

## Europäische Berufsbildungspolitik und die Kulturhoheit der Länder

Herbert Pascher

*Die Grundlagenverträge der Gemeinschaft — Montanunion, Eurotom und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft — sind wirtschaftliche Verträge, die einen Zusammenschluß auf wirtschaftlichem Gebiet zum Ziele hatten. Vision war aber schon damals, über die Wirtschaftsintegration zu einer Union derjenigen Staaten zu kommen, die sich zu den Grundsätzen der freiheitlichen und rechtsstaatlichen Demokratie bekennen. Diese erweiterte Zielsetzung über den reinen Wirtschaftsaspekt hinaus hin zu einer politischen Union ist spätestens seit den Beschlüssen der Regierungschefs von Stuttgart 1983, Fontainebleau 1984 und Mailand 1985 für ein „Europa der Bürger“ die erklärte Absicht. Neben der wirtschaftlichen und politischen Dimension ist aber auch der Bereich der Kultur im weitesten Sinne, Bildung und berufliche Ausbildung eingeschlossen, eine weitere Säule für dieses Europa der Bürger.*



Herbert Pascher  
Leiter der Abteilung berufliches Schulwesen im  
Bayerischen Staatsministerium für Unterricht,  
Kultur, Wissenschaft und Kunst.

### Die Kulturhoheit der Länder ist das Kernstück der Eigenstaatlichkeit

Diese Zielsetzung ist zwischenzeitlich Allgemeingut. Nicht endgültig geklärt ist aber die Frage, zu welcher Form die europäische Einigung im Endausbau führen wird; zu einem weitgehend zentralistisch geprägten Staat im klassischen Sinn oder aber zu einer föderativ geprägten Union zur Organisation des Miteinander und der Gemeinsamkeit in Europa.

Diese Frage ist aber gerade für die Bundesrepublik Deutschland in ihrem derzeitigen Staatsaufbau von geradezu existentieller Bedeutung. Sie ist der einzige traditionell föderativ gegliederte Mitgliedsstaat der Gemeinschaft. Die Länder im Bundesstaat können aber nur dann als Staaten bezeichnet werden, wenn ihnen ein Kern eigener Aufgaben unentziehbar verbleibt. Diesen Kern bilden in erster Linie das Bildungswesen, die Kunst und die

Angelegenheiten der Religionsgemeinschaften. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb die Kulturhoheit der Länder als Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder bezeichnet. Als ein Wesenselement unserer bundesstaatlichen Ordnung ist sie vom Grundgesetz als unabänderlich geschützt, falls nicht den Ländern ein anderer gleichwertiger Bereich zugewiesen wird; ein solcher Ersatzbereich ist aber weit und breit nicht in Sicht und steht auch nicht zur Diskussion.

Ein Entzug der Kulturhoheit hätte deshalb eine Abwertung der Länder zu bloßen Verwaltungsprovinzen mit Parlamentsgarnierung zur Folge. Wenn deshalb die Länder in der Bundesrepublik Deutschland, wie z. B. insbesondere Bayern, auf ihre Rechte und Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Kultur und der Bildungspolitik pochen, so ist das keine Verweigerungshaltung gegenüber Europa, sondern Ausdruck des Willens zur Selbstbehauptung.

Unter diesem Aspekt entsteht zwangsläufig Mißtrauen gegenüber den Gemeinschaftsorganen, wenn sie zunehmend eine Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Bildungspolitik beanspruchen, Bildung und Ausbildung als „Schlüsselposition“ an die „Spitze ihrer Prioritäten“ setzen wollen und die Bildungspolitik als „Herzstück der europäischen Integration“ bezeichnen. Hier muß zunächst dagegengehalten werden die Tatsache, daß der Gemeinschaft — auch

nach der „fortschrittlichen“ Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs — keine allgemeine Kompetenz für die Bildungspolitik als solche, für die Organisation des Bildungswesens, für die allgemeine Bildung und auch nicht für die Durchführung einer gemeinsamen Berufsbildungspolitik zusteht. Es gibt aber auch eine Reihe sachlicher Gründe, die gegen eine grundsätzliche Regelungskompetenz der Gemeinschaft in der Kultur- und Bildungspolitik sprechen:

