

**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**  
**FILOZOFSKI FAKULTET**  
**ODSJEK ZA GERMANISTIKU**

**DIPLOMSKI STUDIJ GERMANISTIKE**  
**PREVODITELJSKI SMJER**  
**MODUL A: DIPLOMIRANI PREVODITELJ**

**Marija Penzar**

**Prijevod s njemačkog na hrvatski**

**Übersetzung aus dem Deutschen ins Kroatische**

**Übersetzung aus dem Kroatischen ins Deutsche**

**Prijevod s hrvatskog na njemački**

**Diplomski rad**

Mentorica: Antonela Konjevod, viša lektorica

Zagreb, 2017.

## SADRŽAJ

Prijevod s njemačkog na hrvatski / Übersetzung aus dem Deutschen ins Kroatische.....	2
Reichstein, Ruth. Die 101 wichtigsten Fragen : die Europäische Union. München : Verlag C. H. Beck, 2012. Str. 49-66., 86-91.	
Njemački izvornik / Deutscher Ausgangstext.....	24
Prijevod s hrvatskog na njemački / Übersetzung aus dem Kroatischen ins Deutsche.....	49
Vujčić, Vladimir. Opća pedagogija : novi pristup znanosti o odgoju. Zagreb : Hrvatski pedagoško-književni zbor, 2013. Str. 489-505.	
Hrvatski izvornik / Kroatischer Ausgangstext.....	68
Literatura.....	86

**Prijevod s njemačkog na hrvatski**

**Übersetzung aus dem Deutschen ins Kroatische**

*Reichstein, Ruth. Die 101 wichtigsten Fragen : die Europäische Union. München : Verlag C.*

*H. Beck, 2012. Str. 49-66., 86-91.*

## Institucije

### 31. Što radi predsjednik Europske komisije?

Walter Hallstein, prvi predsjednik Europske komisije, početkom šezdesetih godina 20. stoljeća sanjao je o tome da jednom postane predsjednik vlade Europskih zajednica. Smatrao je predsjednika Komisije najvažnijom osobom u procesu ujedinjavanja Europe.

Pedeset godina kasnije od tog sna više nije ostalo ništa. Nekadašnji glasnogovornik Komisije Paul Collowald ukratko objašnjava u čemu je stvar: Europska komisija je – zajedno sa svojim predsjednikom – postala samo tajništvo država članica. Predsjednik Komisije José Manuel Barroso gotovo i ne koristi svoja prava i samo izvršava dužnosti čelnika države i predsjednika vlade. On upravlja i kontrolira. Primjerice, stručnjaci iz njegove Glavne uprave za gospodarske i financijske poslove u velikoj su mjeri sudjelovali u izradi programa štednje za Grčku u krizi eura.

No politički impulsi dolaze iz glavnih gradova, a ne iz Bruxellesa. Pritom Ugovor iz Maastrichta u svakom slučaju daje predsjedniku Komisije više prava koja bi on mogao koristiti: Komisija ima isključivo pravo zakonodavne inicijative za direktive i uredbe u Europskoj uniji. Bez inicijative povjerenikâ Komisije predsjednici vlade ne mogu donositi zakone za cijelu Zajednicu.

U krizi eura Europska komisija je dugo oklijevala. Zbog straha od kritike i prigovora njemačke kancelarke Angele Merkel Komisija je mjesecima ostavljala po strani prijedloge za zajedničke europske zadužnice, takozvane eurobondove. Mnoge države članice i mnogi zastupnici EU-a bez sumnje bi bili odobrili brzo uvođenje takvih vrijednosnih papira.

I u drugim područjima Komisija izbjegava sukob s državama članicama. Dopustila je da Mađarska nekažnjeno ograniči slobodu medija i samo je oprezno prekorila Francusku i Dansku kad su 2011. kratkotrajno srušile jedinstveno tržište i ponovo uvele granične kontrole.

José Manuel Barroso osjeća se odgovornim Angeli Merkel i ostalim konzervativnim predsjednicima vlade. Oni su ga već dvaput imenovali za predsjednika Komisije. Doduše, zastupnici EU-a ga biraju, ali kandidata prethodno imenuju vlade. Parlamentarci mogu samo prihvatiti ili odbiti. Svaka zemlja delegira svog povjerenika u Bruxelles. Predsjednik Komisije može samo odlučiti koje ministarstvo – u briselskom žargonu to se zove glavna uprava – predaje kojoj zemlji. Portugalac Barroso, koji je 2004. prvi put postao predsjednik Komisije,



za svoj ponovni izbor bio je ovisan o podršci predsjednikâ vlade država članica. Sad iskazuje svoju zahvalnost.

