgaben definieren und wirkungsvoll umsetzen. Dies ist sowohl ein modernes Gestaltungskonzept für die öffentliche Unternehmung Bildung als auch ganz und gar auf der Linie unseres hier durchaus intelligenten und noch keineswegs ausgeschöpften EG-Vertrages.