

31.01.12**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - AS - FJ - In - K - Wizu **Punkt** ... der 892. Sitzung des Bundesrates am 10. Februar 2012

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des EU-Programms "ERASMUS FÜR ALLE" für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport

KOM(2011) 788 endg.; Ratsdok. 17188/11

A

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union und
der Ausschuss für Kulturfragen

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat hält mit Blick auf das Harmonisierungsverbot im Bildungsbereich nach Artikel 165 Absatz 4 AEUV und mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach Artikel 5 Absatz 1 EUV i. V. m. Artikel 296 Absatz 1 AEUV die Ausgestaltung des Programms "Erasmus für alle" als Verordnung, statt wie bisher als Beschluss, für problematisch.
2. Der Bundesrat lehnt den von der Kommission vorgesehenen Namen "Erasmus für alle" für das künftige EU-Programm für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport ab, da der Begriff "Erasmus" nicht, wie von der Kommission dargestellt, in der Bevölkerung der Mitgliedstaaten als Synonym für Bildung und Mobilität von Lernenden insgesamt verstanden wird; er ist vielmehr eng

mit dem Bereich der Hochschulbildung verknüpft und wird daher der Spanne der in dem Programmvorschlag umfassten Bereiche nicht gerecht.

Der Bundesrat tritt zudem dafür ein, aus Gründen der Kontinuität die etablierten Markennamen Comenius, Leonardo da Vinci, Erasmus und Grundtvig für die Bildungssektoren sowie "Jugend in Aktion" für den Jugendbereich beizubehalten. Sie sind europaweit etablierte Identifikationsmarken, und ein Verzicht auf die Weiterverwendung dieser Namen erschwert daher die Orientierung der Nutzer und damit die Zugänglichkeit des künftigen Programms.

3. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die von der Kommission angekündigte Aufstockung des Gesamtbudgets für die Förderung der allgemeinen und beruflichen Bildung einschließlich der Erwachsenenbildung, des Jugendbereichs und des Sports. Allerdings wird aufgrund des hohen Abstraktionsgrads des Programmvorschlags, vor allem hinsichtlich der konkreten Einzelmaßnahmen, nach Ansicht des Bundesrates bislang noch nicht erkennbar, inwiefern der Mittelaufwuchs durch einen tatsächlich erhöhten Nutzen der Maßnahmen für jeden der umfassten Bereiche und für jede Zielgruppe gerechtfertigt ist.
4. Der Bundesrat stellt in diesem Zusammenhang fest, dass mit Blick auf die konkret vorgesehenen Einzelmaßnahmen und Mindeststandards erheblicher Konkretisierungsbedarf im gesamten Programmvorschlag besteht. Der Bundesrat fordert die Kommission daher auf, genauer darzulegen und zu begründen, welche der derzeitigen Maßnahmen in der neuen Programmgeneration in welcher Form fortgeführt oder abgeschafft werden sollen. Gleichzeitig betont der Bundesrat die Notwendigkeit, im Sinne der Kontinuität und Stabilität bewährte Maßnahmen auch in der neuen Programmgeneration weiterzuführen und ggf. weiterzuentwickeln. Dazu gehören insbesondere die Mobilität von Schülerinnen und Schülern sowie von jungen Menschen im Gruppen- bzw. Klassenverband, die Mobilität von Forschenden und Lehrenden an Hochschulen, die Integration benachteiligter Jugendlicher, vorbereitende Besuche, bilaterale und multilaterale schulische Projekte und Partnerschaften und Mobilität sowie Lernpartnerschaften in der Erwachsenenbildung.

5. Der Bundesrat begrüßt die Verschlinkung des Programmvorschlags hinsichtlich der Zahl der Ziele und Aktionen sowie den Ansatz der Kommission, die Durchführung und die Abwicklung des Programms vereinfachen und nutzerfreundlicher gestalten zu wollen. Er betont aber, dass sich Verwaltungsvereinfachungen auch auf nationaler Ebene auswirken müssen. Bezüglich der vorgeschlagenen länderübergreifenden strategischen Partnerschaften innerhalb der Aktion "Zusammenarbeit zur Förderung von Innovation und bewährten Verfahren" warnt der Bundesrat vor einer Überforderung kleinerer Bildungseinrichtungen, wie vor allem Schulen mit geringer Verwaltungskapazität, durch die Übertragung von weiteren Verwaltungsaufgaben.

6. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich den Bedeutungszuwachs, den die Bereiche der allgemeinen und beruflichen Bildung einschließlich der Erwachsenenbildung sowie der Jugendbereich mit ihren formalen und nicht formalen Angeboten durch die kohärente Ausrichtung des Programmvorschlags der Kommission auf die Europa-2020-Strategie sowie auf den strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung ("ET 2020") und den erneuerten Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa erfahren. Der Bundesrat teilt in diesem Zusammenhang die Einschätzung der Kommission, dass die allgemeine und berufliche Bildung einschließlich der Erwachsenenbildung für die Entwicklung der europäischen Wirtschaft von entscheidender Bedeutung ist und dass auch der Jugendbereich hierzu einen Beitrag leisten kann. Allerdings weist der Bundesrat angesichts des starken Schwerpunkts, den die Kommission auf den Aspekt der Beschäftigungsfähigkeit legt, erneut darauf hin, dass sich die Bemühungen der Mitgliedstaaten im Bildungsbereich nicht darin erschöpfen sollen, die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern, sondern das umfassendere Ziel haben müssen, Werte zu vermitteln und die gesamte Persönlichkeit zur Entfaltung zu bringen (vgl. BR-Drucksache 597/10 (Beschluss)).

Programmziele und Leistungsmessung:

7. Mit großer Sorge sieht der Bundesrat die maßgebliche Ausrichtung des übergreifenden europäischen Mehrwerts der Aktionen und Aktivitäten des Programms, insbesondere länderübergreifender Mobilität und Zusammenarbeit, auf langfristige, systemrelevante Wirkungen. Eine derartige Grundausrichtung des

Programms ist nach Auffassung des Bundesrates geeignet, die Bildungshoheit der Mitgliedstaaten anzutasten. Es ist daher unbedingt sicherzustellen, dass die in den EU-Verträgen festgelegte Kompetenzverteilung unberührt bleibt.

8. Um einem umfassenden Bildungsbegriff gerecht zu werden, muss die Definition des europäischen Mehrwerts nach Auffassung des Bundesrates um die Anerkennung positiver Effekte von Kooperations- und Mobilitätsmaßnahmen jenseits systemischer Auswirkungen ergänzt werden, etwa durch die Anerkennung des Werts von Auslandserfahrungen für die persönliche und soziale Entwicklung Lernender und Lehrender in allen Bildungsbereichen.
9. Der Bundesrat stellt fest, dass der Stellenwert bzw. die Relevanz der den Einzelzielen zugeordneten Indikatoren aus dem Verordnungsvorschlag nicht klar hervorgeht, insbesondere was die Leistungsmessung und auch die Mittelverteilung betrifft, und fordert die Kommission daher zur Klarstellung auf. Der Bundesrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass bei der Leistungsmessung der Tatsache Rechnung zu tragen ist, dass die Nachhaltigkeit und der Mehrwert von Einzelmaßnahmen im Bildungsbereich im Regelfall nicht kurzfristig messbar sind. Dies gilt in besonderem Maße für mit der persönlichen und sozialen Entfaltung verbundene Zielsetzungen.
10. Mit Nachdruck verweist der Bundesrat darauf, dass sowohl die den Einzelzielen zugeordneten Indikatoren für Lernmobilität valide, reliabel, objektiv und realistisch sein und gleichzeitig handhabbar bleiben müssen. Das gilt in besonderem Maße auch für die vorgeschlagenen Leistungskriterien für die Verteilung von 25 Prozent der von einer nationalen Agentur zu verwaltenden Mittel. Insoweit besteht im vorliegenden Programmvorschlag erheblicher Überarbeitungsbedarf. Darüber hinaus kann die Anzahl der Mitgliedstaaten, die die Ergebnisse der offenen Koordinierungsmethode bei der Entwicklung ihrer nationalen Politik nutzen, nach Ansicht des Bundesrates vor dem Hintergrund der Freiwilligkeit der offenen Koordinierungsmethode keinesfalls als Indikator dienen.
11. Zur Sicherstellung von Planungssicherheit und Kontinuität im neuen Förderprogramm lehnt der Bundesrat die Übertragung der Befugnis an die Kommission ab, die Leistungskriterien für die Verteilung von 25 Prozent der von einer nationalen Agentur verwalteten Mittel für Lernmobilität sowie die

