



**Francesco
Petrini**

Postdoktorand an der
Abteilung für
Internationale Studien
der Universität Padua



Die gemeinsame Politik der Berufsausbildung in der EWG von 1961 bis 1972

In Artikel 128 des Vertrags von Rom wird sehr klar der Willen zur Entwicklung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung geäußert. Diese gemeinsame Politik wurde jedoch nicht verwirklicht. Wesentliche Gründe dafür liegen im Widerstand Deutschlands und Frankreichs, die bereits über gut entwickelte Berufsbildungssysteme verfügten. Eine wichtige Rolle spielte aber auch die Auseinandersetzung zwischen den zentralistischen Kräften im europäischen Aufbauprozess (man denke nur an die Versuche der Kommission, sich bei der Finanzierung gemeinsamer Politiken zu profilieren) und der Opposition seitens einiger Regierungen, die die Ambitionen der Kommission bremsen und die eigene Souveränität verteidigen wollten. Auf dem Gebiet der Berufsausbildung führte dies dazu, dass die gemeinsame Politik aufgegeben wurde. Frankreich und Deutschland zeigten u. a. wenig Bereitschaft, die Kosten für die Umschulung süditalienischer Arbeitskräfte mit zu tragen.

(1) Zu den Zitaten aus dem Vertrag siehe Historisches Archiv der Europäischen Gemeinschaften, im Folgenden bezeichnet als ASCE, BAC 173/1995, 2824, EWG-Kommission, Allgemeine Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung, 26.9.1961.

(2) Insbesondere nennt die Kommission als indirekte Rechtsquellen Artikel 49, 50, 57 und 131 des Vertrags von Rom sowie Artikel 3 des Durchführungsabkommens über die Assoziation der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeinschaft und die Bestimmungen des Protokolls betreffend Italien. Siehe ASCE, BAC 173/1995, 2822, EWG-Kommission, Allgemeine Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung - Entwurf, 8.2.1961.

(3) Zum Standpunkt Italiens zur europäischen Integration siehe Varsovi, 1999.

Einleitung

Artikel 128 des im März 1957 in Rom unterzeichneten EWG-Vertrags besagt, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) „in Bezug auf die Berufsausbildung allgemeine Grundsätze zur Durchführung einer gemeinsamen Politik aufstellt, die zu einer harmonischen Entwicklung sowohl der einzelnen Volkswirtschaften als auch des Gemeinsamen Marktes beitragen kann“. In Artikel 118 werden die berufliche Ausbildung und Fortbildung als eines der Gebiete genannt, auf denen die Kommission „die Aufgabe hat, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern“. Artikel 41 geht speziell auf die Berufsausbildung in der Landwirtschaft ein und fordert „eine wirksame Koordinierung der Bestrebungen auf dem Gebiet der Berufsausbildung [...]; hierbei können Vorhaben oder Einrichtungen gemeinsam finanziert werden“ (1). In den folgenden Artikeln werden verschiedene Maßnahmen (insbesondere auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, des Austauschs junger Arbeitskräfte usw.) genannt, die, obwohl hier eine gemeinsame Politik nicht ausdrücklich erwähnt wird, als indirekte Rechtsgrundla-

gen für die Zuständigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Berufsausbildung gesehen werden könnten (2).

Somit lässt sich sagen, dass der EWG-Vertrag eine solide Rechtsgrundlage für eine Initiative der Kommission zur Ausarbeitung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung für die Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten bot. Entsprechende Maßnahmen waren die praktische Antwort auf die zahlreichen Forderungen der Staaten mit den dringlichsten wirtschaftlichen und sozialen Problemen. Besonders Italien hoffte, in der Gemeinschaft ein Instrument zur Lösung der Strukturprobleme zu finden, die zumindest einen Teil seiner Gesellschaft belasteten. An erster Stelle stand das Problem der damals endemisch erscheinenden Arbeitslosigkeit in den wirtschaftlich schwächeren Regionen des Landes (3). Angesichts dessen erschien eine gemeinsame Politik der Berufsausbildung als sehr nützliches Werkzeug zur beruflichen Eingliederung und Anpassung eines erheblichen Anteils der Arbeitslosen, vor allem da das Berufsbildungssystem in Italien weniger entwickelt war als in manchen anderen Mitgliedstaaten. Die wirtschaftlichen und sozialen Interessen eines Mitgliedstaats - der zwar nicht unbedingt politisch, aber



in geografischer, demografischer und wirtschaftlicher Hinsicht einer der drei „Hauptstaaten“ war - sowie das Anliegen der neu geschaffenen Kommission, sich als treibende Kraft der Integration, zumindest auf den Gebieten, auf denen ihr im Vertrag besondere Aufgaben zugewiesen wurden, zu etablieren, wiesen in eine gemeinsame Richtung, nämlich die Ausarbeitung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung. Das Kommissionsmitglied, das sich in den 1960er Jahren am intensivsten mit Berufsbildungsfragen beschäftigte, Lionello Levi Sandri aus Italien, erklärte, dies seien wichtige Vorschriften im allgemeinen Kontext der Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft, da der Vertrag nur an dieser Stelle, in Artikel 128, Bestimmungen zu einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung enthalte. Das ermögliche es der Gemeinschaft, alles daran zu setzen, eine echte, angemessene gemeinsame Politik zu entwickeln, die sich von ihrer Politik in den anderen Bereichen, die in gewisser Weise schwächer erscheine, absetze ⁽⁴⁾.

Würden also die gemeinsamen Interessen Italiens und der EWG-Kommission erfolgreich eine „interventionistische“ Strategie hervorbringen, mit anderen Worten, eine Strategie, in der die Institutionen und Mechanismen der Gemeinschaft eine entscheidende Rolle in der beruflichen Bildung spielen? Die Antwort lautet, zumindest für die Jahre, um die es hier geht, „nein“. Versuchen wir zu verstehen, wie es dazu kam.

Die zehn Grundsätze von 1963

Am 12. Mai 1960 beschloss der Rat auf Vorschlag der Kommission, die Umsetzung des Vertrags von Rom zu beschleunigen ⁽⁵⁾. Die Berufsbildung wurde als einer der Bereiche ausgewählt, in denen früher als zur Umsetzung des Vertrags geplant Schritte unternommen werden sollten. Nach Anhörung der zuständigen einzelstaatlichen Behörden und Vertreter der Gewerkschaften und Arbeitgeber gelang es der Kommission, im Zeitraum zwischen Februar und September 1961 mit Unterstützung der Vertreter Italiens in den Gemeinschaftsorganen ⁽⁶⁾, den Inhalt der in Artikel 128 geforderten allgemeinen Grundsätze zur Berufsausbildung auszuarbeiten und ihre Zahl auf zehn festzulegen ⁽⁷⁾. Diese Grundsätze sollten die Grundlage für eine gemeinsame politische Linie für die

sechs Staaten bilden. Wir wollen hier nicht jeden dieser Grundsätze im Einzelnen erörtern, sondern uns mit den wichtigeren Aspekten befassen, um die Aktionsleitlinien der Kommission näher zu beleuchten und dann die Reaktionen auf die Maßnahmen im Gemeinschaftsumfeld untersuchen.

Das allgemeine Ziel, das durch eine gemeinsame Sozialpolitik erreicht werden sollte, bestand nach Auffassung der Kommission nicht einfach in höherer Produktivität und einer verstärkten wirtschaftlichen Integration *tout court*, sondern vor allem in der moralischen und materiellen Förderung der Arbeitnehmer, damit diese auf positive Weise am Prozess der Integration und seinen Institutionen teilhaben könnten. Die Entwicklung der Berufsbildung in den Mitgliedstaaten durch eine Interventionspolitik der Behörden wurde somit zunehmend als entscheidend für die Verwirklichung der Integration gemäß den Sozialzielen des Vertrags gesehen ⁽⁸⁾. In einer Situation, in der ein chronischer Mangel an qualifizierten Arbeitskräften und technischen Fachkräften bei gleichzeitig hohen Arbeitslosenquoten in bestimmten Gebieten der Gemeinschaft herrschte, war die Bedeutung der Berufsausbildung für eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmer überdeutlich: Sie stellte „ein Bindeglied zwischen demografischer und technologischer Entwicklung“ ⁽⁹⁾ dar. Natürlich konnte versucht werden, das Problem des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften durch Regierungsvereinbarungen oder Interventionen des neu gegründeten Europäischen Sozialfonds anzugehen, doch Levi Sandri war der Auffassung, dass die Wirtschafts- und vor allem die Sozialpolitik der Gemeinschaft eher eine Politik der Berufsausbildung verlangten, die nach den Intentionen des Vertrags eine gemeinsame Politik sein müsse ⁽¹⁰⁾.

