

**K. Schlick**

**Nationale Bildungspolitik  
in einem europäischen Bildungsraum:  
Bildungspolitische Zielsetzungen  
der Europäischen Union bis 2010**

**„Die Zielsetzungen des Arbeitsprogramms des Rates  
Bildung und die Rolle des Europäischen Rates“**

**Wien**

**4. Dezember 2002**

Seit etwa 2 ½ Jahren, genauer: seit dem Frühjahrsgipfel der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union in Lissabon im Jahr 2000 ist die Bildungspolitik verstärkt zum Thema auch des Europäischen Rates geworden und hat damit auch an Bedeutung im Rahmen der politischen Diskussionen auf Gemeinschaftsebene gewonnen.

Im Rahmen der Gipfelkonferenz über die Europäische Union im Dezember 1991 in Maastricht wurde die Einfügung eines neuen Kapitels „Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend“ in den EG-Vertrag beschlossen. In den Vertrag von Amsterdam 1997 wurden die beiden bildungsrelevanten Artikel unverändert übernommen. Sie bilden damit auch derzeit die Rechtsgrundlage für bildungspolitisches Handeln auf Gemeinschaftsebene.

Gemäß **Art. 149 EG-V** gehören im Bereich der allgemeinen Bildung

- der Aufbau der europäischen Dimension im Bildungswesen,
  - die Förderung der Mobilität von Studenten und Lehrkräften,
  - die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen,
  - der allgemeine Informations- und Erfahrungsaustausch sowie
  - Fördermaßnahmen im Zusammenhang mit dem Jugendaustausch und dem Fernunterricht
- zu den Aufgaben der Gemeinschaft.

**Art. 150 EG-V** regelt die Zuständigkeit der EU in der beruflichen Bildung. Danach soll die Tätigkeit der Gemeinschaft neben

- der Förderung von Mobilität und
- Zusammenarbeit
- die Eingliederung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sowie
- die Anpassung an den industriellen Wandel durch Ausbildung und Umschulung umfassen.
- Darüber hinaus sind auch der Informations- und Erfahrungsaustausch über gemeinsame Probleme in den Mitgliedstaaten sowie die Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen auszubauen.

Beide Artikel beschränken die Gemeinschaftszuständigkeit auf subsidiäres Handeln. Harmonisierungsmaßnahmen sind dezidiert ausgeschlossen.

Mit der Aufnahme des Beschäftigungskapitels in den Vertrag von Amsterdam und durch den Beschäftigungsgipfel von Luxemburg Ende 1997 erhielt v.a. die Berufsbildungspolitik auf Gemeinschaftsebene eine stärker arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Ausrichtung. Auch das Vereinigte Königreich stellte seine Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1998 unter das zentrale Motto „Employment“ und forderte für den Bildungsbereich vor allem die Vermittlung von Beschäftigungsfähigkeit.

Unter dem Motto der österreichischen EU-Präsidentschaft „Bildung ist mehr!“ wurde klar signalisiert, dass Bildungspolitik nicht zum Erfüllungsgehilfen beschäftigungs- und wirtschaftspolitischer Desiderata funktionalisiert werden darf. Doch auch in dieser kritischen Phase der Neugestaltung der Bildungs- und Berufsbildungsprogramme SOKRATES, LEONARDO DA VINCI und TEMPUS musste die Zeit gefunden werden, um einen Beitrag aus bildungspolitischer Sicht zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 zu leisten.

Denn spätestens seit dem Beschäftigungsgipfel von Luxemburg 1997 war deutlich geworden, dass Kommission und Rat in einer effizienten Bildungs- und Berufsbildungspolitik eine we-

sentliche Voraussetzung für einen funktionierenden Arbeitsmarkt sehen. Dementsprechend enthielten bereits die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998 eine Reihe von bildungspolitischen Zielsetzungen. Die Mitgliedstaaten – so auch Österreich – griffen diese Vorgaben auf: entsprechende bildungspolitische Maßnahmen wurden in den jeweiligen Nationalen Aktionsplänen verankert und durchgeführt.