Zuständigkeiten der nationalen Agenturen durch Erlass von delegierten Rechtsakten zu ändern.

12. Der Bundesrat stellt zudem fest, dass die für den Sport formulierten Einzelziele und Aktivitäten nicht nur erheblichen zusätzlichen Konkretisierungsbedarf aufweisen, weil die gewählte offene Formulierung die vertraglich festgelegte Kompetenz der europäischen Ebene für den Sport nicht angemessen abbildet. Insbesondere die Unterstützung von Good Governance im Sport sowie dualer Laufbahnen von Sportlerinnen und Sportlern wie auch die Förderung von Kapazitäten von Sportorganisationen sind geeignet, die unverzichtbaren besonderen Merkmale des Sports in seinen nationalen Strukturen nachhaltig verändernd zu beeinflussen. Der Bundesrat fordert daher dazu auf, die entsprechenden Einzelziele und Aktivitäten, soweit sie die Kompetenz der EU überschreiten, zu streichen oder soweit zu konkretisieren, dass die besonderen Merkmale des Sports und seiner bestehenden nationalen Strukturen unverändert belassen werden.

Integrierter Ansatz

13. Angesichts der großen Akzeptanz der derzeitigen Programme sowohl bei den politischen Entscheidungsträgern wie auch bei den Antragstellern sowie angesichts der sehr unterschiedlichen Bedürfnisse und spezifischen Belange der einzelnen Bildungssektoren und des Jugendbereichs lehnt der Bundesrat die umfassende Umgestaltung der bisherigen Strukturen in Form der vorgeschlagenen Integration der Bereiche Bildung, Jugend und Sport in einem Gesamtprogramm ab. Die Ablösung der bisherigen zielgruppenorientierten Programmarchitektur des Programms für lebenslanges Lernen und des Programms "Jugend in Aktion" durch einen thematischen Ansatz gefährdet nach Ansicht des Bundesrates die Zugänglichkeit des Programms für die einzelnen Zielgruppen, die Nutzerfreundlichkeit und die Transparenz der Förderstrukturen. Darüber hinaus birgt die thematische Ausrichtung der drei Schlüsselaktionen die Gefahr eines direkten Wettbewerbs zwischen sehr unterschiedlichen Bildungsinstitutionen und Jugendorganisationen, in dem kleinere Bildungseinrichtungen und Jugendorganisationen ohne entsprechende Verwaltungsstrukturen eine deutliche Benachteiligung erfahren würden.

14. Vor diesem Hintergrund fordert der Bundesrat eine eigene Säule innerhalb des künftigen Förderprogramms für den Jugendbereich, um den spezifischen Belangen des Jugendbereichs gerecht werden zu können.
15. Darüber hinaus fordert der Bundesrat die Einrichtung von Unterstrukturen für die schulische Bildung, die berufliche Aus- und Weiterbildung, die Hochschulbildung und die Erwachsenenbildung innerhalb der thematisch ausgerichteten Schlüsselaktionen unter Anerkennung derselben sowie verstärkt sektorübergreifend ausgerichteter Maßnahmen bei gleichzeitiger Weiterverwendung der etablierten Markennamen.