Wie bereits in der Präambel des EWG-Vertrags verankert, soll das vereinigte Europa eine den Fortschritt sichernde Wettbewerbsgemeinschaft bilden. Wettbewerb setzt aber freie Entfaltungsmöglichkeiten voraus. Dies gilt nicht nur für die wirtschaftliche Betätigung der Bürger, sondern auch und vor allem für den Bereich der Kultur, den der Bildung eingeschlossen. Die in gemeinsamen geistigen Wurzeln geschichtlich gewachsene Einheit der europäischen Kultur war und ist mehr als jeder andere Bereich geprägt von Vielfalt und dem Austausch nationaler und regionaler Ausdrucksformen. Sie eignet sich am wenigsten für eine supra-nationale Reglementierung und als Motor für ein institutionelles Zusammenwachsen der Staaten in Europa.

Die Nähe und Überschaubarkeit der Entscheidungen und der Entscheidenden ist gerade in der Bildungs- und Kulturpolitik besonders wichtig, weil hier jeder Bürger sehr früh, sehr lang und sehr unmittelbar betroffen ist. Entscheidungen im fernen Brüssel, die zwangsläufig den gewachsenen Strukturen wenig Rechnung tragen können, laufen Gefahr, dem Bürger fremd und unverständlich zu bleiben und letztlich die Akzeptanz der Gemeinschaft zu gefährden. Die Aspekte gelten uneingeschränkt auch für die Berufsausbildung und im besonderen Maße für die immer wichtiger werdende berufliche Fortbildung; letztere entzieht sich ohnehin schon aufgrund ihrer Vielfalt jeglicher supranationaler Reglementierung.



## Der Wettbewerb der Berufsbildungssysteme muß erhalten bleiben

Wenn wir in Europa die Herausforderungen des Binnenmarktes bewältigen und seine Chancen wahrnehmen wollen, brauchen wir eine sichere Grundlage, und diese liegt in einer soliden, zukunftsorientierten beruflichen Bildung. Der höchstmögliche Standard in der beruflichen Bildung wird aber am besten durch den freien Wettbewerb zwischen den Berufsbildungssystemen erreicht. Die Erfahrungen und nicht zuletzt auch unsere unmittelbaren Erlebnisse des vergangenen Jahres zeigen, welche Überlegenheit jedes System besitzt, das sich zum freien Wettbewerb bekennt. Der Zusammenbruch der zentralen Planwirtschaft des Sozialismus ist eine der besten Bestätigungen für die Wirksamkeit des Prinzips eines freien Wettbewerbs. Entscheidend muß deshalb sein, daß dieses Prinzip in der Europäischen Gemeinschaft auch beim Wettbewerb der Berufsbildungssysteme erhalten bleibt, und nicht das langsamste Schiff im Geleitzug der Zwölf den Maßstab setzt. Der freie, durch die Ausübung bürokratischer Gemeinschaftskompetenzen möglichst wenig behinderte Wettbewerb wird dazu führen, daß sich das beste Bildungssystem herauskristallisiert und schließlich auch durchsetzt.

Unbeschadet dieser Gründe kann natürlich nicht außer Betracht bleiben, daß der Gemeinschaft im EG-Vertrag punktuelle Zuständigkeiten im Bereich der beruflichen Bildung zugewiesen sind, die zu gemeinschaftlichem Handeln legitimieren:

Freizügigkeit und Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit mit der Befugnis zur Regelung der gegenseitigen Anerkennung der Befähigungsnachweise und Diplome zum Zwecke der Aufnahme einer Berufstätigkeit; Bestimmungen über den Sozialfonds zur Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten; die Möglichkeit, in bezug auf die Berufsausbildung allgemeine Grundsätze einer gemeinsamen Politik aufzustellen; ferner gewisse

Kooperations- und Koordinierungsmöglichkeiten. Diesen Möglichkeiten ist auch sachlich eine gewisse Rechtfertigung nicht abzuspüren.