Ebenfalls unter österreichischer Präsidentschaft wurde der Vorschlag der Kommission für die nächste Laufzeit der europäischen Strukturfonds (2000-2006) verhandelt. Interessant ist dabei vor allem die Neuerung, dass im Ziel 3 der Verordnung dem Thema Bildung ein eigener Interventionsschwerpunkt gewidmet ist. Demzufolge sind auch bildungspolitische Maßnahmen mit konkreten arbeitsmarktrelevanten Implikationen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds förderbar. So werden etwa in Österreich zwischen 2000 und 2006 ca. 73 Mio. Euro aus ESF-Mitteln in beschäftigungswirksame Projekte des Bildungsministeriums investiert. Dies betrifft v.a.

- eine Ausweitung und Diversifizierung des Angebots im Bereich der IKT-Ausbildung,
- Maßnahmen zur Vermeidung des Schulversagens,
- verstärkte Angebote zum Nachholen von Bildungsabschlüssen,
- forcierte Fremdsprachenqualifizierung,
- begleitende Lehrerfortbildung in den genannten Bereichen sowie
- spezifische Maßnahmen in der Erwachsenenbildung und der universitären Ausbildung, insbesondere zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen.

Auch hier wird deutlich, wie beschäftigungspolitische Zielsetzungen auf Gemeinschaftsebene konkrete Auswirkungen auf nationale bildungspolitische Maßnahmen zur Folge haben. Sowohl die beschäftigungspolitischen Leitlinien als auch der Bildungs- und Berufsbildungsschwerpunkt in der Strukturfondsverordnung zeigen darüber hinaus, dass bildungspolitische Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene nicht ausschließlich im Rat Bildung sondern auch in anderen Ratsformationen (in diesem Fall „Beschäftigung“) gefällt werden können.

Die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung (Reizwort „Globalisierung“) und die (zwar nicht im gleichen Ausmaß, aber dennoch) wachsende Mobilität der Arbeitnehmer erfordern begleitende europäische Strategien zur Weiterentwicklung von Qualifikationsstrukturen. Dabei geht es nicht um die Vereinheitlichung von Bildungssystemen und Berufsbildungspraktiken. Vielmehr stellt sich die Herausforderung, durch gemeinsame Qualitätsstandards für nationale Qualifikationen, durch höhere Transparenz dieser Qualifikationen und durch verbesserte Anerkennungsmechanismen zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer, aber auch zur Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Europa beizutragen.

In der bildungspolitischen Diskussion der letzten Jahre hat sich der Begriff der „Wissensgesellschaft“ eingebürgert. Die Erkenntnis, dass wir in zunehmendem Ausmaß von Wissen abhängig werden, scheint unbestritten. Wir werden permanent mit neu entstandenem Wissen konfrontiert. Gleichzeitig artikulieren Wirtschaftsforscher, dass der begrenzende Faktor für das wirtschaftliche Wachstum nicht das physische Kapital, sondern die Fähigkeiten der Bevölkerung sind. Der Staat kann das wirtschaftliche Wachstum dadurch beschleunigen, indem er mehr „Humankapital“ bildet, was wiederum das Entstehen von physischem Kapital zur Folge hat.

Und genau dieser Logik folgend, setzte sich der Europäische Rat in Lissabon im März 2000 das Ziel, die Union bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten **wissensbasierten** Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Konsequenter Weise forderte er den Rat

(Bildung) auf, „als Beitrag zum Luxemburg-Prozeß<sup>1</sup> und zum Cardiff-Prozeß<sup>2</sup> allgemeine Überlegungen über die konkreten künftigen Ziele der Bildungssysteme anzustellen“.

Zur Unterstützung der (neuen) Koordinationsfunktion des Europäischen Rates wurde die „offene Methode der Koordinierung“ geschaffen. Durch diese Methode soll „eine kohärentere strategische Leitung und eine effektive Überwachung der Fortschritte“ in den verschiedenen Politikbereichen gewährleistet werden. Dieses Verfahren soll nach folgendem Schema ablaufen:

- Festlegung von Leitlinien für die Union mit einem jeweils genauen Zeitplan für die Verwirklichung der von ihnen gesetzten Ziele;
- gegebenenfalls Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks im Vergleich zu den Besten der Welt;
- Umsetzung der europäischen Leitlinien in die nationale und regionale Politik durch Vorgabe konkreter Ziele und die Setzung entsprechender Maßnahmen;
- regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung im Rahmen eines Prozesses, bei dem alle Seiten voneinander lernen.