Mittelausstattung und -verteilung

16. Der Bundesrat fordert die Verortung von verbindlichen Mindestbudgets für die einzelnen Bildungssektoren sowie für den Jugendbereich in einer Gesamthöhe von mindestens 80 Prozent in der Rechtsgrundlage selbst, um auf diese Weise Transparenz, Verlässlichkeit und Zugänglichkeit für alle Zielgruppen zu sichern. Die Mittelverteilung zwischen den Bildungssektoren und dem Jugendbereich ist dabei so vorzunehmen, dass alle Bereiche von vergleichbaren Zuwächsen profitieren. Bei der anschließenden Verteilung der jedem Bildungssektor und dem Jugendbereich zustehenden Mittel auf die Schlüsselaktionen sind die Besonderheiten und Bedürfnisse der einzelnen Bildungsbereiche und des Jugendsektors zu berücksichtigen.
17. Der Bundesrat fordert, dass die Verteilung von Restmitteln nach einem transparenten, im Programmtext festgeschriebenen Verfahren unter Beteiligung der Mitgliedstaaten erfolgen muss.
18. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die Schwerpunktsetzung auf transnationale Mobilität zu Lernzwecken und betont in diesem Zusammenhang erneut, dass Multiplikatoren wie Lehrkräfte, Auszubildende, Jugendbetreuer und ehemalige Teilnehmer an Mobilitätsmaßnahmen eine Schlüsselrolle bei der Förderung der Mobilität junger Menschen spielen. Allerdings gibt der Bundesrat zu bedenken, dass insbesondere Mobilitätsmaßnahmen von Lehrkräften von längerer Dauer zu erheblichen personellen, organisatorischen und finanziellen Problemen an Schulen und Ausbildungsbetrieben führen können.

19. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, dass auch Auslandspraktika förderfähig sein sollten. Daher sollten nach Ansicht des Bundesrates die in der Schlüsselaktion "Lernmobilität von Einzelpersonen" vorgesehenen berufspraktischen Aufenthalte im Ausland bereichsübergreifend förderfähig sein. Der Bundesrat fordert die Kommission daher auf, in Artikel 7 Absatz 1 des vorliegenden Programmvorschlags auch Schülerinnen und Schüler aller Schularten als Zielgruppe zu berücksichtigen.
20. Der Bundesrat begegnet der vorgeschlagenen Schlüsselaktion "Unterstützung politischer Reformen" mit großer Zurückhaltung, da die Aktivitäten dieser Aktion die Gefahr einer Lenkung durch die Kommission bergen und dadurch geeignet sind, die Kompetenzverteilung im Bildungsbereich zu missachten. Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrat die vorgesehene Ausstattung dieser Schlüsselaktion in Höhe von 4 Prozent der Gesamtmittel für deutlich zu hoch.
21. Gleichzeitig anerkennt der Bundesrat die überaus positiven Ergebnisse der Maßnahmen zur Unterstützung der politischen Partizipation junger Menschen im derzeitigen Programm "Jugend in Aktion", insbesondere des strukturierten Dialogs sowie der Jugendseminare zu sozialen, kulturellen und politischen Fragen, die junge Menschen interessieren, die offenbar zumindest teilweise im Rahmen der Schlüsselaktion "Unterstützung politischer Reformen" fortgeführt werden sollen, und fordert daher deren Fortführung und Weiterentwicklung im Rahmen der neuen Programmgeneration.
22. Der Bundesrat fordert, dass bei der Förderung der Mobilität von Studierenden in Bezug auf die Finanzierungsart Masterstudierende den Bachelorstudierenden gleichgestellt werden, indem auch im Masterstudium eine Förderung als nicht rückzahlbarer Zuschuss gewährt wird. Um Studierenden unabhängig von ihrer Herkunft ein Masterstudium in einem anderen Teilnahmeland ermöglichen zu können, darf die Förderung nicht über ein Darlehen erfolgen. Es ist nicht zu erwarten, dass sozial schlechter gestellte Studierende zusätzlich zu ihrem bereits durch ein Darlehen geförderten Studium an der Heimathochschule bereit sind, weitere Schulden für einen Auslandsaufenthalt aufzunehmen.

