Instrumente und Grenzen europäischen Bildungsrechts

ÜBERWIEGEND »SOFT LAW«

Mark Bechtel / Susanne Lattke

Auf welchen rechtlichen Grundlagen basieren die vielfältigen Aktivitäten der Europäischen Union im Bereich der Bildung? Gibt es Ansätze eines europäischen Bildungsrechts? Welche Grenzen sind der Union dabei angesichts der von den Mitgliedstaaten reklamierten Bildungs- und Kulturhoheit gesetzt? Die beiden Autoren, die zuletzt im Porträt Weiterbildung Europäische Union (Bechtel u.a. 2005) erste Konturen eines europäischen Weiterbildungsraums identifizierten, heben v.a. auf die weichen Rechtsvorschriften ab sowie auf das Verfahren der »Offenen Koordinierung«.

Mit dem Maastrichter Vertrag von 1992 wurden erstmals seit den Gründungsverträgen 1957 die allgemeine und die berufliche Bildung in den Aufgabenkatalog der Union aufgenommen. Damit wurde offiziell nachgeholt, was seit Mitte der 1980er Jahre durch die Ausweitung der bildungspolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft Praxis geworden war. Eine Praxis allerdings, der die rechtliche Grundlage fehlte und die die Bildungshoheit der Mitgliedstaaten zu unterminieren drohte.

Seit Maastricht sind die Kompetenzen klarer verteilt: Die Europäische Union hat einen subsidiären Bildungsauftrag. Sie darf im Bereich der allgemeinen und der beruflichen Bildung tätig werden, sie hat jedoch nur einen Beitrag zu leisten zu den bestehenden Bildungspolitiken der Mitgliedstaaten, und zwar indem sie die Zusammenarbeit untereinander fördert und die nationalen Bildungsmaßnahmen unterstützt und gegebenenfalls ergänzt. Das betrifft vor allem die Förderung von Kooperationsprojekten, der grenzüberschreitenden Mobilität, der Anerkennung von Diplomen und der Fernlehre.

Eingriffe in die nationale Bildungspolitik sind dagegen von vornherein ausgeschlossen: Die Gestaltung des Bildungssystems und insbesondere die Ausgestaltung der Lehrinhalte liegen ausdrücklich in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Der EU ist zudem strikt verboten, im Bildungsbereich die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu harmonisieren. So steht es auch in den beiden bildungspolitischen Artikeln 149 und 150 des derzeit gültigen Vertrags von Nizza, der wiederum auf dem Amsterdamer Vertrag von 1997 basiert, in den die entsprechenden Bestimmungen des Maastrichter Vertrags aufgenommen wurden. Die nunmehr zur Abstimmung stehende Europäische Verfassung sieht darin ebenfalls keine Änderungen vor.

»Subsidiärer Bildungsauftrag«

Diese beiden rechtlichen Bestimmungen zum Bereich Bildung sind Teil des so genannten gemeinschaftlichen Primärrechts. Darunter wird das unmittelbar von den Mitgliedstaaten geschaffene Recht verstanden, das sich aus den Gründungsverträgen und den im Laufe der Jahre beschlossenen Beitritts- und Änderungsverträgen ergibt und das das Kernstück der Gemeinschaftsrechtsordnung bildet. Anders als bei zwischenstaatlichen Verträgen haben die Mitgliedstaaten durch die Ratifizierung dieser europäischen Verträge Teile ihrer nationalen Souveränität an die supranationale Europäische Union abgetreten (vgl. Fahle 2004, S. 6).

Die Umsetzung des primären Gemeinschaftsrechts erfolgt in Gestalt des so genannten gemeinschaftlichen Sekundärrechts: Zu diesem gehören Verordnungen und Richtlinien, Beschlüsse zu EU-Förderprogrammen sowie Empfehlungen, Stellungnahmen und sonstige Verlautbarungen (wie Entschließungen, Schlussfolgerungen, Mitteilungen usw.). Die Instrumente haben eine unterschiedliche Tragweite für die Mitgliedstaaten. Mit den Instrumenten der Verordnung und der Richtlinie verbindet die EU das Bestreben, nationale Maßstäbe der Mitgliedstaaten durch solche der Union zu ersetzen. Aufgrund des strikten Harmonisierungsverbots gibt es im Bildungsbereich weder EU-Verordnungen noch EU-Richtlinien.