In diesem Zusammenhang seien die allgemeinen Grundsätze nicht abstrakt, nicht theoretisch aufgestellt worden, sondern als Vorgaben, deren Anwendung in den Staaten effektiv gewährleistet werden müsse ⁽¹¹⁾.

Die Kommission äußerte sich sehr klar zu diesem Thema: Die Planung einer Politik der Berufsausbildung, deren Grundsätze für die Mitgliedstaaten nicht bindend seien, liefe in der Praxis darauf hinaus, gar keine Berufsbildungspolitik auszuarbeiten. Der Begriff „allgemeine Grundsätze“ beinhalte eindeutig Verhaltensregeln und das Konzept,

⁽⁴⁾ ASCE, BAC 7/1986, 1618. Rede von Herrn Levi Sandri vor dem Wirtschafts- und Sozialausschuss, 1.3.1962.

⁽⁵⁾ Siehe Gerbet, 1994; S. 214. Siehe auch ASCE, CM2/1960, 46. Ansprache von Herrn Petrilli auf der 37. Ratstagung, 27.9.1960.

⁽⁶⁾ Siehe ASCE, BAC 173/1995, 2822, Auszug aus dem Protokoll, Probleme der Beschleunigung, 14.7.1961, in dem es heißt, der italienische Vertreter bestätigte, dass seine Regierung daran interessiert sei, frühzeitig einen Vorschlag der Kommission zur Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung vorzulegen.

⁽⁷⁾ Allgemeine Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsbildung, 26.9.1961, op. cit.

⁽⁸⁾ Allgemeine Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung - Entwurf, 8.2.1961, op. cit., insbesondere S. 7-8, zu den wirtschaftlichen und sozialen Grundlagen für die Maßnahmen der Kommission. Interessant ist, dass in dem Dokument betont wird, dass die Verbesserung der Arbeitsbedingungen nicht allein den Kräften des freien Marktes überlassen werden könne, die nach ökonomischer Theorie und Erfahrung die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft noch verstärken würden. Aber auch eine „autoritäre“ Beschäftigungspolitik wäre nicht akzeptabel gewesen. Alles in allem wurde eine gemeinsame Politik der Berufsausbildung als sinnvollstes Mittel zur Schaffung einer sozialen Situation im Vorfeld einer Beschäftigungspolitik gesehen, die den allgemeinen Zielen des Vertrags entsprach.

⁽⁹⁾ *Idem*.

⁽¹⁰⁾ Rede von Herrn Levi Sandri vor dem Wirtschafts- und Sozialausschuss, 1.3.1962, op. cit.

⁽¹¹⁾ *Idem*.



dass konkrete Ergebnisse zu erreichen seien. Es müsse daher ein Dokument verabschiedet werden, das für die Mitgliedstaaten im Sinne der allgemeinen Verpflichtung gemäß Artikel 5 verbindlich sei und sicherstelle, dass die Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Berufsbildung ihre Haltung und Maßnahmen an den festgelegten allgemeinen Grundsätzen ausrichteten⁽¹²⁾.

Bei verschiedenen Gelegenheiten bemühte sich die Kommission, die verpflichtende Natur der Grundsätze gemäß Artikel 128 hervorzuheben, offenbar um jede Möglichkeit auszuschließen, dass die Regierungen sie nach ihren nationalen Regelungen anwendeten und jeder Staat dabei seine eigenen Prioritäten setzte, wodurch das gesamte Konzept einer gemeinsamen Politik sinnlos geworden wäre.

In Bezug auf die langfristige Perspektive bekundete Levi Sandri volle Übereinstimmung mit der Haltung der deutschen Vertreterin im EGB, Maria Weber, dass in der Übergangsphase der Errichtung des gemeinsamen Marktes ein unumkehrbarer Prozess gestartet werden müsse, um ein einheitliches Niveau der Berufsbildung in den Mitgliedstaaten zu erreichen⁽¹³⁾. Diese schrittweise Harmonisierung der Ausbildungssysteme erfordere die Ausarbeitung von Maßnahmen auf der Basis gemeinsamer Programme und Initiativen. Folglich müsse die Kommission im Hinblick auf die gemeinsame Politik echte Pionierarbeit leisten anstatt nur die Initiativen der Mitgliedstaaten zu koordinieren. Levi Sandri erklärte, man könne bestimmte Vorschläge, die diese Befugnisse der Kommission einschränkten, nicht akzeptieren. Solche Vorschläge könnten die Durchführung der gemeinsamen Politik per se kompromittieren⁽¹⁴⁾.

Diese „aktive“ Auffassung von der Rolle der Kommission wurde im vierten Grundsatz verankert, der besagt, dass die Kommission, um die Verwirklichung der gemeinsamen Politik zu gewährleisten, dem Rat konkrete Vorschläge unterbreite, sonstige geeignete Initiativen beschließt, eine Dringlichkeitsordnung festlegt, die Durchführung der Maßnahmen verfolgt, ihre Koordinierung arrangiert und die Ergebnisse überprüft.⁽¹⁵⁾

Insbesondere könnte die Gemeinschaftsexekutive gemeinsame Studien- und Forschungsprogramme und ganz allgemein Maßnahmen zur praktischen Umsetzung der ge-

meinsamen Politik ausarbeiten, deren Ausführung den Mitgliedstaaten auf Anregung der Kommission (in der französischen Fassung *sous son impulsion*) übertragen würden. Deren zeitlicher und räumlicher Umfang war nahezu unbegrenzt, da sowohl kurz- als auch langfristige Projekte sowohl auf nationaler als auch auf Gemeinschaftsebene diskutiert wurden⁽¹⁶⁾. In demselben Grundsatz wurde die Einsetzung eines beratenden Ausschusses für Berufsbildung vorgesehen, in dem die zuständigen einzelstaatlichen Behörden, die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände mit einer gleichen Zahl von Vertretern repräsentiert sind, und der die Kommission bei der Erfüllung ihrer einschlägigen Aufgaben unterstützt.

Interessant ist übrigens, dass in der ersten Fassung der Grundsätze vom Februar 1961 (die endgültige Fassung wurde im September verabschiedet) der vierte Grundsatz auch die Einrichtung eines europäischen Informations-, Dokumentations- und Forschungszentrums beinhaltete, das den Auftrag haben sollte, Dokumentation und Information zur Berufsbildung zu verbreiten und nach Anweisung der Kommission technische Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung einer gemeinsamen Politik zu prüfen⁽¹⁷⁾. Diese Formulierung tauchte in den folgenden Fassungen nicht mehr auf, in denen der Kommission selbst alle Funktionen übertragen wurden, die eigentlich das Europäische Zentrum für Berufsbildung übernehmen sollte.

Die Kommission hatte allem Anschein nach hoch gesteckte Ambitionen, die selbst in den integrationistischeren Kreisen einigermaßen überrascht zur Kenntnis genommen wurden.

Im Europäischen Parlament (dessen Stellungnahme vom Rat auf Drängen der Kommission⁽¹⁸⁾ eingeholt wurde, obwohl dies nach Artikel 128 nicht erforderlich war) brachten einige Parlamentsmitglieder die Frage der Achtung bestimmter nationaler Merkmale im Bildungswesen zur Sprache und argumentierten, die EWG könne nicht weiter gehen als innerhalb der festgelegten Strukturen in den Mitgliedstaaten zulässig⁽¹⁹⁾. Levi Sandri, der bei der Debatte anwesend war, versicherte der Versammlung, die Kommission habe nicht die Absicht, sich in Probleme einzumischen, die zum Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten gehörten.

⁽¹²⁾ Allgemeine Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung, 26.9.1961, op. cit.

⁽¹³⁾ Rede von Herrn Levi Sandri vor dem Wirtschafts- und Sozialausschuss, 1.3.1962, op. cit.

⁽¹⁴⁾ *Idem*.

⁽¹⁵⁾ Allgemeine Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung, 26.9.1961, op. cit.

⁽¹⁶⁾ *Idem*.