Im internationalen Konkurrenzkampf, den die EG im wesentlichen mit der Herstellung und dem Export von forschungs- und entwicklungsintensiven Produkten sowie von Dienstleistungen aller Art bestehen muß, ist die qualifizierte Erwerbsperson der entscheidende Faktor; berufliche Ausbildung und Weiterbildung sind deshalb das Grundkapital und die entscheidende Investition für die Zukunft Europas. Insoweit sind die Programme zur Förderung der Berufsausbildung und von Umschulungs- und den Höherqualifizierungsmaßnahmen in noch nicht so weit entwickelten Regionen sicher richtig, auch wenn deren Effizienz im Einzelfall mit einem Fragezeichen versehen werden muß. Ebensowenig kann — unter dem Gesichtspunkt der Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit — die Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung der nationalen berufsqualifizierenden Abschlüsse bestritten werden; unterschiedliche Bildungssysteme dürfen in der Tat nicht zu einer inneren Schranke in der Gemeinschaft werden. Nicht das Ob, wohl aber das Wie steht zur Diskussion. Dabei muß der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens in die jeweiligen Ausbildungsabschlüsse gelten; dem wird beispielsweise der Weg des sog. Entsprechungsverfahrens am ehesten gerecht. Regelungen aber, die unmittelbaren Einfluß auf die Bildungssysteme selbst nehmen, begegnen demgegenüber erheblichen Bedenken. Dies gilt z. B. für den Entwurf für eine Richtlinie des Rats für eine 2. Allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise, weil hier insbesondere aus deutscher Sicht die Gefahr einer Diskriminierung unseres Ausbildungssystems konkret gegeben ist.

Der gleichen Beurteilung unterliegen die in der Regel hochdotierten Aktionsprogramme, wobei gerade

bei diesen immer wieder die Absicht evident wird, den Begriff der beruflichen Bildung auf die allgemeine Bildung als Gemeinschaftskompetenz auszudehnen.

Für eine Kompetenz der Gemeinschaft für eine umfassende europäische Berufsbildungspolitik, die auch die Möglichkeit des unmittelbaren und mittelbaren Eingriffs in die bestehenden nationalen Bildungs- und Berufsbildungssysteme einschließt, sehe ich danach weder eine vertragliche Zuständigkeit noch eine sachliche Notwendigkeit. Abzuwarten bleibt, ob die Gemeinschaftsorgane das Bekenntnis der Kommission zu den Grundsätzen der Vielfalt in der Gemeinschaft und zur Subsidiarität gemeinschaftlichen Handelns auch in diesem Bereich zur Richtschnur ihrer zukünftigen Aktivitäten machen. Umgekehrt bekennen sich die Länder zu ihrer eigenen Aufgabe, auf eine europäische Dimension in Bildung und Kultur hinzuwirken.

Sie sind zu einer Zusammenarbeit auf bi- und multilateraler Ebene bereit, selbstverständlich auch zur Unterstützung der Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihrer Kompetenzen. Die Länder sind sich ihrer Verantwortung bewußt, die jungen Menschen bestmöglich auf die europäische Einigung vorzubereiten. Mit einem Beschluß zur europäischen Dimension im Bildungswesen haben die Kultusminister schon 1978 dazu den Grundstein gelegt. Dabei geht es um die Intensivierung des ohnehin breiten Angebotes an Fremdsprachen, um einen europäischen Bezug in allen Schulfächern, um die Stärkung des Schüler- und Studentenaustausches und um die Diskussion über die Ausbildungszeiten allgemein. Die Länder haben diese Herausforderung und Konsequenz der europäischen Einigung für den Kulturföderalismus aufgegriffen und zu einem Hauptpunkt ihrer Politik gemacht.