Prošlost pokazuje što se događa s onima koji se suprotstavljaju: doduše, moć država članica nije spriječila neke predsjednike Komisije da jasno i glasno izraze svoje mišljenje, no Waltera Hallsteina je njegov otpor prema francuskom predsjedniku Charlesu de Gaulleu naposljetku stajao predsjedništva.

Za razliku od njega, uspješan je bio Jacques Delors, koji je od 1985. do 1995. bio predsjednik Komisije. On je značajno ubrzao europsku integraciju i zbog toga se uvijek iznova sukobljavao s vladajućima: on je ostvario jedinstveno tržište i postavio temelj za monetarnu uniju. Delors se smatrao političarom i tako je i djelovao. Barroso se ponaša više kao glavni tajnik Europske unije.

Jedino područje u kojem je Komisija EU-a snažna kao i prije je politika tržišnog natjecanja. Kao zaštitnica ugovora EU-a Komisija redovito provjerava krše li države ili poduzeća zajednički utvrđena pravila za jedinstveno tržište. Oni koji prekrše ugovor zarade oštre novčane kazne.

U lipnju 2010. Komisija je sedamnaestorici proizvođača kupaonskih armatura izrekla novčanu kaznu od ukupno 622 milijuna eura. Komisija im je prigovorila da su dogovorili cijene i time onemogućili konkurenciju.

U tim sporovima Europska komisija imala je adut u rukavu: kad je to potrebno, ona može tužiti države članice i poduzeća pred Sudom Europske unije. Samo protiv Njemačke u razdoblju od 2005. do 2009. vodilo se 50 takvih sudskih postupaka zbog povrede ugovora. U većini slučajeva Komisija je zahtijevala da natječaji javne nabave budu raspisani u cijeloj Europi i da eventualno budu dodijeljeni i inozemnim poduzećima.

Jedan takav postupak protiv softverskog diva Microsofta doveo je do toga da taj američki div od 2009. u svom operacijskom sustavu mora dopustiti i internetske pretraživače konkurenata.

U rujnu 2011. José Manuel Barroso probudio se iz šoka i u vatrenom govoru pred Europskim parlamentom osudio samovoljne odluke nacionalnih vlada te obećao više poticaja od strane svoje Komisije. Između ostalog je najavio nove zakone za bolju regulaciju financijskog tržišta. Dva mjeseca kasnije uslijedili su prijedlozi za eurobondove. No glas Barrosove Komisije u kriznom menadžmentu ipak nije snažan.

### **32. Kako Njemačka smije delegirati više zastupnika u Europski parlament nego Francuska ili Malta?**

Razlike su goleme: njemačke birače do sljedećih europskih izbora u Europskom parlamentu predstavlja 99 zastupnika. Francuska delegira 72, a Italija 73 parlamentaraca. Iz Luksemburga i Malte dolazi samo šest zastupnika. Ukupno je 754 predstavnika građana. Budući da Njemačka ima mnogo više stanovnika nego Malta, smije dati i više zastupnika.

Čak i ako se na prvi pogled može tako činiti, Maltežani i Luksemburžani nisu zakinuti ovim propisom. Naime, kad se čisto računski odredi koliko građana predstavlja dotični zastupnik, Maltežani prolaze mnogo bolje nego Nijemci: svaki parlamentarac s Malte u Bruxellesu predstavlja oko 83 000 građana. Nijemci i Francuzi moraju zastupati interese više od 800 000 ljudi, budući da njihove zemlje imaju mnogo više stanovnika nego otok Malta.

Unatoč tome Njemačka od 2014. mora prepustiti tri mjesta. O ovom kompromisu usuglasili su se čelnici država i predsjednici vlade 27 država članica u Ugovoru iz Lisabona. Budući da su 2007. s Rumunjskom i Bugarskom došle dvije nove države i time također novi europski zastupnici, mjesta su morala biti preraspodijeljena.