⁽¹⁷⁾ Allgemeine Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung - Entwurf, 8.2.1961, op. cit.

⁽¹⁸⁾ Siehe ASCE, CM2/1961 57. Protokoll der 53. Tagung des EWG-Rats, Brüssel, 23. - 25.10.1961. Die zehn Grundsätze wurden dem Rat am 3. Oktober 1961 offiziell zur Kenntnis gebracht. Siehe ASCE, BAC 26/1969, 140. Schreiben von Herrn Hallstein an den Präsidenten des EWG-Rats, 3.10.1961. Zu beachten ist, dass Herr Hallstein in diesem Schreiben den Rat aufforderte, die Grundsätze bereits auf der Tagung vom 23. Oktober zu erörtern. Das zeigt, dass die Kommission der Frage vorrangige Bedeutung beimaß, aber der Widerstand, auf den die geplanten Grundsätze bei den Regierungen der Mitgliedstaaten stoßen könnten, möglicherweise unterschätzt wurde. Auf seiner Oktobertagung beschäftigte der Rat sich nicht näher mit den Grundsätzen, sprach sich aber einstimmig dafür aus, die Parlamentarische Versammlung und den WSA zu konsultieren.

⁽¹⁹⁾ ASCE, BAC 7/1986, 1618. Informations-/Konsultationspapier zum Vorschlag der Kommission, 4.4.1962, das eine Zusammenfassung der Diskussion in der Versammlung enthält. Die Sitzung der Parlamentarischen Versammlung fand am 30. März statt.



Der WSA (dessen Stellungnahme eingeholt wurde, obwohl sie, wie die des Parlaments, nicht erforderlich war) meldete Zweifel an, da er das Risikos sah, dass der im vierten Grundsatz vorgesehene beratende Ausschuss in irgendeiner Weise durch eine allzu parteiische Kommission ins Abseits gedrängt werden könnte. Auch in dieser Frage meldete sich Levi Sandri zu Wort und versicherte, die Kommission habe die Absicht, bei ihrem Vorgehen engen Kontakt zu den beteiligten Gremien zu halten ⁽²⁰⁾.

Trotz der Zweifel, die bezüglich bestimmter Aspekte des Vorschlags angemeldet wurden, lässt sich sagen, dass die beiden Institutionen das imposante Vorhaben der Kommission im Großen und Ganzen unterstützten. Beide gaben befürwortende Stellungnahmen ab, obwohl, besonders von der Versammlung, viele Änderungen an dem von der Kommission vorgelegten Text vorgeschlagen wurden ⁽²¹⁾. Dennoch wird in dem vom Sozialausschuss des Parlaments vorgelegten Bericht zum Kernpunkt, dem Initiativrecht der Kommission, die zentrale Bedeutung der Rolle der EWG-Exekutive als Ausgangspunkt von Initiativen und Anreizen für die Durchführung der gemeinsamen Politik hervorgehoben. Es sei unabdingbar, der EWG-Kommission Befugnisse zu verleihen, die es ihr möglich machten, Initiativen im gemeinsamen Interesse zu ergreifen ⁽²²⁾.

Mit anderen Worten, das Europäische Parlament befürwortete voll und ganz, dass eine führende Rolle der Kommission im Bereich der gemeinsamen Berufsbildungspolitik auch ihr Initiativrecht beinhalten sollte.

Die Regierungen reagierten naturgemäß ganz anders. Fast ein Jahr nach der Stellungnahme des Europäischen Parlaments - eine Verzögerung, die in Gemeinschaftskreisen mit Verwunderung aufgenommen wurde ⁽²³⁾ - prüfte der Rat schließlich auf seiner Tagung vom 21. Februar 1963 den Entwurf der Grundsätze ⁽²⁴⁾. Bei dieser Gelegenheit waren die Arbeitsminister damit betraut, ihre Regierungen zu vertreten. Vertreter der Kommission waren ihr Präsident Walter Hallstein und Levi Sandri. Im Mittelpunkt der Diskussion stand die Formulierung des vierten Grundsatzes. Es gab zwei gegensätzliche Auffassungen. Die eine Seite meinte, dass Kompetenzen der Gemeinschaftsinstitutionen für die Formulierung und Anwendung von Berufsbildungspolitiken ausgeschlossen werden müssten, die andere sprach sich für

solche Kompetenzen aus. Der französische Minister Grandval und besonders der deutsche Minister Blank traten als Sprecher der erstgenannten Auffassung auf. Der französische Minister erklärte, die Kommission habe anscheinend die Absicht, über ihre Funktion, nämlich Leitlinien für die Politiken der Mitgliedstaaten vorzugeben, hinauszugehen und direkt in den Volkswirtschaften tätig zu werden. Blank vertrat die Auffassung, die Kommission sollte sich damit begnügen, den Mitgliedstaaten ihre Auffassungen und Meinungen mitzuteilen. Es sei dann an den Mitgliedstaaten, im Bewusstsein der Sachlage zu handeln. Würde dies nicht akzeptiert, so könne Deutschland einem Text nicht zustimmen, mit dem die Kommission ermächtigt werde, dem Rat Vorschläge zu unterbreiten, die der Rat nach den Bestimmungen des Vertrags nur einstimmig ablehnen dürfe. Um dies auszuschließen, schlug die deutsche Regierung vor, die Kommission solle den Mitgliedstaaten lediglich einschlägige Vorschläge unterbreiten dürfen. So könne jeder Staat weiterhin frei entscheiden, ob er den Leitlinien der Kommission folgen wolle. Der deutsche Minister erklärte, in Fragen der Berufsbildung seien die Mitgliedstaaten zuständig und jeder Text, der dies nicht anerkenne, gehe über den Vertrag hinaus ⁽²⁵⁾.

Neben der Frage der Kompetenzen lehnten die französische und die deutsche Delegation auch die Formulierung des zehnten Grundsatzes ab, der eine gemeinsame Finanzierung für bestimmte Arten von Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der Berufsbildungspolitik vorsah. Nach Auffassung der beiden Minister sollte diese Bestimmung ausgeschlossen werden. Es sollte im Ermessen der einzelnen Länder liegen, die Art der Finanzierung zu bestimmen.

Das Vorhaben der Kommission fand im Rat aber auch Befürworter. Die stärkste Unterstützung für die Argumentation der Kommissionsmitglieder kam aus Italien. Angesichts der bereits geschilderten Erwägungen sind die Gründe dafür leicht nachzuvollziehen: Italien war das Land, das das stärkste Interesse an der Ausarbeitung einer echten gemeinsamen Politik der Berufsausbildung hatte, vor allem im Hinblick darauf, dass diese zur Harmonisierung der einzelstaatlichen Ausbildungsnormen für Arbeitnehmer führen könnte, einer Voraussetzung für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt - und die war eines der wichtigsten

⁽²⁰⁾ Zur Diskussion im WSA siehe: ASCE, BAC 7/1986, 1618. Comptendu des délibérations XXe session [Protokoll der Verhandlungen auf der 20. Sitzung], 1.3.1962. Die Erklärungen Levi Sandris sind enthalten in: Rede von Herrn Levi Sandri vor dem Wirtschafts- und Sozialausschuss, 1.3.1962, op. cit.

⁽²¹⁾ Siehe den von der Versammlung vorgeschlagenen geänderten Text der Grundsätze in ASCE, BAC 7/1986, 1618. Vom EWG-Rat geforderte Konsultation der Europäischen Parlamentarischen Versammlung, 2.4.1962.

⁽²²⁾ ASCE, BAC 26/1969, 142, APE, Bericht des Sozialausschusses, 21.3.1962. Siehe auch die Berichte über die Verhandlungen der Kommission in ASCE, BAC 173/1995, 2829. Trotzdem zeigte sich die Versammlung weiterhin eher zurückhaltend bezüglich des Initiativrechts der Kommission. Es ist bezeichnend, dass in der vom Parlament vorgeschlagenen Formulierung des vierten Grundsatzes in Bezug auf das Vorgehen der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten hinsichtlich der von ihr ausgearbeiteten Vorhaben der Ausdruck *sous son impulsion* [auf ihre Initiative] durch *sur sa demande* [auf ihr Ersuchen] ersetzt wurde.