De facto entspricht dieses Verfahren dem der Beschäftigungsstrategie und würde daher auf einen „NAP für Bildung“ hinauslaufen. Wenige Monate zuvor (im Dezember 1999) hatten sich die Bildungsminister der Europäischen Union unter finnischer Präsidentschaft auf ein Verfahren der Zusammenarbeit geeinigt, die sog. „rolling agenda“: Um eine größere Kontinuität in der bildungspolitischen Diskussion auf Gemeinschaftsebene zu erreichen, war man übereingekommen, – unter strikter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips – einige zentrale Themen festzulegen:

- die Rolle der allgemeinen und beruflichen Bildung in den Beschäftigungspolitiken,
- die Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden, allgemeinen und beruflichen Bildung,
- die Förderung der Mobilität und Anerkennung von Befähigungsnachweisen und Studienzeiten.

Mit der Einführung der „offenen Methode der Koordinierung“, auf deren Anwendung im Bildungsbereich ich etwas später näher eingehen werde, stand die „rolling agenda“ allerdings bereits wieder vor dem Aus.

Die Vorgabe des Europäischen Rates von Lissabon an die Bildungsminister war relativ klar formuliert: der Rat Bildung sollte seinen **Beitrag zur Beschäftigungspolitik sowie zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte** definieren. Das Ergebnis, das der Rat Bildung im Februar 2001 verabschiedete, spricht insofern eine etwas andere Sprache, als getreu dem Motto der österreichischen EU-Präsidentschaft von 1998 („Bildung ist mehr!“) der Auftrag des Europäischen Rates nicht nur erfüllt, sondern übererfüllt wird. Als zentrale strategische Ziele für die nächsten zehn Jahre werden im „Be-

---

<sup>1</sup> Anm.: Auf dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel im November 1997 verabschiedete der Europäische Rat erstmals beschäftigungspolitische Leitlinien, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen nationaler Aktionspläne umgesetzt werden sollen.

<sup>2</sup> Anm: Im Juni 1998 wurden beim Gipfeltreffen Strukturreformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Funktionsweise der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte angemahnt, um dadurch die Grundlage für neue Arbeitsplätze zu schaffen. So wollten die Regierungschefs verhindern, dass die Entwicklung des elektronischen Handels durch unnötige bürokratische Vorschriften ausgebremst würde. Vielmehr sollte durch entsprechende Maßnahmen das Beschäftigungspotenzial in diesem Bereich voll ausgeschöpft werden. Ähnlich dem Luxemburg-Prozess haben Mitgliedstaaten und Kommission Jahresberichte über die Umsetzung zu erstellen.

richt über die konkreten künftigen Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung“ genannt:

- Steigerung der Qualität und Effizienz der Systeme,
- Erleichterung des Zugangs,
- Öffnung der Bildungssysteme gegenüber der Welt.

Diese drei strategischen Ziele und ihre 13 „assozierten“ Teilziele gehen teilweise weit über die ursprüngliche Zielsetzung des Europäischen Rates von Lissabon hinaus, was dem Wunsch der Bildungsminister entspricht, die Bildungspolitik als eigenständigen Politikbereich auf Gemeinschaftsebene zu verfestigen. Keinesfalls dürfe sie lediglich als Annexmaterie zur Sozial- und Wirtschaftspolitik gesehen werden.

Während sich aus den vom Europäischen Rat formulierten Zielen zumindest teilweise bereits konkrete politische Handlungsanleitungen ableiten lassen, sind die im Zielbericht gewählten Formulierungen wesentlich unverbindlicher. Dies hängt wohl auch mit der Reserviertheit zusammen, mit der die „offene Methode der Koordinierung“ von den Bildungsministern aufgenommen wurde.

Nicht nur in inhaltlicher Hinsicht, auch in der Frage des Verfahrens pochen die Bildungsminister auf Eigenständigkeit: Zugesagt wird in den Schlussfolgerungen des Rates Bildung vom Mai 2001 lediglich, dass der Rat Bildung in Zusammenarbeit mit der Kommission definieren werde,

- wie die Erreichung der konkreten Ziele gemessen werden soll,
- welche Arbeiten auf europäischer Ebene unternommen werden sollen,
- welche Bereiche sich für Peer Reviews und Erfahrungsaustausch eignen und wie Fortschritte mit Hilfe von Benchmarks gemessen werden können,
- welche Bereiche Indikatoren benötigen und ob neue Indikatoren definiert werden müssen oder bestehende Indikatoren verwendet werden können.