Broj zastupnika ne može se beskonačno povećavati. Tada bi Parlament izgubio svoju radnu sposobnost. Kad je 2001. zaključeno povećanje sa 626 na više od 700 članova, europski zastupnik iz njemačke stranke CDU (Kršćansko-demokratska unija) Elmar Brok već se našalio da Europski parlament postaje sličan kineskom narodnom kongresu. Parlament u Peking u broji 3000 članova.

Kako bi se izbjeglo takva pretjerivanja, Ugovor iz Lisabona utvrđuje maksimalan broj od 750 zastupnika za razdoblje nakon 2014. godine. Uz njih dolazi predsjednik Parlamenta, koji tijekom svog mandata nema pravo glasa. Svaka zemlja prema tome smije delegirati u Bruxelles najmanje šest, a najviše 96 zastupnika.

Redovito dolazi do svađe oko raspodjele mjesta. Za države članice radi se o prestižu i utjecaju. Češka Republika i Mađarska tijekom pristupanja EU-u inzistirale su na tome da dobiju jednak broj mjesta kao i Belgija, Portugal i Grčka. Italija se uvijek borila za jednaka prava kao Francuska i Velika Britanija.

Tijekom ponovnog ujedinjenja Njemačke francuska se vlada postavila kruto. Pariz ni u kojem slučaju nije htio priznati Nijemcima više mjesta iako je odjednom bilo 16 milijuna više ljudi

Broj mjesta prema državi članici i klubu zastupnika / 7. izborna razdoblje

	EPP	S&D	ALDE	ESS	ECR	GUE/NGL	EFDD	NI	ukupno
Belgija	5	5	5	4	1	0	0	2	22
Bugarska	6	4	5	0	0	0	0	2	17
Češka Republika	2	7	0	0	9	4	0	0	22
Danska	1	4	3	2	0	1	2	0	13
Njemačka	42	23	12	14	0	8	0	0	99
Estonija	1	1	3	1	0	0	0	0	6
Irska	4	3	4	0	0	1	0	0	12
Grčka	8	8	0	1	0	3	2	0	22
Španjolska	23	21	2	2	0	1	0	1	50
Francuska	29	14	6	14	0	5	1	3	72
Italija	35	21	7	0	0	0	9	0	72
Cipar	2	2	0	0	0	2	0	0	6
Latvija	3	1	1	1	1	1	0	0	8
Litva	4	3	2	0	1	0	2	0	12
Luksemburg	3	1	1	1	0	0	0	0	6
Mađarska	14	4	0	0	1	0	0	3	22
Malta	2	3	0	0	0	0	0	0	5
Nizozemska	5	3	6	3	1	2	1	4	25
Austrija	6	4	0	2	0	0	0	5	17
Poljska	6	4	0	2	0	0	0	5	17
Portugal	10	7	0	0	0	5	0	0	22
Rumunjska	14	11	5	0	0	0	0	3	33
Slovenija	3	2	2	0	0	0	0	0	7
Slovačka	6	5	1	0	0	0	1	0	13

Finska	4	2	4	2	0	0	1	0	13
Švedska	5	5	4	3	0	1	0	0	18
Ujedinjeno Kraljevstvo	0	13	11	5	26	1	13	3	72
ukupno	274	196	83	57	57	35	31	33	766

Ako se neki zastupnik odrekne svog mandata, nadležna država članica mora obavijestiti Europski parlament o njegovom nasljedniku. Na taj način popis se aktualizira. Ipak službeni broj mjesta može kratkotrajno odstupati od stvarnog broja zastupnika.

EPP – Klub zastupnika Europske pučke stranke (kršćanski demokrati)

S&D – Klub zastupnika Progresivnog saveza socijalista i demokrata u Europskom parlamentu

ALDE – Savez liberala i demokrata za Europu

Zeleni/ESS – Zeleni/Europski slobodni savez

ECR – Europski konzervativci i reformisti

GUE/NGL – Europska ujedinjena ljevica – Nordijska zelena ljevica

EFD – Klub zastupnika Europe slobode i demokracije

NI – nezavisni zastupnici (zastupnici koji ne pripadaju nijednom klubu zastupnika)

koje je trebalo zastupati. Francuzi nisu odustajali od dotadašnjeg propisa: od osnivanja Zajednice Nijemci, Talijani i Francuzi imali su jednak broj zastupnika. Naposljetku je Pariz popustio: planira se da će Njemačka od 2014. biti predstavljena s 96 zastupnika. Francuska tada smije delegirati 74 zastupnika.