⁽²³⁾ Siehe die schriftliche Anfrage des niederländischen sozialistischen Abgeordneten und Vorsitzenden des Sozialausschusses der Europäischen Versammlung Nederhorst vom 29. Oktober 1962 zu den Gründen für die Verzögerung und die Antwort der Kommission am 29. Dezember 1962 in ASCE, BAC 1/1970, 638.

⁽²⁴⁾ ASCEM CN2/1963, 0009. Protokoll der 96. Sitzung des EWG-Rats in Brüssel am 21.1.1963, 26.4.1963.

⁽²⁵⁾ *Idem*.



Ziele Italiens im europäischen Integrationsprozess⁽²⁶⁾. Daraufhin schlug der italienische Minister Bertinelli angesichts der französisch-deutschen Widerstände eine Kompromissformel vor, die lautete, dass die Kommission in erster Linie dem Rat und je nach Situation auch den Mitgliedstaaten Vorschläge unterbreiten kann.

Nach längeren Verhandlungen, die darin gipfelten, dass der Begriff „Vorschläge“ durch den Terminus „Maßnahmen“ ersetzt wurde, der nach Ansicht der französischen Delegation weniger verbindlich und von geringerer rechtlicher Tragweite war, stimmte der Rat über einen Text ab, der den Kompromissvorschlag der Italiener enthielt. Vier Delegationen stimmten dafür und zwei – die französische und deutsche – dagegen. In der Frage der Finanzierung der gemeinsamen Politik wurde – wieder gegen die Stimmen der französischen und deutschen Delegation – der niederländische Vorschlag angenommen, der besagte, dass die Politik der Berufsausbildung Gegenstand einer gemeinsamen Finanzierung werden könne, was aber bedeutete, dass die eigentliche Entscheidung über die Art der Finanzierung auf später verschoben wurde.

Das Aktionsprogramm von 1965

Nach dieser schweren Geburt wurde die endgültige Fassung der Grundsätze vom Rat mit Beschluss vom 2. April 1963 verabschiedet. In einem zweiten Beschluss vom 18. Dezember 1963 verabschiedete der Rat die Satzung des Beratenden Ausschusses für die Berufsausbildung⁽²⁷⁾. Der Ausschuss bestand aus 36 Mitgliedern, und zwar zwei Regierungsvertretern, zwei Arbeitnehmervertretern und zwei Arbeitgebervertretern je Mitgliedstaat. Den Vorsitz führte ein Vertreter der Kommission. Levi Sandri, inzwischen Vizepräsident der Kommission, übernahm dieses Amt für die ersten Jahre. Die Rede von Levi Sandri selbst anlässlich der ersten Sitzung des Ausschusses am 29. Juni 1964 vermittelt ein umfassendes Bild von den Berufsbildungsprogrammen der Kommission nach der Verabschiedung der allgemeinen Grundsätze⁽²⁸⁾.

Der Vizepräsident der Kommission vertrat darin die Auffassung, die gemeinsame Politik der Berufsausbildung müsse das Ergebnis einer konzertierten Aktion von Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsinstitutionen auf der Grundlage der allgemeinen Grundsätze

sein. Als erster Schritt gelte es, Leitlinien für das Handeln der Gemeinschaft festzulegen, anhand der Grundsätze eine Dringlichkeitsordnung vorzunehmen und zu ermitteln, wo der dringendste Bedarf bestehe. In diesem Bewusstsein, so Levi Sandri, wolle die Kommission als Katalysator für den Willen der Mitgliedstaaten wirken⁽²⁹⁾. Insbesondere würde die Kommission gemäß dem fünften Grundsatz die Aufgabe haben, ein dauerhaftes Netzwerk für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen ihnen und der Kommission aufzubauen, um einen fruchtbaren Erfahrungsaustausch mit den verschiedenen Berufsausbildungsprogrammen auf nationaler Ebene zu fördern. Vor allem aber sollte nach Auffassung des italienischen Kommissionsmitglieds das Ziel der Gemeinschaftsmaßnahmen die Entwicklung der Berufsausbildungssysteme und ihre Anpassung an den wirtschaftlichen Wandel und technischen Fortschritt sein. Levi Sandri hob alle bis dahin unternommenen Anstrengungen der Kommission ausdrücklich hervor⁽³⁰⁾, sah aber die Zeit für ein strukturierteres Vorgehen zur praktischen Umsetzung der zehn Grundsätze gekommen. Nach Auffassung der Kommission bestand, da die Grundsätze allgemein und oft theoretischer Natur waren, die Notwendigkeit, die Ziele der gemeinsamen Politik der Berufsausbildung und die Verfahren zur Erreichung der Ziele des WSA zu spezifizieren und zu gewichten, und zwar durch Aufstellung allgemeiner Leitlinien für die vorgesehenen Maßnahmen und durch Konzipierung eines entsprechenden Rahmens⁽³¹⁾.

Mit Blick auf dieses Ziel beschäftigte sich die Kommission im Verlauf des Jahres 1964 mit der Ausarbeitung eines Aktionsprogramms für eine gemeinsame Politik der Berufsausbildung. (Dieses bestand aus zwei Teilen, von denen einer sich speziell mit der Landwirtschaft, der andere mit anderen Sektoren befasste). Als Endziel der gemeinschaftlichen Maßnahmen war im Aktionsprogramm die Schaffung eines Systems definiert, das allen Jugendlichen und bei Bedarf auch Erwachsenen in der Gemeinschaft angemessene Ausbildungsmöglichkeiten bieten sollte⁽³²⁾. Das Programm war, wie in den allgemeinen Überlegungen ausdrücklich erklärt wird, als Zwischenstadium zwischen den zehn Grundsätzen und den konkreten Vorschlägen gedacht, die die Kommission dem Rat oder den Mitgliedstaaten unterbreiten würde. Es wurden eine Reihe kurz-

⁽²⁶⁾ Zu den Beziehungen zwischen europäischer Integration und Auswanderungspolitik in der italienischen Politik siehe Romero, 1991 und 1993.

⁽²⁷⁾ Siehe die Dokumentation in ASCE, BAC 64/1984, 969 und BAC 6/1977, 679.

⁽²⁸⁾ ASCE, BAC 26/1969, 467. Beratender Ausschuss für die Berufsausbildung. Discours introductif prononcé par M. Levi Sandri [Einführungsrede von Herrn Levi Sandri], 29.6.1964.

⁽²⁹⁾ *Idem*.

⁽³⁰⁾ Levi Sandri erinnerte beispielsweise daran, dass auf die von der Kommission ausgearbeiteten Vorschläge hin am 8. Mai 1964 das erste gemeinsame Programm für den Austausch junger Arbeitnehmer verabschiedet wurde. Außerdem erwähnte Levi Sandri eine ganze Reihe von Initiativen mit dem Ziel, eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Information und Forschung zur Berufsausbildung mit nationalen Gremien (z. B. der Universitäten Frankfurt und Köln, der humanitären Gesellschaft von Mailand) und internationalen Einrichtungen (*Centre d'information sur la formation professionnelle* in Genf, einer eng mit der IAO verbundenen Organisation) zu errichten. 1964 organisierte die Kommission dann mit großem Engagement eine internationale Konferenz zur Berufsausbildung, die vom 16. bis 20. November 1964 in Brüssel stattfand. Siehe den Konferenzbericht in SCE, BAC 1/1970, 637 und ASCE, BAC 26/1969, 467, Informationspapier zum Kolloquium über die Berufsausbildung, 25.9.1964.

⁽³¹⁾ ASCE, BAC 6/1977, 679. *Projet de programme d'action en matière de politique commune de formation professionnelle* [Entwurf für ein Aktionsprogramm für eine gemeinsame Politik der Berufsausbildung], 1964, undatiert.

⁽³²⁾ *Idem*.



und langfristiger Maßnahmen geplant, die es ermöglichen sollten, schrittweise eine gemeinschaftliche Politik der Berufsausbildung umzusetzen, die zur harmonischen Entwicklung sowohl der einzelnen Volkswirtschaften als auch des Gemeinsamen Marktes beitragen, die Erhöhung des Lebensstandards beschleunigen und die Beschäftigungschancen für Arbeitnehmer und selbstständig Erwerbstätige verbessern sollte⁽³³⁾.

