

15.10.04**Beschluss****des Bundesrates**

Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein integriertes Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens**KOM(2004) 474 endg.; Ratsdok. 11587/04**

Der Bundesrat hat in seiner 804. Sitzung am 15. Oktober 2004 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat nimmt die Mitteilung der Kommission zur Gestaltung der gemeinschaftlichen Bildungsförderung ab 2007 zur Kenntnis und bekräftigt seine diesbezügliche Stellungnahme vom 14. Mai 2004 (BR-Drucksache 232/04 (Beschluss)). In Ergänzung zu den im Rahmen der eingehenden Befassung mit der Orientierungsmittteilung der Kommission (KOM(2004) 156 endg.) getroffenen Feststellungen nimmt der Bundesrat zum förmlichen Kommissionsvorschlag für ein integriertes Aktionsprogramm "Lebenslanges Lernen" wie folgt Stellung:
2. Der Bundesrat begrüßt die von der Kommission vorgeschlagene Eingliederung des Programms Erasmus Mundus (2004 - 2008) nach Ablauf der Programmdauer und geht davon aus, dass diese Maßnahme mit einer entsprechenden Anpassung der finanziellen Ausstattung des Aktionsprogramms einhergehen wird.
3. Der Bundesrat begrüßt die Erklärung der Kommission, mit dem Aktionsprogramm keinen Eingriff in Struktur und Inhalte der Bildungssysteme in den Mitgliedstaaten anzustreben (Seite 8 des Beschlussvorschlags). Konsequenterweise sollte auf Aktionen verzichtet werden, die z. B. auf "Konvergenz"

(Artikel 2) oder "Verbesserung" (Artikel 5) oder sonstige Steuerungs- und Kontrollversuche der mitgliedstaatlichen Bildungssysteme zielen. Für Inhalte und Struktur der Bildungssysteme sind ausschließlich die Mitgliedstaaten zuständig.

4. Der Bundesrat begrüßt zwar die generelle Gliederung des Aktionsprogramms, hält aber Veränderungen in Bezug auf die Aufteilung des Gesamtbudgets sowie der Programm-Bestandteile für erforderlich. Grundsätzlich hält der Bundesrat es für sachlich geboten, sektorspezifische Aktionen unter Mitnahme der jeweiligen Mittel in die entsprechenden sektoralen Programme zu verschieben.
5. Der Vorschlag für die Mittelaufteilung ist nach Auffassung des Bundesrates verbesserungsbedürftig. So hält der Bundesrat z. B. die Nicht-Festlegung von Mitteln in Höhe von 22 % für nicht sachgerecht, wenn andererseits - etwa für die Drittstaatenbeteiligung - ein Anteil von 1 % festgelegt ist. Andererseits sollten die Mittel innerhalb der Einzelprogramme flexibler als vorgeschlagen eingesetzt werden können.
6. Der Bundesrat verweist auf Ziffer 12 seiner Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission zur neuen Generation der Programme im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung (BR-Drucksache 232/04 (Beschluss)) und bekräftigt, dass die vorgesehene Erhöhung des Programmbudgets nicht zu einer Erhöhung der mitgliedstaatlichen Beitragszahlung an die EU führen darf. Diese Mittel sind durch Umschichtung im EU-Haushalt aufzubringen.
7. Die Kommission betont zu Recht immer wieder die Bedeutung der Grundfertigkeiten und Grundeinstellungen zum Lernen und zur Entwicklung eines europäischen Bürgerbewusstseins. Das vorgeschlagene Programmbudget von 10 % trägt der Bedeutung der allgemeinen Bildung und einer frühzeitigen Einbeziehung möglichst vieler junger Europäer in europäische Bildungsprogramme nicht in genügendem Maße Rechnung und ist daher durch Umschichtungen innerhalb des Aktionsprogramms nennenswert stärker zu gewichten. Dazu kann nach Auffassung des Bundesrates insbesondere eine Umschichtung aus dem Mittelanteil des Querschnittsprogramms und dem Übrigen nicht festgelegten Budgetteil beitragen.
8. Das Querschnittsprogramm sollte nach Auffassung des Bundesrates aus-

schließlich der Förderung bildungsbereichsübergreifender Vorhaben dienen. Deshalb und wegen der Notwendigkeit einer umfassenderen Förderung des schulischen Bereichs sollte die Aktion Arion aus dem Querschnittsprogramm ausgegliedert und in das COMENIUS-Programm übernommen werden.

