

Bildungs- und Kulturpolitik

BERND JANSSEN

Berauschend?

1986 sei die EG-Kommission in einen Programmrausch geraten, so jedenfalls meinte es der Bundesfinanzminister und hatte dabei die Programmvorschläge der Kommission für den Bildungsbereich im Blick:

COMETT (Community in Education and Training for Technology) mit vorgeschlagenen 65 Mio. ECU für die Zeit von 1986 bis 1989¹, YES for Europe (Youth Exchange Scheme) mit 30 Mio. ECU von 1987 bis 1989² und schließlich ERASMUS (European Action Scheme for the Mobility of University Students) mit 175 Mio. ECU von 1987 bis 1989³, insgesamt also 270 Mio. ECU im Laufe der nächsten drei bzw. vier Jahre. Zugute kommen soll das Geld den etwa 65 Millionen Jugendlichen zwischen 16 und 25 Jahren⁴ bzw. etwa sechs Millionen Studenten, die in der Gemeinschaft an 3600 Universitäten studieren⁵. Weniger als 10 ECU pro Student und Jahr und 0,46 ECU jährlich für einen Jugendlichen werden damit angesetzt – zu wenig, um sich zu berauschen. Der letzte Stand an Entscheidungen für diese Programme: Der Rat bewilligte für COMETT 45 Mio.⁶ und für ERASMUS 85 Mio. ECU⁷; über das YES-Programm ist noch nicht entschieden.

Offensive Bildungspolitik

Betrachtet man die Diskussion aus dem Blickwinkel der EG-Kommission, so sieht man hier zum ersten Mal eine zusammenhängende und auch durchaus offensive Politik im Bildungsbereich. Die Besetzung der Felder Hochschule und außerschulische Jugendbildung wird noch ergänzt durch die Arbeiten zur „Verstärkung der europäischen Dimension im Unterricht“, also für die schulische Bildung⁸. Diese Arbeiten haben sich noch nicht bis zu einem Programmvorschlag der EG-Kommission verdichtet, den die EG-Kommission aber deutlich ansteuert. Die systematische Bearbeitung der großen Bereiche im Bildungswesen umfaßt jeweils mehrere Aspekte: Zum einen die inhaltliche Seite, die bei COMETT mit der Festlegung auf moderne Technologien besonders ausgeprägt ist, zum anderen den Integrationsaspekt, also die Verstärkung der Mobilität in Europa. Unter dem Aspekt der Förderung von Entwicklungen in den Mitgliedstaaten sollen Ungleichgewichte zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten geglättet werden, die sich in außerordentlich unterschiedlichen Traditionen und ungleichen finanziellen wie organisatorischen Möglichkeiten zur Planung, Durchführung und Auswertung eigener Studenten- und Jugendaustauschprogramme zeigen. Schließlich

wird, vor allem im YES-Programm, der Beitrag zur Entwicklung der individuellen Persönlichkeit des einzelnen Teilnehmers betont, der durch die so gewonnenen Erfahrungen ein höheres Maß an Fähigkeit zur Selbstorganisation, an Selbstbewußtsein, an Einsichten und an Flexibilität gewinnen soll.

Verknüpft sind diese Programme dann auch mit der Entwicklung eines „europäischen Bewußtseins“ und der Konsolidierung eines „Europas der Bürger“. Diese Zielsetzung wird deutlich offensiver angestrebt. Dabei sollte nicht übersehen werden, daß das Ausmaß, in dem „die Stärkung des europäischen Bewußtseins“ in den Vorschlägen der Kommission erscheint, recht erheblich von den Grundüberzeugungen der EG-Beamten abhängt, die die Vorlagen erarbeiten und zu Papier bringen.

Programmorschläge der EG-Kommission müssen vom Ministerrat angenommen und verabschiedet werden. Bei COMETT gab es hier kaum Probleme, nachdem das Finanzvolumen von 65 Mio. ECU auf 45 Mio. ECU zurückgenommen wurde. Der Programmorschlag wurde in einem noch weitgehend unbesetzten Feld plaziert, in dem auf nationalstaatlicher Ebene und im Rahmen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit noch keine etablierten und verfestigten Strukturen vorhanden sind. Anders dagegen verhielt es sich beim ERASMUS-Programm.