Ziel der kurzfristigen Maßnahmen war im Wesentlichen die Förderung einer Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials innerhalb der Gemeinschaft durch Ausbildung und Umschulung sowie die Verlagerung von Arbeitskräften von Sektoren mit Arbeitskräfteüberschuss auf Sektoren mit Personalmangel. Zu diesem Zweck war geplant, die Gemeinschaftsinitiativen zur Ausarbeitung beschleunigter Ausbildungsprogramme für erwachsene Arbeitnehmer weiterzuentwickeln und zu verbessern.

Unter den langfristigen Maßnahmen sah das Dokument die Entwicklung von Ausbildungsstrukturen, -programmen und -methoden als vorrangig an, und zwar insbesondere in Entwicklungsgebieten und Regionen, die von wirtschaftlichem Niedergang bedroht waren. Dabei wurde der Ausbildung von Lehrkräften und Ausbildern und der Fort- und Weiterbildung der Arbeitnehmer besondere Bedeutung beigemessen, um angemessen auf die Anforderungen des technischen Fortschritts reagieren zu können.

Als weiteres vorrangiges Ziel wird in dem Dokument die Harmonisierung der Ausbildungsstandards genannt, die, so Levi Sandri, eines der grundlegenden Ziele der gemeinschaftlichen Politik darstelle⁽³⁴⁾, damit der Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und des Niederlassungsrechts voll zum Tragen käme. Daher sollte die Harmonisierung in erster Linie bei denjenigen Berufen und Qualifikationen ansetzen, in denen es in der Gemeinschaft die höchsten Abwanderungsraten gäbe.

Im Mai 1965 verabschiedete die Kommission nach Anhörung des Beratenden Ausschusses das Aktionsprogramm, das anderen Gemeinschaftsinstitutionen zur Beurteilung vorgelegt wurde⁽³⁵⁾. Das Parlament gab im März 1966 eine befürwortende Stellungnahme ab⁽³⁶⁾. Im Mai desselben Jahres prüfte eine der Arbeitsgruppen des Ministerrats, die Ratsgruppe „Sozialfragen“, das Doku-

ment⁽³⁷⁾. Innerhalb der Arbeitsgruppe des Rates merkten die deutsche und die niederländische Delegation an, dass die Aufgabenverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten im Aktionsprogramm nicht hinreichend klar festgelegt sei. Die französische Delegation meldete förmlich Vorbehalte an, da die Vorschläge der Kommission ihrer Auffassung nach in einigen wichtigen Aspekten über das eigentliche Gebiet der Berufsausbildung hinausgingen. Nach Auffassung der französischen Delegation berührten sie Fragen, für die allein die Mitgliedstaaten zuständig seien (dabei ging es vor allem um Beschäftigungs-, Schul- und Regionalpolitik). Die französische Delegation wies darauf hin, dass einige der vorgesehenen Maßnahmen Finanzierungsprobleme aufwerfen würden und das Programm nur als Richtschnur dienen könne, da konkrete Verpflichtungen die einstimmige Zustimmung der Regierungen erfordert hätten. In diesem Sinne schlug die Delegation vor, die Regierungen sollten sich über konkrete Initiativen einigen, ohne eine allgemeine Finanzierungsform zu definieren. Auch Deutschland vertrat die Auffassung, es sei besser, keinen Standpunkt zu allen Maßnahmen des Programms zu verabschieden, sondern im Einzelfall zu entscheiden. Dabei handelte es sich eindeutig um einen Versuch der Regierungen, eine Kompartimentierung der Vorhaben der Kommission herbeizuführen, um so jede Form von Supranationalität auszuschließen.

Nur die italienische Delegation verteidigte den Ansatz der Kommission und vertrat die Meinung, der Rat solle sich nicht darauf beschränken, das Programm zur Kenntnis zu nehmen. Italien schlug vor, den Entwurf einer Erklärung dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER) vorzulegen, in der der Rat zum einen die Notwendigkeit betonen sollte, die Initiativen auf dem Gebiet der Berufsausbildung als Ganzes zu sehen und zum anderen den Wert von Maßnahmen hervorheben sollte, die zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsabschlüssen führen und dadurch die Freizügigkeit der Arbeitnehmer erleichtern würden. In der von den Italienern vorgeschlagenen Erklärung sollte der Rat die Kommission auffordern können, ihm Projekte vorzulegen, die die Durchführung des Aktionsprogramms ermöglichen⁽³⁸⁾. Der italienische Standpunkt fand keine Unterstützung bei den anderen Delegationen. Die Kommission selbst erklärte, sie werde die Aufforderung an der Rat zurückziehen,

⁽³³⁾ ASCE, BAC 6/1977, 685. Aktionsprogramm für eine gemeinsame Politik der Berufsausbildung, 1964, undatiert.

⁽³⁴⁾ CCFP. Einführungsrede von Herrn Levi Sandri, 29.6.1964, op. cit.

⁽³⁵⁾ ASCE, BAC 26/1969, 468. Auszug aus dem Protokoll der 316. Sitzung der Kommission, 5.5.1965. ASCE, BAC 6/1977, 685, CCFP. Stellungnahme zum Aktionsprogramm für eine gemeinsame Politik der Berufsausbildung, 19.3.1965.

⁽³⁶⁾ Siehe die Dokumentation in ASCE, BAC 26/1969, 469. Die befürwortende Stellungnahme des Parlaments war am 11. März 1966 ergangen.

⁽³⁷⁾ ASCE, BAC 26/1969, 469. Ratsgruppe „Sozialfragen“, Mitteilung-Aktionsprogramme der Kommission, 9.5.1966.

⁽³⁸⁾ ASCE, BAC 26/1969, 469. Von der italienischen Delegation vorgeschlagener Text, 21.9.1966.



über ihr Programm zu beraten, dessen indikativen und allgemeinen Charakter sie - wie sie ausdrücklich betonte - jedoch anerkenne⁽³⁹⁾. Angesichts dieser Position beharrte Italien nicht kategorisch auf seinem Standpunkt und zog seine Anträge zurück. Der Rat nahm das Aktionsprogramm lediglich zur Kenntnis, ohne es zu erörtern.

Weshalb machte die Kommission diesen Rückzieher? Meiner Meinung nach spielen dabei zwei Faktoren eine Rolle. Zum einen das allgemeine politische Klima: Wir befinden uns in der Phase unmittelbar nach dem Ende der durch die „Politik des leeren Stuhls“ entstandenen Krise, die durch den Luxemburger Kompromiss beigelegt wurde (siehe z. B. Gerbet, 1994, S. 269-284). Deshalb kann man davon ausgehen, dass die Änderung der Haltung der Kommission auch auf ihre Niederlage in der Auseinandersetzung mit Frankreich zurückzuführen war. Bei genauerer Betrachtung kann auch die Unnachgiebigkeit Frankreichs als Folge der Krise der Institutionen in den vorangegangenen Monaten gesehen werden. Auch Ereignisse, die enger mit der Berufsbildung zusammenhängen, bieten vielleicht teilweise eine Erklärung dafür, insbesondere das Scheitern der ersten konkreten Initiative der Kommission auf diesem Gebiet.

Ende Juni 1965, einige Wochen nachdem das Aktionsprogramm vorgelegt worden war, übermittelte die Kommission dem Rat einen Vorschlag für einen mehrheitlich zu fassenden Beschluss zur Umsetzung eines beschleunigten Berufsausbildungsprogramms⁽⁴⁰⁾. Die Kommission sah diese Initiative zumindest partiell als Lösung für ein reales Problem. Es ist zu bedenken, dass 1964 in einigen Ländern „Klein-Europas“ ein gravierender Arbeitskräftemangel herrschte. In Deutschland waren beispielsweise 600 000 Arbeitsplätze unbesetzt, weil qualifizierte Arbeitskräfte fehlten. In Italien dagegen waren nach offiziellen Zahlen 1 200 000 Menschen arbeitslos. Die Kommission wies auf den akuten Arbeitskräftemangel in der Gemeinschaft hin, der so groß sei, dass er das ausgewogene Wachstum der Wirtschaft in der Gemeinschaft beeinträchtige. Nur Italien könne einen Überschuss an Arbeitskräften vorweisen, die ausgebildet werden könnten, um Arbeitsplätze in den anderen Mitgliedstaaten zu füllen⁽⁴¹⁾.