Jean-Monnet-Lehrstühle und die Entwicklung europäischer Module sind Angelegenheiten des Hochschulbereichs und sollten bei ERASMUS gefördert werden. Das CEDEFOP-Studienbesuchsprogramm sollte bei LEONARDO angesiedelt werden.

Lern-, Lehr- und Entwicklungsprozesse im Bereich Sprache und IKT sind nach Auffassung des Bundesrates an konkrete und spezifische Aufgabenstellungen in den einzelnen Bildungsbereichen gebunden. Die Förderung des Sprachenlernens und des IKT-Bereichs sollte daher weitestgehend den sektoralen Einzelprogrammen zugewiesen werden.

Der Bundesrat begrüßt, dass ein eigenständiger Förderbereich "Verbreitung" vorgesehen ist. Er weist aber gleichzeitig darauf hin, dass neben den diesbezüglich vorgeschlagenen Aktivitäten der Nationalen Agenturen und der Antragsteller von Pilotprojekten auch zentrale Aktivitäten der Kommission unabdingbar sind - möglicherweise durch die Einrichtung von zentralen Datenbanken und nutzerfreundlichen Internetportalen. Im Übrigen sieht es der Bundesrat als notwendig an, auch den sektoralen Programmen Mittel für die Verbreitung von Ergebnissen und Informationen an ihre spezifischen Zielgruppen zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus betont der Bundesrat erneut, dass er eine erhebliche Erweiterung der Öffentlichkeitsarbeit und Informationsverbreitung der nationalen Eurydice-Stellen sowie eine entsprechende Zuweisung von Betriebskostenzuschüssen für diese Stellen für zwingend erforderlich hält.

Vorbereitung, Ausarbeitung und Erprobung bildungspolitischer Konzepte sowie die "Überprüfung der Fortschritte bei der Erreichung von Vorgaben und Zielen..." oder die "europäische Koordinierung der Politik" ist nach Auffassung des Bundesrates pflichtgemäße Aufgabe der entsprechenden Regierungsstellen in den Mitgliedstaaten. Diese Aufgabe Teilnehmern an einem Bildungsprogramm zu übertragen und den Finanzaufwand dafür aus einem Bildungsförderungs-Programm bestreiten zu wollen, erscheint dem Bundesrat wenig sinnvoll. Unter Hinweis auf seine frühere Stellungnahme hält der Bundesrat unter dem Gesichtspunkt der Politik-Unterstützung allenfalls eine Förderung

sachdienlicher Zuarbeit für das Arbeitsprogramm der Bildungsminister für förderfähig. Er unterstützt insofern entsprechende Überlegungen der Kommission in Erwägungsgrund 8, sieht diese aber durch die beabsichtigte Förderung für Entwickler von Politikkonzepten und Kontrollaktionen im Querschnittsprogramm eher behindert als realisiert. Im Übrigen verweist der Bundesrat nachdrücklich darauf, dass die Artikel 149 und 150 des EGV nicht so ausgelegt werden können, als dürfe sich die Kommission das dort nicht zugestandene allgemeine bildungspolitische Mandat oder ein Kontrollrecht auf dem Weg über ein Bildungsförderungsprogramm verschaffen. Dies gilt im Besonderen für die von der Kommission vorgeschlagene Einrichtung von "ständigen Konferenzen zu politischen Fragen, mit denen eine europäische Koordinierung der Politik in Bezug auf strategische Aspekte des lebenslangen Lernens" angestrebt wird.

Insgesamt hält der Bundesrat das Querschnittsprogramm für stark überarbeitungsbedürftig. Das betrifft unter anderem auch die Vielzahl unterschiedlicher Fördermöglichkeiten für Studien, Analysen und Ähnliches. Sie sollten - sofern eine Notwendigkeit dafür vom Programmausschuss gesehen wird - bei Eurydice konzentriert werden, insbesondere in allen Fällen, in denen es um Beobachtung und Analyse der Politik und der Bildungssysteme sowie die Erstellung von Vergleichsmaterial geht.