Um dem subsidiären Bildungsauftrag nachzukommen, bedient sich die Union daher u.a. des Instruments der bildungspolitischen Förderprogramme (Sokrates-, Leonardo-Programm). Entsprechende Beschlüsse dienen dazu, diejenigen Bereiche zu fördern, die von nationalen Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht tangiert werden (wie z.B. die grenzüberschreitende Zusammenarbeit). Die Programme haben gegenüber Einzelpersonen und Organisationen in den einzelnen Mitgliedstaaten keinen verpflichtenden Charakter (vg. Currall 1991, S. 144). Die einzige Verpflichtung, die die Mitgliedstaaten eingehen, ist, dafür zu sorgen, dass alle diejenigen, die an den Programmen teilnehmen wollen, dies auch tun können (Mitwirkungspflicht).

Daneben existieren zahlreiche Empfehlungen, Stellungnahmen und Verlautbarungen von Gemeinschaftsorganen im Bereich Bildung, die für die Mitgliedstaaten nicht rechtlich verbindlich sind. Wie die Beschlüsse zu ge-

meinschaftlichen Förderprogrammen gehören sie zum Bereich des »Soft Law«. Damit sind »weiche« Rechtsvorschriften gemeint, denen keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt, da die gemeinschaftsrechtliche Grundlage fehlt; gleichwohl können sie als Ausformulierung der gemeinsamen Politik durchaus politische Wirkung entfalten und die Entwicklung in den Mitgliedstaaten beeinflussen.

Im gemeinschaftlichen Primärrecht finden sich auch Vertragsbestimmungen, die nicht bildungspolitisch, sondern wirtschafts- und sozialpolitisch motiviert sind, aber dennoch Auswirkung auf den Bildungsbereich haben. Dazu gehören u.a. Bestimmungen hinsichtlich

- der Freizügigkeit von Arbeitnehmern (Art. 39–42 EGV) – auf diesen Artikeln gründet das Recht von Arbeitnehmern, die aus einem anderen Mitgliedstaat kommen, sowie ihrer Kinder auf Zugang zu allgemein- und berufsbildenden Schulen und Umschulungszentren,
- der Niederlassungsfreiheit (Art. 43–48 EGV) – auf diesen Artikeln (insbesondere Art. 47) gründen die EU-Richtlinien zur gegenseitigen Anerkennung von Diplomen, Prüfungen und sonstigen Befähigungsnachweisen (s.u.),
- des Diskriminierungsverbots (Art. 12 EGV): Den Mitgliedstaaten ist es untersagt, Diskriminierung von EU-Bürgern aus Gründen der Staatsangehörigkeit vorzunehmen. Bildungsrelevante Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) aus den 1980er Jahren nehmen auf diesen Artikel Bezug (s.u.).

Anders als im Bildungsbereich sind hier europäische Verordnungen und Richtlinien möglich. Als Beispiel sollen die Diplomanerkennungsrichtlinien gelten: Zur Gewährleistung der Niederlassungsfreiheit von Arbeitnehmern mussten berufsqualifizierende Diplome oder sonstige berufliche Befähigungsnachweise in allen Mitgliedstaaten als ausreichende Berufsbefähigung gegenseitig anerkannt werden. Während man zunächst dem Prinzip folgte, die Ausbildungsinhalte für einzelne Berufsgruppen zu harmonisieren und die Abschlüsse anschließend gegenseitig anzuerkennen, geht man seit Ende der 1980er Jahre den umgekehrten Weg: Das Prinzip der »Koordinierung vor Anerkennung« wurde durch das Prinzip des »gegenseitigen Vertrauens« ersetzt. Dieses besagt, dass die Mitgliedstaaten berufsqualifizierende Bildungsabschlüsse und berufliche Qualifikationsnachweise, die in anderen Staaten der EU erworben wurden, auch für den jeweils eigenen Arbeitsmarkt zunächst einmal akzeptieren, ohne dass gleiche Ausbildungsbedingungen vorliegen müssen. Die Behörden des Aufnahmestaates überprüfen dann individuell die vorgelegten Diplome auf ihre Gleichwertigkeit mit den nationalen Ausbildungserfordernissen und schreiben ggf. Ausgleichsmaßnahmen vor, wie z.B. den Nachweis einer bestimmten Praxiszeit, die Absolvierung eines Anpassungslehrgangs oder das Ablegen einer Eignungsprüfung. Erst danach darf die Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats geführt werden. Derzeit sind mehr als ein Dutzend unterschiedlicher Anerkennungsrichtlinien in Kraft, diese sollen in einem einheitlichen Text zusammengefasst werden (vgl. Europäische Kommission 2002).