Rechtlich und politisch gesehen gründete sich der Vorschlag der Kommission nicht nur

auf ihr kürzlich aufgelegtes Aktionsprogramm, sondern auch auf die allgemeinen Grundsätze, speziell, wie in der Einleitung zu dem Vorschlag ausgeführt, auf dem 4. und 10. Grundsatz, diejenigen also, die bei den Regierungen am heftigsten unter Beschuss geraten waren. Druck hatte zunächst der Beratende Ausschuss ausgeübt, der in seiner befürwortenden Stellungnahme zum Aktionsprogramm im März auf die Notwendigkeit hingewiesen hatte, Maßnahmen zu prüfen, die zur Beseitigung bestehender Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt beitragen könnten, und die Durchführung beschleunigter Programme auf dem Gebiet der Berufsausbildung angesichts des Mangels an qualifizierten und des Überschusses an unqualifizierten Arbeitskräften vorgeschlagen hatte⁽⁴²⁾. Der Ausschuss schlug ausdrücklich vor, die Durchführung beschleunigter Berufsausbildungsmaßnahmen voranzutreiben.

Die Kommission schloss sich der Auffassung des Ausschusses an und entwarf ein Ausbildungsprogramm für 3000 italienische Arbeitnehmer im Alter bis zu 35 Jahren, die bereit waren, im Bau-, Metall- und Hotelgewerbe in einem anderen Mitgliedstaat Arbeit zu suchen. Die Kurse sollten je nach Beschäftigungssektor acht Monate bis ein Jahr dauern und teilweise in Italien und teilweise in Frankreich und Belgien stattfinden. Die Teilnehmer sollten Anspruch auf eine Vergütung und Bedingungen haben, die in Frankreich und Belgien denjenigen einheimischer Arbeitskräfte entsprachen, die öffentliche Berufsausbildungseinrichtungen besuchten. Es war vorgesehen, dass die italienischen Arbeitskräfte zusätzlich zur monatlichen Vergütung Anspruch auf eine Gratifikation bei Abschluss des Kurses sowie auf einen Beitrag zu den Reisekosten ins Ausland hatten. Das Programm sollte aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert werden⁽⁴³⁾.

Die Pläne der Kommission stießen auf Widerstand seitens der Regierungen, wieder mit Ausnahme von Italien. In den Verhandlungen in der Arbeitsgruppe „Sozialfragen“ im Verlauf von sechs Sitzungen zwischen Ende März und Ende April 1966 stellte niemand in Frage, dass dieser Vorschlag sozial und wirtschaftlich sinnvoll war⁽⁴⁴⁾. Den stärksten Widerstand gab es gegen die politischen und finanziellen Implikationen des Projekts. Wie die italienische Delegation betonte, hatte diese spezielle Initiative eine große po-

⁽³⁹⁾ Siehe die Erklärungen der Kommissionsvertreter im COREPER in ASCE, CM/AI 31452. Mitteilung-Aktionsprogramms der Kommission, Sitzung des COREPER, 5.10.1966. Siehe auch ASCE, BAC 7/1986, 1619. Mitteilung an die Mitglieder der Kommission, 14.10.1966.

⁽⁴⁰⁾ ASCE, BAC 26/1969, 468. Von der Kommission vorgelegter Vorschlag für einen Beschluss des Rates, 29.6.1965, Anlage, Levi Sandri an Couve de Murville, 1.7.1965.

⁽⁴¹⁾ *Idem*.

⁽⁴²⁾ Beratender Ausschuss für die Berufsausbildung. Stellungnahme zum Aktionsprogramm für die gemeinsame Politik der Berufsausbildung, 19.3.1965, op. cit.

⁽⁴³⁾ Für die Initiative sollte ein Budget von maximal 6 Mio. Rechnungseinheiten bereitgestellt werden, davon 1 700 000 RE für 1965, der Rest für 1966.

⁽⁴⁴⁾ Siehe ASCE, BAC 26/1969, 469. Council, Mitteilung-Vorschlag für eine Entscheidung des Rates, 3.5.1966.



litische Bedeutung, die weit über ihre bei Lichte betrachtet eher bescheidenen Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbedingungen hinausging. Würde sie in die Realität umgesetzt, so wäre dies die erste konkrete Gemeinschaftsmaßnahme auf dem Gebiet der Berufsausbildung, die mit gemeinschaftlicher Finanzierung durchgeführt würde, und würde damit einen wichtigen Präzedenzfall schaffen⁽⁴⁵⁾. Doch gerade um auszuschließen, dass die Gemeinschaft Befugnisse in einem Bereich erhielt, der als alleinige Domäne der einzelstaatlichen Regierungen angesehen wurde, schlugen die anderen Delegationen vor, das Programm zurückzustellen und stattdessen eine Reihe multi- oder bilateraler Vereinbarungen zwischen Italien und den anderen Mitgliedstaaten anzustreben oder den Sozialfonds in Anspruch zu nehmen. Abgesehen von der grundsätzlichen Kompetenzfrage, die der Diskussion zugrunde lag, war auch die Verteilung der Kosten für die Durchführung des Programms ein Problem. Nach dem von der Kommission vorgeschlagenen System sollte die Hauptkostenlast gleichmäßig auf die drei größten Staaten verteilt werden; die anderen sollten ebenfalls einen erheblichen Beitrag leisten. Bei Inanspruchnahme des Sozialfonds hätte Italien nur die Hälfte der notwendigen Ausgaben bestreiten müssen⁽⁴⁶⁾.

Diese Widerstände führten zum Scheitern des Vorschlags, der durch eine Reihe von Regierungsabkommen ersetzt wurde. Damit war der Versuch der Kommission, als treibende Kraft einer gemeinschaftlichen Politik der Berufsausbildung zu wirken, völlig fehlgeschlagen.

In den folgenden Jahren widmete sich die Kommission weniger ehrgeizigen Zielen mit geringerer Tragweite. Im Mittelpunkt stand insbesondere die Prüfung von Maßnahmen zur Harmonisierung der Berufsabschlüsse in Anwendung des achten Grundsatzes. Dieses Unterfangen hätte, wäre es auf alle Arbeitsmärkte ausgedehnt worden, eine übermäßige Belastung für die begrenzten Strukturen und Befugnisse der Gemeinschaft bedeutet. Deshalb wurde beschlossen, die Anstrengungen der Kommission und des Beratenden Ausschusses auf Berufe zu konzentrieren, die von vielen Menschen ausgeübt wurden, für die Gemeinschaft insgesamt von Belang waren und in Bezug auf die Freizügigkeit von Bedeutung waren⁽⁴⁷⁾. Nach diesen drei Kriterien wurden die Sektoren Maschinenbau und Baugewerbe aus-

gewählt. Ziel war, eine gemeinschaftsweite Liste der für jeden Beruf erforderlichen Kompetenzen aufzustellen und ihre Anwendung auf einzelstaatlicher Ebene zu fördern. 1967 übermittelte die Kommission dem Rat einen vorläufigen Entwurf zu den für die Ausbildung zum Dreher aufgeführten Kenntnissen und Fertigkeiten. Es folgten Listen für die Berufe des Universalfräasers und des Universal schleifers. Alle drei Listen wurden zu einem einzigen Berufsbild für die Ausbildung von Facharbeitern an spanenden Werkzeugmaschinen zusammengefasst.

Doch selbst bei einer so technischen Thematik musste die Kommission mit dem Widerstand der französischen Regierung rechnen, die die gewählte Methode in Frage stellte, da diese zu einer Unterbewertung bestimmter nationaler Merkmale und einer Festbeschreibung der Kenntnisse und Fähigkeiten in Gewerben führen könnte, die einem ständigen technischen Wandel unterlägen. Die französische Delegation in der Ratsgruppe „Sozialfragen“ erklärte, das Vorhaben der Kommission ziele in der Praxis darauf ab, einheitliche Inhalte festzulegen, die die Mitgliedstaaten in der Ausbildung vermitteln sollten. Die Festlegung eines durchschnittlichen Niveaus würde deshalb für die Mitgliedstaaten große Probleme verursachen, die ja weiterhin für die Festlegung und Anpassung der Standards für die verschiedenen Berufsbildungssysteme zuständig seien⁽⁴⁸⁾.

Aufgrund des französischen Widerstands wurde die Arbeit der Kommission im Juli 1968 durch Entscheidung des Rates bis zur Festlegung eines Arbeitsverfahrens ausgesetzt, das von allen Delegationen akzeptiert werden könne⁽⁴⁹⁾. Somit geriet die einschlägige Gemeinschaftspolitik am Ende des Jahrzehnts in eine echte Sackgasse.