9. Der Bundesrat begrüßt die von der Kommission angestrebte Steigerung der Bildungskooperation mit Drittstaaten, stellt aber Klärungsbedarf hinsichtlich der Beteiligungsmodalitäten fest. So ist etwa im Hinblick auf die finanziellen Bedingungen der Zusammenarbeit bisher nicht geklärt, ob die Beteiligung von Drittstaaten gänzlich aus dem Programmbudget oder zumindest teilweise durch Eigenbeiträge getragen werden soll. Im Übrigen weist der Bundesrat darauf hin, dass der für die Drittstaaten-Teilnahme vorgeschlagene Budget-Anteil von 1 % durch die zusätzliche uneingeschränkte Teilnahmemöglichkeit von Drittstaaten an der Aktion Jean Monnet in nicht bestimmbarer Höhe überschritten werden kann. Der Bundesrat sieht diesbezüglich weiteren Präzisierungsbedarf, um Transparenz bei der Mittelaufteilung herzustellen.
10. Der Bundesrat fordert die Kommission auf, die von ihr angestrebte Verwaltungsvereinfachung umfassend zu realisieren und auch die zu erwartenden Durchführungsvorgaben an diesem Prinzip zu orientieren. In diesem Zusam-

menhang sind insbesondere die nachstehenden Aspekte von Bedeutung:

- Die Befreiung geförderter öffentlicher Einrichtungen von der Pflicht, die finanzielle Leistungsfähigkeit nachzuweisen.
- Die Verstärkung der pauschalierten Mittelvergabe (im Einzelfall bis 25.000 Euro).
- Die Vermeidung weiterer Schwierigkeiten mit der Verwaltungssoftware "Symmetrie".

11. Bezüglich des Vorschlags für den Programmausschuss fordert der Bundesrat, dass alle wesentlichen Aspekte des Programmausschusses im Bestimmungsteil des Beschlussvorschlags geregelt werden (z. B. Zahl der Mitglieder, Formationen und deren Beschlussfähigkeit). Der Bundesrat hält insofern bereits aus formalen Gründen die vorgeschlagene Regelung zum Programmausschuss für zu dürftig.

12. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich, dass durch die weitere Dezentralisierung der Programmverwaltung eine Stärkung der Verantwortlichkeit und Zuständigkeit der nationalen Agenturen erfolgen soll. Er weist darauf hin, dass zur Bewältigung des dadurch steigenden Arbeitsanfalls eine Erhöhung der Betriebskostenzuschüsse für die nationalen Agenturen vorgenommen werden müsste.

13. Auch im Hinblick auf die vorgeschlagenen Bestimmungen für die Einrichtung, Tätigkeit und mitgliedstaatliche Kontrolle der Nationalen Agenturen spricht sich der Bundesrat für Regelungen aus, die stärker am Prinzip der Verwaltungsvereinfachung und der Verhältnismäßigkeit orientiert sind. Das erfordert z. B. die Begrenzung der Rechnungsführungsaufgaben und der Verpflichtung zur Zertifizierung sowie eine wesentliche Kürzung der Berichtspflichten.

Im Übrigen sieht der Bundesrat in den detaillierten Vorgaben der Kommission zum Status und zur Organisation der Nationalen Agenturen einen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Mitgliedstaaten. Vorgaben in diesem Bereich sollten nicht über den Wortlaut der Haushalts-Verordnung hinausgehen und müssen mit den Gegebenheiten und Verfahren der öffentlichen Verwaltung in den Mitgliedstaaten kompatibel sein.

Bezüglich der Forderung der Kommission, dass Nationale Agenturen eine "angemessene" Zahl von Mitarbeitern haben müssen, spricht sich der Bundesrat

aus Gründen einer europaweiten Vergleichbarkeit für eine Präzisierung durch eine Interpretationsvorgabe aus, die die Zahl der Mitarbeiter z. B. an den zu erfüllenden Aufgaben und der Schaffung europaweit kompatibler Strukturen orientiert.

Im Übrigen weist der Bundesrat darauf hin, dass es in Deutschland wie bisher mehrere Nationale Agenturen auch für das neue Programm geben wird.