Hochschulkooperation als Bedrohung

Das ERASMUS-Programm zielt auf den allgemeinen Hochschulbereich und trifft hier auf bereits existierende Systeme der Förderung von Auslandsstudien. Es stößt vor allem aber in das sensible Feld der nationalstaatlichen Bildungspolitik, das für alle Regierungen unter dem Aspekt der Zukunftsplanung und Zukunftsgestaltung außerordentlich wichtig und labil ist. Von daher stieß und stößt das ERASMUS-Programm auf sehr grundsätzliche Widerstände, allerdings nur in den Ländern, die selbst bereits ein vergleichsweise hochentwickeltes System von Förderung der Auslandsstudien haben: Deutschland, Frankreich und Großbritannien.

Die stärksten Einwände kamen aus der Bundesrepublik Deutschland und hier an erster Stelle von den Bundesländern, die ihre Kulturhoheit gefährdet sahen und dann auch die angeblich bedrohte Autonomie der Hochschulen schützen zu müssen glaubten. Gerade der letzte Punkt mutet merkwürdig an, wenn man bedenkt, daß das ERASMUS-Programm ausgerechnet den Hochschulen ein hohes Maß an autonomen Gestaltungsmöglichkeiten öffnet, wobei Abkommen über die wechselseitige Anrechnung von Studienleistungen, -zeiten und -prüfungen eingeschlossen sind. Dies geht einigen schon wieder zu weit, weil man die „wechselseitige Anerkennung der Diplome“ durch die Hintertür befürchtet. Das ERASMUS-Programm wurde dagegen verständlicherweise von den Universitäten und den Rektorenkonferenzen einhellig begrüßt.

Kulturhoheit und Länderbeteiligung

Was die (Kultur-) Hoheit und die Eigenstaatlichkeit der Bundesländer angeht, so

geriet das ERASMUS-Programm mit in die Diskussion um die Beteiligung der Länder am EG-Entscheidungsprozeß, die im Zusammenhang mit der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte⁹ ausgelöst wurde. Das ERASMUS-Programm mit seinem unmittelbaren Bezug zum Bildungsbereich bot sich als Paradebeispiel für die Klärung des Verhältnisses Länder-Bund-Gemeinschaft. Nun ist aber gerade hier die Beteiligung, ja sogar Wortführung der Länder beim Diskussions- und Entscheidungsfindungsprozeß auf europäischer Ebene selbstverständlich geübte Praxis: Grundsätzlich besteht die bundesdeutsche Vertretung in den Gremien, Ausschüssen und Komitees aus einem hochrangigen Mitarbeiter des Sekretariats der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und gegebenenfalls aus einem Ländervertreter, d. h. einem höheren Beamten eines der elf Landesministerien, der einverständlich von den Ländern benannt wird. Hinzukommen je nach Materie der Vertreter des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft und der Vertreter der Kulturabteilung des Auswärtigen Amtes. Natürlich gibt es dabei Meinungsunterschiede während der Vorabstimmung, ansonsten aber funktioniert das Spiel mit und ohne verteilte Rollen glatt und routiniert. Doch davon findet man kein Wort in den zahlreichen öffentlichen Beiträgen zur Länderbeteiligung.

Die Nützlichkeit der Auslandsstudien wurde allerdings nie in Frage gestellt. Abgelehnt wurde nur, daß die EG-Kommission bzw. die Europäische Gemeinschaft hier entscheidend tätig wird¹⁰.

Geldverteilung und Macht

Neben diesen sehr grundsätzlichen Einwänden aus der Bundesrepublik Deutschland gab es hier und in den beiden anderen Ländern, die das Programm blockierten, finanzielle Überlegungen: Das Programm koste zuviel, die Kommission sei in einen Rausch verfallen. Auf den ersten Blick mag dieser Einwand als der pflichtgemäße Einwand von Finanzministern auf weitere Ausgaben erscheinen. Bei näherer Betrachtung ergeben sich allerdings auch andere Interpretationsmöglichkeiten: Der Verdacht konnte aufkommen, es gehe nicht nur um die Höhe der Mittel, sondern mindestens ebenso sehr um die Verwendungsweise. Die Tatsache, daß die EG-Kommission im Rahmen des Programms an den nationalen Regierungen vorbei und ohne deren unmittelbare Beteiligung Geld an Studierende und an Hochschulen vergeben will, bedeutet eine Verringerung der „Verteilungsmacht“ der nationalen Regierungen, die einige offensichtlich nur ungern hinnehmen wollten.