Abschließend wird noch betont, dass die Rechtsgrundlage der Artikel 149 und 150 EG-V auch auf die Umsetzung der „offenen Methode der Koordinierung“ anzuwenden ist.

Der „Zielbericht“ wurde dem Europäischen Rat in Stockholm im Frühjahr 2001 vorgelegt und von diesem positiv aufgenommen. Gleichzeitig erteilte der Europäische Rat dem Rat Bildung einen weiteren Auftrag, nämlich die Ausarbeitung eines detaillierten Arbeitsprogramms, mit dessen Hilfe die definierten Ziele bis zum Jahr 2010 umgesetzt werden sollen.

Dieses Arbeitsprogramm zur Umsetzung des Zielberichts wurde vom Rat Bildung am 14. Februar 2002 in Form eines gemeinsamen Berichts von Rat und Kommission an den Europäischen Rat in Barcelona verabschiedet. Es soll die Mitgliedstaaten in der Umsetzung der bildungspolitischen Zielsetzungen bis 2010 leiten und enthält auch Instrumente zur Messung der Fortschritte.

Für die 13 „assozierten Ziele“ des Zielberichts werden jeweils festgelegt:

- (insgesamt 42) Kernthemen,
- der Zeitpunkt der Umsetzung,
- bereits vereinbarte Zielsetzungen (soweit verfügbar) sowie eine vorläufige Liste quantitativer Messinstrumente, d.h. Indikatoren,
- ein Themenkatalog für einen qualitativen Ansatz (in Form von Erfahrungsaustausch und Peer Reviews).

Die Definition von EU-weiten Benchmarks war bis zum Schluss umstritten. Schließlich konnte aber im Rahmen der Tagung des Rates Bildung am 14. Februar auch diesbezüglich

eine Einigung in der Form erzielt werden, dass die Möglichkeit zur Definition auch solcher Benchmarks eröffnet wurde, allerdings unter der Voraussetzung, dass diese Definition nur im Konsens aller Mitgliedstaaten erfolgen würde.

Das Arbeitsprogramm wurde dem Europäischen Rat in Barcelona (15./16. März 2002) vorgelegt. Im Vergleich zu bisherigen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates wird dem Bildungsbereich ein enorm hoher Stellenwert eingeräumt. Der Europäische Rat begrüßt das Arbeitsprogramm des Rates Bildung und formuliert als Ziel, „**dass die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung bis 2010 zu einer weltweiten Qualitätsreferenz werden**“. Über die Umsetzung haben Rat und Kommission im Frühjahr 2004 Bericht zu erstatten.

Der Europäische Rat begrüßt weiters den Aktionsplan der Kommission zur Förderung der Qualifikationen und der Mobilität in der Europäischen Union und fordert den Rat auf, die notwendigen Vorkehrungen für die praktische Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen zu treffen, wobei v.a. folgende Ziele angestrebt werden sollen:

- Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für eine echte Mobilität aller in Bildung, Forschung und Innovation tätigen Personen;
- Reduzierung der rechtlichen und administrativen Hürden bei der Anerkennung beruflicher Qualifikationen;
- die Gewährleistung, dass alle Bürger über grundlegende Qualifikationen, insbesondere im Bereich der IKT, verfügen;
- die Ausweitung der Übertragbarkeit der Sozialschutzansprüche, auch bei den Renten, in der gesamten Europäischen Union; eine Reform der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 betreffend die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit soll noch vor Ende 2003 verabschiedet werden.