Zu den möglichen rechtlichen Regelungen auf europäischer Ebene gehören neben dem gemeinschaftlichen Primär- und Sekundärrecht als drittes Element die Urteile des EuGH. Auch hier gilt: Speziell für den Bereich Bildung existiert bislang keine europäische Rechtsprechung, da Bildung rechtlich bis zum Maastrichter Vertrag nicht zum Aufgabenfeld der Gemeinschaft gehörte. Dennoch gibt es Urteile des EuGH – bisher etwa 30 –, die den Bildungsbereich tangieren. Als Beispiel soll das Gravier-Urteil von 1985 dienen:
Bis zu diesem Urteil kam die Gewährleistung gleicher Rechte im Bildungswesen anderer Mitgliedstaaten ausschließlich Arbeitnehmern aus anderen Staaten der Gemeinschaft und ihren Kindern im Rahmen der für die berufliche Erwerbstätigkeit garantierten Personenfreizügigkeit zugute. Das Gravier-Urteil wandelt demgegenüber auf der Grundlage des Diskriminierungsverbots das Recht auf Gleichbehandlung mit Inländern zu einem eigenständigen Ausbildungsrecht (bezogen auf Schule, Berufsschule, Hochschule) um, das allen Bürgern der Gemeinschaft (unabhängig von ihrem beruflichen Status oder dem ihrer Angehörigen) zusteht, die zum Zweck des Erwerbs einer Qualifikation in einen anderen Mitgliedstaat gehen.

»Offene Koordinierung«

Wie von der EU versucht wird, unter Wahrung der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten die einzelnen Bildungspolitiken zu koordinieren und dabei indirekt Einfluss auf die Gestaltung der Bildungssysteme zu nehmen, zeigt die seit einigen Jahren im Bildungsbereich angewandte Methode »Offene Koordinierung«. Mit diesem politischen Instrument versucht die EU, eine größere Konvergenz der nationalen Politiken der Mitgliedstaaten auch in denjenigen Bereichen zu erzielen, für die ihr formale Regelungsbefugnisse fehlen.
Die Offene Koordinierung umfasst im Wesentlichen drei Elemente: die Festlegung von gemeinsamen Zielen, die Durchführung von Maßnahmen zur Erreichung der vereinbarten Ziele sowie ein regelmäßiges Monitoring zur Überprüfung des Zielerreichungsgrades.
Die Festlegung der Ziele erfolgt gemeinsam auf EU-Ebene. Die Ziele sind Ergebnis eines Aushandlungsprozesses und werden in letzter Instanz von den Mitgliedstaaten, repräsentiert durch den Ministerrat, beschlossen.
Als Beispiel kann das »Detaillierte Arbeitsprogramm« angeführt werden, auf das sich die Bildungsminister

2002 einigten und das die drei strategischen Ziele Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der Bildungssysteme, Erleichterung des Zugang zu den Bildungssystemen sowie Öffnung der Bildungssysteme umfasst. Hinzu kommt noch eine Reihe konkreterer Teilziele.

Eine rechtliche Bindung entsteht hierdurch nicht. Die Ziele sind lediglich als politische Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten zu sehen. Dies gilt ebenso für vereinbarte quantifizierte Zielvorgaben (z.B. bis zum Jahr 2010 EU-weit eine Beteiligungsquote von mindestens 12,5 Prozent der 25- bis 64-Jährigen am lebenslangen Lernen zu erzielen).

Die Durchführung von Maßnahmen zur Erreichung der Ziele erfolgt dezentral: Die Entscheidung, welche Maßnahmen durchgeführt werden sollen und wie die Modalitäten der Umsetzung aussehen, trifft jeder Mitgliedstaat für sich.