Policy making in europäischer Bildung

Insgesamt taktierte der Ministerrat dann auch hinhaltend. Im Juni erhielt der Ausschuß für Bildungsfragen den Auftrag, eine Bestandsaufnahme zu machen und eventuell ein mittelfristiges Programm zu entwickeln.

Die EG-Kommission bestand allerdings auf ihrem Vorschlag: Sie hatte das Programm vor allem auf Artikel 128 EWG-Vertrag gestützt, der der Kommission

die „Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Berufsbildung“ zugestehet und der von der Kommission nicht zuletzt deshalb herangezogen werden konnte, weil der Europäische Gerichtshof jeder formalen (Hochschul-) Bildung eine grundsätzliche berufsbildende Qualität zuerkannt hatte¹¹. Die Bezugnahme auf Artikel 128 eröffnet die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat. Schließlich kam es bei der Ratssitzung am 28. November zum Schwur: Das zuständige Mitglied der Kommission, Manuel Marin, brachte erneut den unveränderten Programmvorschlag ein. Die britische Präsidentschaft versuchte, einen Kompromiß zu erreichen, der auf 50 Mio. ECU hinauslief, allerdings unter Verzicht auf die Stipendien. Darauf zog Marin den Kommissionsvorschlag zurück, denn die Substanz des Programms sei nicht mehr gesichert¹².

Nach der Ministerratstagung wurde berichtet, daß die Art und Weise, wie Marin seine Position vertreten habe, in nicht geringem Maße einen tragbaren Kompromiß verhinderte. Der eine oder der andere Minister soll zeitweise nahe daran gewesen sein, die Diskussion mit ihm gänzlich abzubrechen.

In diesem Punkt zeigt sich, daß die Vorbereitung für die Annahme vor allem des ERASMUS-Programms nicht gerade mit großer Geschicklichkeit erfolgte. Es fiel und fällt den Beamten des Direktorats „Bildung“ in der EG-Kommission offensichtlich schwer, die Positionen der Mitgliedstaaten zu antizipieren und entsprechend flexibel zu argumentieren. Dabei bereitet ein deutscher Bildungs- und Kulturföderalismus, der letztendlich auf eine elffache Eigenstaatlichkeit in einem der Mitgliedstaaten hinausläuft, anscheinend besondere Schwierigkeiten.

Daß es auch anders geht, zeigt die Vorbereitung des YES-Programmes, die von vornherein breiter angelegt war, und in die dann auch sehr schnell die Lektionen aus der ERASMUS-Erfahrung aufgenommen wurde. Nach dem Scheitern von ERASMUS im Ministerrat wurde der Mangel an Vorabstimmung wettgemacht durch die Rundreise Marins in verschiedene Hauptstädte, wo die Probleme bilateral diskutiert wurden. Als Ergebnis konnte schließlich im Mai 1987 tatsächlich das ERASMUS-Programm vom Ministerrat in der Substanz unverändert, wenn auch mit deutlich reduziertem Finanzrahmen, verabschiedet werden.

Jugendaustausch – pädagogisch, aber keine Bildung

Das YES-Programm geriet mit in den Strudel der Auseinandersetzungen um ERASMUS und die Einheitliche Europäische Akte, allerdings trat es längst nicht so in den Vordergrund und wurde auch von den Medien nicht im gleichen Ausmaß wie ERASMUS behandelt. Dies mag einerseits am erheblich geringeren Finanzrahmen von nur 30 Mio. ECU gelegen haben, womöglich aber auch an der Taktik der EG-Kommission, sich zuerst einmal auf den Hochschulbereich zu konzentrieren. Der Jugendbereich ist darüber hinaus nicht so sensibel wie der Bildungsbereich. Im Bewußtsein dieser Tatsache hatte die EG-Kommission sehr sorgfältig und ausdrücklich jeden Bezug zur Bildung und zum schulischen Austausch aus dem YES-Vorschlag herausgelassen, um so die Akzeptanz durch die verschiedenen Mitgliedstaaten zu erhöhen und um die Entscheidung von den