23. Der Bundesrat warnt angesichts des Schwerpunkts, den die Kommission auf den Bereich der Hochschulbildung legt, davor, die Bedeutung der beruflichen und vor allem schulischen Bildung sowie der Erwachsenenbildung wie auch des gesamten Jugendbereichs zu unterschätzen. Insbesondere hält er die Teilnahme an europäischen Mobilitäts- und Kooperationsmaßnahmen bereits in jungen Jahren für die Schaffung eines europäischen Bewusstseins sowie für die Förderung der Bereitschaft zur Mobilität in späteren (Aus-) Bildungsphasen sowie im Beruf für besonders effizient. Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht des Bundesrates die Fortführung der erfolgreichen Comenius-Schulpartnerschaften einschließlich der Ermöglichung kürzerer Mobilitätsphasen von Schülerinnen und Schülern bzw. Lehrkräften von erheblicher Bedeutung.

Programmabwicklung

24. Hinsichtlich des Ausschussverfahrens begrüßt der Bundesrat die Wahl des Prüfverfahrens. Dem Vorschlag eines gemeinsamen Programmausschusses für alle von dem künftigen Programm umfassten Bereiche der Bildung, der Jugend, des Sports sowie der Jean-Monnet-Säule steht der Bundesrat jedoch mit großer Zurückhaltung gegenüber. Um den Anforderungen der jeweils sehr verschiedenen Bereiche der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Jugend und des Sports gerecht werden zu können, sieht der Bundesrat die Notwendigkeit eines jeweils eigenen Komitologie-Ausschusses.
25. Der Bundesrat lehnt die Festlegung auf nur eine nationale Agentur pro Teilnahmestaat ab. Er verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass die nationale Durchführung und Verwaltung der dezentralen Programmmaßnahmen in der alleinigen Kompetenz der Mitgliedstaaten liegt und in Deutschland auch an den föderalen Strukturen ausgerichtet sein muss. Der Bundesrat stellt ferner fest, dass in Deutschland gegenwärtig Zielgruppenorientierung und Zugänglichkeit durch vier auf die Bildungssektoren und den Jugendbereich zugeschnittene nationale Agenturen erreicht werden, die auch künftig gewahrt bleiben müssen. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Abwicklung der Programmverwaltung durch nur eine Koordinierungsstelle, die für alle nationalen Agenturen eines Teilnahmestaats agiert, zu einem ganz erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand führen würde, dem der Bundesrat eine klare Absage erteilt.

Maßgebliche Berücksichtigung und Direktzuleitung der Stellungnahme

26. Der Bundesrat stellt fest, dass die Vorschläge der Kommission im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder und ihre Verwaltungsverfahren betreffen: Der Schwerpunkt des in der Mitteilung beschriebenen Programmkonzepts liegt auf der Förderung der Zielgruppen Schülerinnen und Schüler, Lehrkräfte, Studierende, Lehrpersonal an Hochschulen sowie Lernende und Lehrende an Erwachsenenbildungseinrichtungen. Die Schaffung des rechtlichen Rahmens für die Beteiligungsmöglichkeiten dieser Zielgruppen am Programm (z. B. Beurlaubungsregelungen bei Mobilitätsmaßnahmen) obliegt den Ländern. Dies trifft auch auf geförderte Unterrichtsprojekte und andere Kooperationsformen der Bildungsinstitutionen zu, die von diesen Zielgruppen besucht werden. Zielgruppen und Kooperationsformen, für deren Einbeziehung in das Programm der Bund Regelungen zu treffen hat, sind quantitativ erheblich geringer. Danach liegt die ganz überwiegende Zuständigkeit bei den Ländern. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, die vorliegende Stellungnahme gemäß § 5 Absatz 2 EUZBLG maßgeblich zu berücksichtigen.
27. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

B

28. Der Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik,
der Ausschuss für Frauen und Jugend,
der Ausschuss für Innere Angelegenheiten und
der Wirtschaftsausschuss
empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.