Ipak, te se brojke mogu još jednom promijeniti. Kalkulacija ne uzima u obzir pristupanje Hrvatske EU-u, koje je planirano za srpanj 2013. godine. Kako maksimalan broj od 750 zastupnika ne bi bio dugoročno prekoračen, tada još jednom neke zemlje moraju prepustiti mjesta.

### **33. Koja prava ima Europski parlament?**

Devetnaesti siječnja 2010. bio je crni dan za predsjednika Komisije EU-a Joséa Manuela Barrosa. Države članice ponovo su ga izabrale u službu i morao je čekati da Europski parlament odobri njegov tim za komisiju Barroso II.

No upravo je njegova bugarska kandidatkinja za mjesto povjerenice Rumiana Jeleva pala na ispitu u Europskom parlamentu. Zastupnici EU-a nisu bili zadovoljni njezinim objašnjenjima, smatrali su je neprikladnom za obnašanje funkcije osobe odgovorne za humanitarnu pomoć

Europske unije. Bugarka je dobila čistu jedinicu i Barroso je brzo morao tražiti novu kandidatkinju.

Naime, samo kad zastupnici EU-a odobre cjelokupnu dvadesetisedmeročlanu komisiju EU-a, ona može započeti s radom. Parlamentarci su svojim „ne“ iznudili da Bugari u briselsku Komisiju delegiraju politički utjecajnu osobu. Umjesto bivše ministrice vanjskih poslova Jeleve došla je nekadašnja potpredsjednica Svjetske banke Kristalina Georgieva. Zastupnici su bili zadovoljni.

Europski parlament kontrolira njihov rad i nakon izbora. Povjerenici redovito podnose izvješće o svom području rada u nadležnim parlamentarnim odborima. Predsjednik Komisije najmanje četiri puta godišnje dolazi na plenarne sjednice i ondje mora položiti račune.

Kad zastupnici sumnjaju u to da je neki prijedlog zakona Komisije u skladu s ugovorima EU-a, oni mogu tužiti Komisiju pred Sudom Europske unije. U slučaju teškog kršenja ugovora Parlament može i izravno smijeniti Komisiju izglasavanjem nepovjerenja.

To je najstarije pravo narodnih zastupnika. Već u Zajednici za ugljen i čelik u pedesetim godinama 20. stoljeća postojala je mogućnost izglasavanja nepovjerenja.

Kao i njemački Bundestag, parlament EU-a ima propise o državnom proračunu. Bez njihovog odobranja Europska unija ne smije potrošiti ni cent iz zajedničkog budžeta. Zastupnici zajedno s državama članicama odlučuju koliko novca je predviđeno za koje političko područje.

Od Ugovora iz Lisabona proširene su ovlasti Parlamenta u suodlučivanju. Zastupnici zajedno s državama članicama sad odlučuju i o energetskej politici, prometnoj politici i useljeničkoj politici te zaštiti okoliša i zaštiti potrošača.

Osim toga zastupnici moraju odobriti sporazume s trećim državama i ugovore s novim članicama EU-a. Zastupnici se koriste tim utjecajem. Tako su u studenome 2011. blokirali trgovinski sporazum s Uzbekistanom jer su ondje školska djeca bila prisiljena pomagati pri berbi pamuka. Zastupnici žele odobriti ugovor tek kad neovisni promatrači potvrde kraj tog dječjeg rada.

Europsko narodno zastupništvo nije uvijek bilo tako moćno. Kad su građani Europske zajednice 1979. prvi put mogli izravno birati zastupnike, ta je institucija imala samo

savjetodavnu ulogu u procesima odlučivanja. Sa svakim novim europskim ugovorom narodni zastupnici dobivali su više prava.

No u krizi eura zastupnici unatoč tome nemaju puno za reći. Doduše, njihovo odobrenje je nužno kad se u financijskoj politici donose nove direktive kao primjerice preinaka Pakta o stabilnosti eura. No vlade 17 država eurozone mogle su bez odobrenja Parlamenta zaključiti pakete pomoći i mjere za spašavanje za prezadužene zemlje Grčku, Španjolsku, Portugal i Irsku, budući da novčana sredstva dolaze iz nacionalnih državnih blagajni, a ne iz proračuna EU-a.