mittlerweile hochsensibilisierten nationalen Bildungspolitikern zu den Jugendpolitikern zu verlagern, die den EG-Aktivitäten deutlich gelassener gegenüberstehen. Interessant war dann allerdings, daß der Bundesrat bei seiner Stellungnahme zum YES-Programm den Bezug zur Bildung selber herstellte und genau diesen Punkt zum Anlaß nahm, um wieder vor den Eingriffen der EG-Kommission in den Bildungsbereich zu warnen¹³. Entscheidender bei der Diskussion um das YES-Programm war aber, daß, anders als bei den Studenten, im Jugendbereich starke organisierte Gruppen existieren. Hier gab und gibt es also eine starke Lobby, die ihre eigenen Sichtweisen und Interessen massiv in die Diskussion einbringt. Verbündete finden diese Jugendorganisationen, die alle mehr oder minder politisch orientiert sind und arbeiten, bei einzelnen Regierungsvertretern und im Europäischen Parlament, so daß der EP-Bericht zum YES-Programm deutlich von der Position der Jugendorganisationen beeinflusst ist. Die EP-Stellungnahme war so außerordentlich positiv¹⁴.

Ein wesentlicher Streitpunkt war wiederum die Frage nach der „Verteilungsmacht“, also die Frage, wer die verfügbaren Mittel verteilt und wie weit die nationalen Regierungen dabei unmittelbar eingeschaltet sind. Die Tendenz in einigen Mitgliedstaaten, und hier besonders in Frankreich, ging dahin, unmittelbar Einfluß zu bekommen und die EG-Mittel wie die nationalen Mittel zu verteilen. Die Absicht der EG-Kommission und auch der Jugendorganisationen läuft dagegen auf unabhängige bzw. unabhängigere „nationale Agenturen“ hinaus, wobei die Jugendorganisationen dann selbst noch einen wichtigen bis entscheidenden Einfluß auf die Verteilung der Mittel beanspruchen. Auf europäischer Ebene soll schließlich nach dem letzten Stand ein formaler „beratender Ausschuß“ etabliert werden, bei dem Europarat und Jugendforum mit einem Beobachterstatus beteiligt sind. Die Stellungnahmen sowie die teilweise ausführliche Diskussion in den verschiedenen Mitgliedstaaten und zwischen den verschiedenen betroffenen Gruppen führte schließlich zu einem „geänderten Vorschlag“ vom 20. Februar 1987¹⁵.

Neben der Gruppe der organisierten Jugendlichen werden insbesondere Jugendliche aus „benachteiligtem Milieu“ berücksichtigt. Die nach wie vor größte Gruppe der Jugendlichen, die weder organisiert sind, noch aus benachteiligtem Milieu kommen und zu der der Zugang organisatorisch besonders schwierig ist, hatte in der gesamten Vorfelddiskussion allerdings keine Lobby.

Das YES-Programm zeichnet sich gegenüber früheren Programmen im Bildungsbereich, aber auch gegenüber COMETT und ERASMUS, durch eine starke Ausrichtung auf pädagogische Qualität und auf eine europäische politische Bildung als einem der Zielbereiche aus. Es verzichtet auf Austauschvorhaben, die im Zusammenhang mit der Berufsausbildung und mit der schulischen Ausbildung stehen. Für den Bereich der Berufsausbildung gibt es ein eigenes Programm des „Austauschs für junge Arbeitnehmer“, das sich über Jahre hinweg mehr oder minder bewährt hat und das weitergeführt wird¹⁶. Für den schulischen Bereich wird die EG-Kommission auf entsprechend massive Anregungen aus dem

Europäischen Parlament und von nationalen Regierungen (Frankreich) hin einen gesonderten Vorschlag unterbreiten.

Weitere Schlaglichter

Die starke Herausstellung der Diskussion um ERASMUS und auch um das YES-Programm heißt nun nicht, daß sich ansonsten im Bildungs- und Kulturbereich nichts bewegt hätte. Allerdings handelt es sich dabei durchweg um die Fortführung bisher schon existierender und diskutierter Maßnahmen bzw. um Diskussionspunkte, die noch nicht das Maß an Reife erreicht haben, das es der Kommission gestattete, sie in konkretere Formen zu gießen. Zu erwähnen ist hierbei die weitere Konkretisierung der „europäischen Dimension im Unterricht“, die sich insbesondere auf Curriculumentwicklung, Entwicklung von Lehrmaterialien und auf die Lehreraus- und -fortbildung konzentriert. Diese Diskussion steht natürlich mindestens ebenso sehr wie das ERASMUS-Programm unter dem Vorbehalt der Eigenstaatlichkeit und der Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten.