Das Monitoring zur Überprüfung der Zielerreichung wird zentral von der Europäischen Kommission gesteuert. Sie fordert hierfür regelmäßige Berichte der Mitgliedstaaten über die von ihnen ergriffenen Maßnahmen und die erzielten Ergebnisse an. Auch hier gilt: Die Vorlage dieser Berichte geschieht aufgrund einer politischen Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten und ist nicht mit rechtlichen Mitteln einzufordern.

Die Offene Koordinierung ist somit ebenfalls dem Bereich des »Soft Law« zuzurechnen. Die Wirkung, die ein solches Instrument entfaltet, hängt letztlich davon ab, in welchem Maße sich die beteiligten Mitgliedstaaten die vereinbarten Ziele tatsächlich zu eigen machen. Die Lage verkompliziert sich bei föderalen Staaten wie der Bundesrepublik, wenn bildungspolitische Zuständigkeiten teilweise bei den Ländern liegen, eine einheitliche Linie also nicht ohne weiteres vom Bund durchgesetzt werden kann. Von Seiten der Länder wurde von Anfang an immer wieder Widerstand gegen die Offene Koordinierung im Bildungsbereich laut. Befürchtet wurde, dass mit dieser Methode durch die Hintertür eine rechtlich nicht gedeckte zentralistische EU-Bildungspolitik eingeführt wird und de facto eine unzulässige Einmischung in die Gestaltung der nationalen Bildungssysteme erfolgt.

»Zunehmende *peer pressure*«

Die Frage ist allerdings, ob und in welchem Maße es den Mitgliedstaaten bzw. ihren föderalen Einheiten in der Realität überhaupt möglich sein wird, sich der mit Hilfe der Offenen Koordinierung festgelegten bildungspolitischen Linie in Europa zu verschließen. Hier spielt die zunehmende »peer pressure« eine Rolle, die von der Kommission im Rahmen ihres Monitoring noch gefördert wird. Dabei setzt die Kommission auf aufwendige Benchmarking-Verfahren: Für alle vereinbarten Ziele hat sie quantitative Indikatoren definiert. Die jährlich von der Kommission erstellten und öffentlich zugänglichen Sachstandsberichte (zuletzt März 2005) beinhalten die relevanten Daten jedes einzelnen Mitgliedstaates und ermöglichen so den unmittelbaren, wenngleich auf die reinen Zahlen beschränkten Vergleich. Der so unter den Ländern erzeugte Wettbewerbsdruck ist beträchtlich, wie zuletzt die Diskussionen um PISA eindrucksvoll belegen.

Betrachtet man die für den Bildungsbereich bisher vereinbarten europäischen Ziele, so wird deutlich, dass sie mit punktuellen Maßnahmen allein nicht zu erreichen sind. Eine erfolgreiche Umsetzung des »Detaillierten Arbeitsprogramms« würde vielmehr tiefgreifendere Reformen der nationalen Bildungssysteme voraussetzen. Ob die Offene Koordinierung hier tatsächlich nachhaltige Wirkungen zeitigen wird, ist derzeit noch nicht abzusehen.

Literatur

Bechtel, M./Lattke, S./Nuissl, E. (2005): Porträt Weiterbildung Europäische Union. Bielefeld

Curall, J. (1991): Bildung und Ausbildung im Recht der Europäischen Gemeinschaft. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, H. 2, S. 139–161

Europäische Kommission (2002): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Brüssel, 7.03.2002. KOM(2002) 119 endg.

Fahle, K. (2004): Europäische Union. In: Krug, P./Nuissl, E. (Hrsg.): Praxishandbuch Weiterbildungsrecht. Loseblattwerk. München, 11.0, S. 1–72

Abstract

The European Union has only a subsidiary educational assignment. Hence it does not astonish that there are no ordinance and guidelines for the educational area to be found in the joint primary law. Certainly there are primary laws coming out from other political fields which are tangent to education. Essentially the European Union helps itself to soft legislative provision such as decisions concerning support programmes, recommendations, statements or communiques. Within the framework of the method of the "open coordination" indeed considerable and increasing pressure can be put upon national politics.

Dr. Mark Bechtel und Susanne Lattke sind wissenschaftliche Mitarbeitende am Deutschen Institut für Erwachsenenbildung (DIE).

Kontakt: bechtel@die-bonn.de
lattke@die-bonn.de