14. Der Bundesrat begrüßt den weitgehend dezentralen Ansatz bei der Programmverwaltung. Er fordert jedoch auch bei den Maßnahmen, die nach dem so genannten "Kommissionsverfahren" abgewickelt werden sollen, ein echtes Mitspracherecht der Mitgliedstaaten (also nicht nur ein Anhörungs- oder Informationsrecht). Das gilt vor allem für die nähere Bestimmung der Maßnahmen (in Ausschreibungen oder anderen Verfahren, die zur Vorbereitung der Auftragsvergabe dienen) sowie für die Auswahl der Bewerber/Projekte. Im Übrigen spricht nach Auffassung des Bundesrates nichts dagegen, die meisten der für das "Kommissionsverfahren" vorgesehenen Angelegenheiten nach dem so genannten "NA 2-Verfahren" abzuwickeln, das den Nationalen Agenturen unter anderem eine bewertende Empfehlung für die Entscheidung der Kommission zugesteht. Für politikunterstützende Maßnahmen (soweit sie nicht ohnehin aus dem Programm gestrichen werden) fordert der Bundesrat - unabhängig vom Verfahren der Programmverwaltung - über das Beratungsrecht hinaus ein Mitentscheidungsrecht der Mitgliedstaaten.
15. Der Bundesrat geht davon aus, dass eine große Zahl von Uneinheitlichkeiten bei vergleichbaren Sachverhalten, Formulierungen mit möglicherweise nicht bedachten Implikationen und andere Unklarheiten im Laufe des Beratungsverfahrens bereinigt werden. Nur beispielsweise weist der Bundesrat auf folgende Fälle hin:
 - Bei der Benennung der Hauptzielgruppen des Gesamtprogramms und der Einzelprogramme sollten statt pauschaler Begriffe (z. B. "Bildungsanbieter") klare Bezeichnungen verwendet werden (wie z. B. "Schulen", "Hochschulen"). Ungereimtheiten sind zu beseitigen (z. B. werden bei LENOARDO auch "Eltern" als Zielgruppe genannt - bei COMENIUS nicht).
 - Bei GRUNDTVIG ist eine Klarstellung erforderlich, unter welchen Bedingungen die "individuelle Mobilität von Lernenden in der Erwachsenen-

- bildung" förderbar ist. Der Bundesrat geht davon aus, dass private Einzelreisen z. B. von Teilnehmern an einem Hobby-Kurs nicht gefördert werden.
- Im Anhang (Ziffer 11, Betrugsbekämpfung) wird von der Fiktion ausgegangen, dass jeder Zuwendungsempfänger im Fall einer Verletzung vertraglicher Bestimmungen als "juristische Person" angesehen wird. Dies würde gegebenenfalls z. B. auch für Schulen gelten, die in Deutschland keine juristischen Personen sind und auch nicht als solche angesehen werden können.
 - In Artikel 3 Nr. 3 werden als "Schulen" auch "ausnahmsweise nicht-schulische Einrichtungen zur Lehrlingsausbildung" definiert, soweit es um Maßnahmen zur Förderung des Sprachenlernens geht. Solche "Ausnahmsweise-Definitionen" sind weder sachlich geboten noch nachvollziehbar.
 - In Artikel 15 behält sich die Kommission vor, die letztlich von Parlament und Rat beschlossene prozentuale Aufteilung der Mittel durch das verwaltungsmäßige Ausschuss-Verfahren zu ändern. Die Regelung sollte dem Prinzip "höherrangiges Recht geht niederrangigem Recht vor" entsprechend geändert werden. Beschlüsse von Parlament und Rat zu wesentlichen Sachverhalten der Budgetaufteilung können nach Auffassung des Bundesrats nur von Parlament und Rat geändert werden. Das betrifft jedoch nicht verwaltungsmäßig durch den Programmausschuss zu entscheidende Verschiebungen nicht abgerufener Mittel.
16. Der Bundesrat stellt fest, dass die in der Mitteilung der Kommission enthaltenen Darstellungen und Vorschläge im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder und ihre Verwaltungsverfahren betreffen.

Der Schwerpunkt des in der Mitteilung beschriebenen Programmkonzepts liegt auf der Förderung der Zielgruppen Schüler, Lehrer, Studierende, Hochschul-lehrer und Lerner/Lehrende an Erwachsenenbildungseinrichtungen. Die Schaffung des rechtlichen Rahmens für die Beteiligungsmöglichkeiten dieser Zielgruppen am Programm (z. B. Beurlaubungsregelungen bei Mobilitätsmaßnahmen) obliegt den Ländern. Das trifft auch zu für geförderte Unterrichtsprojekte und andere Kooperationsformen der Bildungsinstitutionen, die von diesen Zielgruppen besucht werden. Zielgruppen und Kooperationsformen, für deren Einbeziehbarkeit in das Förderprogramm die Bundesregierung Regelungen zu treffen hat, sind quantitativ erheblich geringer.

Grundsätzlich ist bei einem Bildungsförderungsprogramm dieselbe Zuständigkeitsverteilung gegeben, die das Grundgesetz für das inländische Bildungssystem festlegt. Danach liegt die ganz überwiegende Zuständigkeit bei den Ländern.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, die vorliegende Stellungnahme gemäß § 5 Abs. 2 EUZBLG maßgeblich zu berücksichtigen.