Das Aktionsprogramm von 1972

Ein Ausweg aus dieser Situation konnte, zumindest zum Teil, Ende November 1969, wenige Tage vor der Haager Konferenz gefunden werden. Der Rat tagte, um über die Situation auf den Arbeitsmärkten in der Gemeinschaft zu beraten. Beim Gedankenaustausch der Minister, bei dem auch Levi Sandri anwesend war, wurde darauf hingewiesen, dass nach wie vor in allen Mitgliedstaaten Facharbeiter in der Industrie fehlten und trotz allgemein sinkenden Arbeitslosenquoten immer noch „Nester“ von Langzeitarbeitslosig-

⁽⁴⁵⁾ *Idem.*

⁽⁴⁶⁾ In diesem Fall hätte sich aufgrund des Finanzierungsmechanismus des ESF der Anteil Italiens um 85 % erhöht, während der Frankreichs und Deutschlands um 20 % bzw. 42 % geringer ausgefallen wäre.

⁽⁴⁷⁾ Siehe ASCE, CM/AI 31457, Rat. Mitteilung - Berufsausbildung: schrittweise Angleichung der Ausbildungsstandards, 15.12.1967. In diesem Dokument werden die Aussagen eines Kommissionsvertreters gegenüber der Ratsgruppe „Sozialfragen“ zum Stand der Angleichung des Ausbildungsniveaus zusammengefasst. Siehe auch ASCE, BAC 64/1984, 969. Die Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaften zur Harmonisierung der Berufsausbildung, 9.10.1968. Es handelt sich um den Text einer Erklärung des Generaldirektors für soziale Angelegenheiten Vink auf einer Konferenz des European Institute for Vocational Training.

⁽⁴⁸⁾ Siehe ASCE, CM/AI 31457. Mitteilung - Berufsausbildung: schrittweise Angleichung der Ausbildungsstandards, 23.1.1968.

⁽⁴⁹⁾ Siehe ASCE, CM/AI 31457. Auszug aus dem Protokoll der 44. Rats-tagung, 9.7.1968, in dem die Schlussfolgerungen der Ratsgruppe „Sozialfragen“ zur Kenntnis genommen werden, in ASCE, BAC 173/1995, 2840, Mitteilung - Berufsausbildung: schrittweise Angleichung der Ausbildungsstandards, 17.7.1968.



keit existierten⁽⁵⁰⁾. Die Minister waren sich darin einig, dass die Bedeutung der Berufsausbildung für die Aufrechterhaltung eines qualitativen und quantitativen Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt unterstrichen werden müssen und stimmten zu, dass Studien und Forschungsarbeiten notwendig seien, um den Erfahrungsaustausch auf Gemeinschaftsebene zu fördern. Die italienische Delegation forderte eine Intensivierung der Bemühungen um spezifischere Verpflichtungen auf Gemeinschaftsebene. Am Ende der Tagung verabschiedete der Rat eine Erklärung, in der die Kommission aufgefordert wurde, ihre Bewertung und Vorschläge hinsichtlich der Berufsausbildung für Erwachsene vorzulegen.

Die Kommission legte ihre Vorschläge im April 1970 vor. Die Kommission schlug vor, auf Gemeinschaftsebene statistische Instrumente zu entwickeln, den Informations- und Erfahrungsaustausch zu intensivieren und die Forschungsarbeiten der Mitgliedstaaten besser zu koordinieren⁽⁵¹⁾. Es ist nicht zu übersehen, dass sich gegenüber den Ambitionen der frühen 1960er Jahre einiges geändert hatte. Einzige Ausnahme von dieser wenig profilierten Politik war der Vorschlag, die vom WSA angedeutete Möglichkeit zu prüfen, ein europäisches Institut für die wissenschaftliche Forschung auf dem Gebiet der Berufsausbildung einzurichten.

Im November legte die französische Regierung als Reaktion auf die vorsichtigen Vorschläge der Kommission eine Mitteilung über die Tätigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Berufsausbildung vor, die zur Grundlage der Initiativen der folgenden drei Jahre wurde⁽⁵²⁾. In diesem Dokument äußerte die französische Regierung heftige Kritik an der Tätigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Berufsausbildung. Kritisiert wurden besonders die allgemeinen Grundsätze. Sie seien zu allgemein gefasst, was viele praktische oder Fortschritte oder Entwicklungen von nennenswertem Interesse unmöglich gemacht habe, hieß es in dem Dokument, in dem diskret verschwiegen wurde, dass der Widerstand der Regierungen zu diesem enttäuschenden Ergebnis nicht unwesentlich beigetragen hatte.

Die französische Regierung forderte die Festlegung eines neuen Tätigkeitsprogramms mit dem Ziel, den Informationsaustausch zu verbessern und die Ausbildungsstandards zu harmonisieren.

Das letztere Ziel solle auf einer anderen Basis verfolgt werden als bisher, d. h., man solle nicht mehr von jedem einzelnen Berufsabschluss ausgehen, sondern weiter gefasste Berufs- und Tätigkeitsgruppen betrachten und dabei auf eine sich ständig weiterentwickelnde Beschreibung neuer Arbeitsverfahren abzielen und nicht auf ein statisches Verzeichnis von Praktiken, die schnell überholt sein würden.

Als letzten Punkt schlug Frankreich vor, gemeinsame Maßnahmen in denjenigen Bereichen durchzuführen, die ihrem Wesen nach eine internationale Zusammenarbeit erforderten oder eng mit Gemeinschaftspolitik verknüpft waren. Im Einzelnen wurden folgende Bereiche für gemeinschaftliche Maßnahmen vorgeschlagen:

- (a) Fremdsprachenunterricht für Wanderarbeitnehmer;
- (b) Entwicklung spezieller Unterrichtsinstrumente (z. B. Computer und Simulatoren);
- (c) Zusammenarbeit bei oder Austausch von Rundfunk- und Fernsehprogrammen;
- (d) Ausarbeitung von Gemeinschaftsprogrammen zur Ausbildung in Berufen, in denen im Zusammenhang mit der technologischen Entwicklung neue Probleme entstehen (z. B. Informationstechnologie, numerisch gesteuerte Werkzeugmaschinen usw.).

Die anderen Delegationen nahmen die französischen Vorschläge positiv auf⁽⁵³⁾. Es ist interessant, dass die deutsche Delegation der negativen Bewertung der allgemeinen Grundsätze von 1963 und den darauf folgenden Initiativen voll und ganz zustimmte, sich aber trotzdem nicht hinter einer allgemeinen Kritik ihrer abstrakten Natur versteckte, sondern letztendlich den wahren Grund für ihr Scheitern anerkannte, nämlich dass mit den vom WSA ausgearbeiteten Grundsätzen vor allem versucht worden sei, eine Reihe von Zuständigkeiten zu definieren und der Eindruck vermittelt worden sei, nur die Kommission könne wirksame Maßnahmen ergreifen. Diese Vorgehensweise habe keine zufrieden stellenden Ergebnisse bringen können, und außerdem sei es nicht angeraten, auf bestimmte Tätigkeitsprogramme, die die Kommission in der Vergangenheit formuliert habe, Bezug zu nehmen⁽⁵⁴⁾.

⁽⁵⁰⁾ ASCE, CM2/1969, 50. Protokoll der 90. Ratstagung, 24. - 25.11.1969.

⁽⁵¹⁾ Siehe ASCE, CM/AI 31441 Schlussfolgerungen und Vorschläge der Kommission, dem Rat vorgelegt nach dem Meinungsaustausch am 25.11.1969, 20.4.1970, Anlage zu Bodson, V. (Mitglied der Kommission) an Harmel, P. (Präsident des EWG-Rats), 24.4.1970 und der Beitrag der Kommission, der in ASCE, CM/AI 31389 genannt wird, Mitteilung - Tätigkeit auf dem Gebiet der Berufsausbildung, 8.7.1970.

⁽⁵²⁾ ASCE, CM/AI 31389. Mitteilung der französischen Regierung über die Tätigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Berufsausbildung, 16.11.1970.

⁽⁵³⁾ Siehe die Beratungen in der Ratsgruppe „Sozialfragen“ in ASCE, CM/AI 31389, Mitteilung - Tätigkeit auf dem Gebiet der Berufsausbildung, 11.1.1971.