Allerdings hat die Kommission hier ebenso wie im Bereich der „kulturellen Aktivitäten“ eine neue Variante gefunden, um den Verlauf des Entscheidungsprozesses in Richtung auf ihre Absichten zu beeinflussen: Sie verlegt die Auseinandersetzung um die Aktionsprogramme zu einem Teil weg von den Ausschüssen der Ministerialbeamten beim Ministerrat hin zu internationalen Konferenzen, die besetzt werden mit hochrangigen Experten aus den Mitgliedsländern für die verschiedenen Bereiche zusammen mit Regierungsvertretern; so geschehen z. B. bei der Konferenz „Europa im Übergang – die kulturelle Herausforderung“, Florenz, im März 1987 und vorgesehen für den Juni 1987 in Maastricht zum Thema „Die europäische Dimension im Unterricht“. Von diesen „very high level personalities“ wird dann am Ende der Konferenz eine größere Übereinstimmung zwischen den Beteiligten und die Unterstützung für die Kommissionspläne erwartet und in der Regel auch erreicht, meist in Form einer Resolution, die in die Entscheidungsfindung im Rahmen der formalen EG-Prozeduren eingespeist wird und hier die Position der Kommission stärkt.

Neuer Enthusiasmus aus Süden

Schließlich sei ein weiteres Ereignis des Jahres 1986 genannt, dessen Auswirkungen auf die Qualität einer europäischen Bildungs- und Kulturpolitik über Bildung und Kultur in Europa hinaus sich noch gar nicht richtig abschätzen lassen, die aber die Entscheidungen im Ministerrat womöglich deutlich in Richtung auf europäische Identität, europäisches Bewußtsein, Stärkung der ideellen Komponente gegenüber der materiellen, lenken werden: der Beitritt von Portugal und Spanien. In ihren Diskussionsbeiträgen, und dies trifft besonders auf die portugiesische Beteiligung zu, findet sich plötzlich wieder ein Enthusiasmus für die „Europa-Idee“, der den „Alteuropäern“ weitgehend abhanden gekommen ist und der

z. B. keinerlei Probleme darin sieht, die Europäische Gemeinschaft in der Schule und im Bildungssystem als „Wertegemeinschaft“ auf ideelle Grundlagen zu stellen.

Anmerkungen

- 1 Dok. KOM (85) 767 endg.
- 2 Dok. KOM (86) 52 endg.
- 3 Dok. KOM (85) 756 endg./2.
- 4 Vgl. EP-Bericht Nicole Fontaine Dok. A 2-109/86.
- 5 Vgl. EP-Bericht Coimbra Martins Dok. A 2-22/86.
- 6 ABL. der EG, L 289 v. 8. 8. 1986.
- 7 Beschluß des Rates v. 14. 5. 87.
- 8 Vgl. Bernd Janssen, Bildungs- und Kulturpolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1985, S. 211–220.
- 9 Vgl. Wolfgang Wessels, Europa in der wissenschaftlichen Debatte, und Michael Garthe, Bundesrepublik Deutschland, in diesem Band.
- 10 Vgl. Das Parlament v. 19./26. 7. 1986 und Deutscher Bundestag, Drucksache 10/6419 v. 12. 11. 86.
- 11 EuGH 13. 2. 1985 – Gravier/Stadt Lüttich, 293–83.
- 12 Vgl. Europe, No 4441 v. 2. 12. 1986.
- 13 Bundesrat Drucksache 161/86 v. 27. 6. 86.
- 14 Vgl. Anm. 4.
- 15 Dok. KOM (87) 76 endg.
- 16 ABL. der EG, L 331 v. 19. 12. 84.

Weiterführende Literatur

- Janssen, Bernd u. Wolfgang Sander (Hrsg.): Europa in der Schule. Zur politischen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland, in Dänemark, Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden. Bonn 1986.
- Weidenfeld, Werner u. Melanie Piepenschneider: Jugend und Europa, Die Einstellung der jungen Generation in der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Einigung (Mainzer Beiträge zur Europäischen Einigung Bd. 9). Bonn 1987.