An konkreten Maßnahmen werden vom Europäischen Rat verlangt:

- die Einführung einer europäischen Krankenversicherungskarte,
- ein europäisches Web-Portal für Informationen über die berufliche Mobilität, das spätestens Ende 2003 voll einsatzfähig sein soll,
- die Einführung von Instrumenten zur Gewährleistung der Transparenz der Diplome und Befähigungsnachweise sowie eine engere Zusammenarbeit im Hinblick auf Universitätsdiplome im Rahmen des Bologna-Prozesses; entsprechende Maßnahmen sollen auch im Bereich der beruflichen Bildung gefördert werden;
- Verbesserung der Aneignung von Grundkenntnissen, insbesondere durch Fremdsprachenunterricht in mindestens zwei Sprachen vom jüngsten Kindesalter an (Erstellung eines Sprachkenntnisse-Indikators im Jahre 2003) und Entwicklung einer digitalen Kompetenz (generelle Einführung einer Bescheinigung über Internet- und Computer-Kenntnisse für Schüler weiterführender Schulen).

Der Europäische Rat von Lissabon hat ein klares Ziel definiert: die Europäische Union muss der wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt werden. Und innerhalb dieses Prozesses haben auch Bildung und Berufsbildung eine wichtige Funktion zu erfüllen. Das Arbeitsprogramm des Rates Bildung definiert den Rahmen und die Werkzeuge, mit denen der Beitrag der Bildung geleistet werden soll. Die offene Methode der Koordinierung, auch in der Variante, wie sie von den Bildungsministern gewählt wurde, stellt einen Paradigmenwechsel in der Entwicklung europäischer Bildungspolitik dar – und das ohne jeden Eingriff in die geltende Rechtsgrundlage, ohne Änderung der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten. Dies insbesondere dann, wenn sich die Bildungsminister in weiterer Folge auf gemeinschaftsweit gültige Benchmarks einigen können. Andere Ratsfor-

mationen (ECOFIN, Beschäftigung, Industrie usw.) haben ohnedies bereits begonnen, das Terrain zu besetzen, und werden bildungspolitische Vorgaben formulieren, wenn wir nicht **selbst** die Initiative ergreifen. Ich darf in diesem Zusammenhang auf einige der Strukturindikatoren, auf Indikatoren und Benchmarks im Beschäftigungspaket sowie auf Indikatoren im IKT-Bereich (eEurope 2002 und eEurope 2005) verweisen.

Daraus folgt aber auch, dass wir aktiv an die Ausgestaltung und Umsetzung des Arbeitsprogramms herangehen müssen. Wenn wir den Auftrag des Europäischen Rates ernst nehmen, dann ist nunmehr eine Fokussierung auf die Strategien zur Zielerreichung notwendig. Indikatoren und Benchmarks sind keine Bedrohung nationaler Zuständigkeit in der Bildungspolitik. Wenn wir über die Verbesserung der Qualität der allgemeinen und beruflichen Bildung sprechen, verlangt dies auch nach einem Vergleich mit anderen Staaten, um den eigenen Standort bestimmen zu können.

Das Ende der nationalen bildungspolitischen Zuständigkeit ist auch im Rahmen des „Lissabon-Prozesses“ und der offenen Methode der Koordinierung nicht in Sicht. Dennoch erscheint es durchaus berechtigt, von einem Paradigmenwechsel in der Bildungspolitik auf europäischer Ebene zu sprechen. Während bisher bildungspolitische Entscheidungen und Steuerungsprozesse in erster Linie auf Basis und unter Berücksichtigung nationaler Gegebenheiten getroffen bzw. durchgeführt wurden, wird es in Zukunft notwendig sein, verstärkt auch jene Rahmenbedingungen zu beachten, die sich die Bildungsminister der Europäischen Union gemeinsam gesetzt haben.

Wir haben in der Vergangenheit oft und kontroversiell über den „europäischen Bildungsraum“ diskutiert. Dieses Konzept, das durch die Bildungs- und Berufsbildungsprogramme, das Anrechnungssystem für mobile Studenten (ECTS), die Anstrengungen zur Schaffung eines europäischen Hochschulraums (Bologna-Prozess) und die diversen Initiativen im Bereich der Berufsbildung (nunmehr im Brügge-Prozess vereint) seit etwa 1985 langsam Gestalt anzunehmen begann, bekommt nun durch das Arbeitsprogramm des Rates Bildung in Form der Indikatoren und Benchmarks auch jene Werkzeuge in die Hand, die auf Gemeinschaftsebene ein kohärenteres Vorgehen der Mitgliedstaaten in bildungspolitischen Angelegenheiten ermöglichen sollten, ohne auf nationale Eigenständigkeit zu verzichten.