⁽⁵⁴⁾ *Idem*. Siehe auch ASCE, CM/AI 31459, Mitteilung - Stellungnahme der deutschen Delegation zu Tätigkeiten auf dem Gebiet der Berufsausbildung, 24.2.1971.



Der französische Bericht löste intensive Beratungen in der Ratsgruppe „Sozialfragen“ aus, die dazu führten, dass der Rat ein Dokument mit allgemeinen Leitlinien zur Ausarbeitung eines gemeinschaftlichen Tätigkeitsprogramms auf dem Gebiet der Berufsausbildung annahm⁽⁵⁵⁾. Diese Leitlinien, die weitgehend die Ideen der französischen Delegation widerspiegeln, wurden von der Kommission uneingeschränkt angenommen und dienten als Grundlage für ein neues Aktionsprogramm, das im Oktober 1972 das Licht der Welt erblickte⁽⁵⁶⁾. Bemerkenswert ist, dass der Entscheidungsprozess jetzt andersherum ablief als in der Vergangenheit: Die Kommission zog nach, nachdem die Regierungen die Initiative ergriffen hatten. Wie im Bericht des Sozialausschusses des Europäischen Parlaments betont wird, bedeutete das neue Dokument gegenüber dem Programm von 1965 einen Rückschritt⁽⁵⁷⁾. Der Umfang der vorgesehenen Maßnahmen war bescheiden und beschränkte sich weitgehend auf die Förderung der Zusammenarbeit und den Gedanken- und Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten. Eigenständiges Handeln seitens der Kommission war offenbar nicht vorgesehen. Wie der Verfasser des Berichts anmerkte, hatte sogar die Kommission selbst, indem sie implizit die begrenzte Tragweite des Programms einräumte, nahe gelegt, es in einen künftigen Aktionsplan zur Durchführung der gemeinsamen Politik der Berufsausbildung einzubinden und diesen in den Rahmen des sozialen Aktionsprogramms zu stellen, mit dessen Ausarbeitung die Kommission beim Pariser Gipfel im Oktober 1972 beauftragt worden war⁽⁵⁸⁾.

Innerhalb weniger Monate sollte sich das gesellschaftlich-politische Klima in der Gemeinschaft drastisch ändern. Die Wirtschaftskrise, die das Ende des „goldenen Zeitalters“ des Kapitalismus einläutete, stellte die westlichen Gesellschaften vor eine Reihe von Problemen, und viele bis dato allgemein akzeptierte Erkenntnisse wurden in Frage gestellt. In dieser neuen und schwierigen Situation, die die Staaten zwang, über neue Lösungsansätze nachzudenken, wurden einige Projekte aus den frühen 1960er Jahren wieder aufgegriffen. Dazu gehörte auch die in der ersten Fassung der allgemeinen Grundsätze angedeutete Idee der Gründung einer europäischen Berufsbildungseinrichtung.

Fazit

Zum Schluss möchte ich zu meiner Anfangsfrage zurückkommen: Warum scheiterten im ersten Jahrzehnt des Bestehens der Gemeinschaft die Versuche, eine gemeinsame Berufsbildungspolitik in Gang zu bringen?

Dafür lassen sich verschiedene Erklärungen finden, wenn man die Ereignisse im fraglichen Zeitraum verfolgt: Widerstand von bestimmten Mitgliedstaaten, die sich dagegen sträubten, der Gemeinschaft ihre nationalen Befugnisse in einem Bereich zu übertragen, der zwar zweitrangig erscheinen mochte, aber in Ländern mit einem hoch entwickelten Berufsbildungssystem wie Deutschland und Frankreich mit erheblichen Interessen verbunden war; eine gewisse Unbedachtsamkeit der Kommission, der es nicht gelang, allzu integralistische Bestrebungen unter Kontrolle zu halten und dadurch eine feindselige Haltung der Regierungen gegenüber Projekten hervorrief, die als zu „gewagt“ angesehen wurden. Auch hier könnte man die Pläne der Kommission im Einzelnen untersuchen, um die Schwächen und Mängel aufzuzeigen, die zu ihrem Scheitern beitrugen.

Doch die grundlegende Ursache und der Aspekt, der die Untersuchung eines relativ zweitrangigen Elements des europäischen Aufbauwerks, anscheinend so fern von den entscheidenden politischen Problemen, wichtig macht, liegt darin, dass in der Berufsbildung die selben Kräfte am Werk waren, die den Verlauf der Integration auf höherer Ebene bestimmten. In anderen Worten: In dem Mikrokosmos der Versuche, eine gemeinsame Politik der Berufsausbildung aufzubauen, finden wir Spuren der Auswirkungen der allgegenwärtigen Dialektik zwischen zwischenstaatlicher Dynamik und supranationalen Bestrebungen. So können wir beispielsweise sehen, dass die Kommission in den ersten Jahren des Jahrzehnts versucht, sich als gleichberechtigte Partnerin der einzelnen Staaten zu profilieren, unter anderem durch Bekräftigung ihrer Kompetenzen in Fragen der Berufsbildung sowie der bekannten Gebiete der gemeinsamen Finanzierung von Gemeinschaftspolitiken, der Handelspolitik usw. Auf diesen Versuch reagierten einige Regierungen, indem sie wiederum die Ambitionen der Kommission zurechtstutzten. Das führte zur „Politik des leeren Stuhls“ und auf der „bescheideneren“ Ebene, mit der wir

⁽⁵⁵⁾ ASCE, CM/AI 30661. Allgemeine Leitlinien zur Ausarbeitung eines gemeinschaftlichen Tätigkeitsprogramms auf dem Gebiet der Berufsausbildung, 27.7.1971. Zu den Beratungen in der Ratsgruppe „Sozialfragen“ siehe die umfangreiche Dokumentation in ASCE, CM/AI 31459.

⁽⁵⁶⁾ ASCE, CM/AI 31416. Erste Maßnahmen zur Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung, 25.10.1972.

⁽⁵⁷⁾ ASCE, CM/AI 31419. Europäisches Parlament, Bericht des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, 5.6.1973.

⁽⁵⁸⁾ *Idem*.



uns hier beschäftigen, einem ausgewachsenen Boykott der Anwendung der allgemeinen Grundsätze, die für die gemeinsame Politik der Berufsausbildung und die anderen Initiativen der Kommission auf diesem Gebiet gelten sollten. Am Ende des Jahrzehnts, als durch die Haager Konferenz eine neue Phase eingeleitet und die Sozialpolitik aufgrund der Krise, die den 30 Jahren des Wirtschaftswunders ein Ende setzte, vorangetrieben wurde, wurde angesichts des Aktionsprogramms von 1974 die Diskussion über eine gemeinsame Berufsausbildungspolitik - wenn auch auf anderer Grundlage - erneuert. Außerdem ergab sich parallel zur Gemeinschaftsdialektik zwischen Institutio-

nen und Regierungen ein Konflikt zwischen den nationalen Interessen, der sich mit dieser Dialektik verflocht. Im Verlauf dieser Ereignisse beugte sich die schwächste Partei, Italien, der Feindseligkeit Frankreichs und Deutschlands, die sich offenbar dagegen sträubten, die finanziellen Belastungen für die Wiederherstellung eines sozialen Gleichgewichts für Italien zu tragen oder auf ihre Souveränität auf einem Gebiet zu verzichten, das sie offenbar trotz der technischen Natur vieler der einschlägigen Fragen als wichtig erachteten, da es Auswirkungen auf die Lebensperspektiven ihrer Bürger und Wähler gehabt hätte.

Bibliografie

Gerbet, P. *La construction de l'Europe*. Paris: Imprimerie Nationale Éditions, 1994.

Romero, F. *Emigrazione e integrazione europea 1945-1973* [Migration und europäische Integration 1945 - -1973]. Rom: Edizioni del Lavoro, 1991.

Romero, F. Migration as an issue in European interdependence and integration: the case of Ita-

ly. In: Milward, A.S. (Hrsg.) *The frontier of national sovereignty*. London: Routledge, 1993.

Varsori, A. L'europeismo nella politica estera italiana. [Der Europäismus in der italienischen Außenpolitik] In: Tosi, L. (Hrsg.) *Italia e le organizzazioni internazionali*. [Italien und die internationalen Organisationen] Padua: Cedam, 1999.

Schlagwörter

European construction,
European Treaty,
Community policy,
European Commission,
training policy,
vocational training