Plenarna sjednica Europskog parlamenta u Strasbourgu (izvor:

<https://eu.hina.hr/content/9454808>)

### **34. Zašto Europski parlament zasjeda u Bruxellesu i u Strasbourgu?**

Za mjesečna plenarna zasjedanja zastupnici se sastaju u Strasbourgu. Sve ostale sjednice, primjerice sjednice odbora i klubova zastupnika, održavaju se u Bruxellesu. S druge strane, najveći dio uprave Parlamenta nalazi se u Luksemburgu. Tri grada za jedan parlament – tipični kompromis EU-a.

U početku europskog integracijskog procesa Parlament, koji tada gotovo da i nije imao politička prava i koji je imao više simbolično značenje, je zasjedao u prostorima Vijeća

Europe u Strasbourgu. Mnogi njegovi članovi istodobno su bili prisutni u oba skupa. Putovanja su bila kratka. Parlamentarci su si prištedjeli duga putovanja.

Kad su zastupnici početkom šezdesetih godina 20. stoljeća zahtijevali vlastite prostorije, bilo je logično da se one osnuju također u Strasbourgu. No istodobno se sve više institucija Europskih zajednica s kojima su zastupnici morali pregovarati nastanilo u Bruxellesu.

Budući da se države članice nisu mogle dogovoriti o jednom stalnom sjedištu, naposljetku je Parlament sam odlučio sagraditi cjelokupnu infrastrukturu i u Bruxellesu i u Strasbourgu.

U Bruxellesu je 1997. svečano otvorena zgrada Parlamenta, dvije godine kasnije uslijedilo je otvorenje u Strasbourgu. Otada karavana zastupnika, asistenata i ostalih državnih službenika jednom ili dvaput mjesečno na manje od tjedan dana odlazi iz Bruxellesa u Strasbourg. Ta seoba je sporna. Prema procjenama Parlamenta taj cirkus s putovanjem košta 180 milijuna eura godišnje. Od 1992. u Europskom parlamentu uvijek se iznova pojavljuju inicijative da se sve sjednice održavaju u Bruxellesu. Godine 2006. skupina oko europskog zastupnika Alexandera Alvara prikupila je milijun potpisa građana – za ukidanje tjedana u Strasbourgu.

U anketi iz proljeća 2011. 90 posto svih zastupnika i ostalih suradnika Parlamenta izjasnilo se za Bruxelles kao jedino mjesto za održavanje sjednica. No Francuska ne odustaje od Strasbourga i u tome je podržavaju ostale države članice EU-a. Pariz se ne želi odreći ugleda i novca koji Europski parlament donosi u Strasbourg. Za hotele u tom gradu tjedni Parlamenta su najvažniji izvor prihoda.

Zbog toga je Pariz u ljeto 2011. čak tužio Parlament pred Europskim sudom kad su zastupnici bili odlučili da će od 2012. dosad uobičajene dvije rujanske sjednice sažeti u jednu.

### **35. Jesu li svi europski zastupnici lijeni?**

Tipični radni dan europskog zastupnika iz Svena Giegolda počinje u osam sati ujutro. Budući da je on u svom klubu zastupnika ovlašten za financijske teme, sudjeluje na doručku banke Commerzbank u Bruxellesu. Zajedno s bankarima i političarima raspravlja moguće načine izlaza iz krize eura. Nakon sat vremena žuri u Europski parlament na sjednicu odbora. Od izbijanja financijske krize njegov odbor, koji je ovlašten za ekonomsku i monetarnu politiku, zasjeda još češće nego što je uobičajeno. Oko podneva taj političar iz Kluba zastupnika Zelenih nakratko se sastaje sa svojim suradnicima u uredu i tada daje dva intervjua. Oko tri

sata poslijepodne sjednica odbora se nastavlja. No Sven Giegold ostaje još sat vremena na telekonferenciji s kolegama u Berlinu prije nego što se ponovo vrati u odbor.

Nakon toga, oko 19:30, zastupnik se sastaje sa suradnicima Kluba zastupnika Zelenih. Oni raspravljaju o tome kako mogu unaprijediti prijedlog zakona za europske udruge. Nakon toga Giegold odlazi na oko sat vremena na doček njemačkog Saveza štedionica, kako bi održavao svoje kontakte. Kraj rada je nakon posljednje telekonferencije oko 23 sata. Dan dug 13 sati. Slično izgledaju dani mnogih europskih zastupnika. No neki kolege Svena Giegolda ne shvaćaju radni moral tako strogo.

U listopadu 2011. nakon istraživanja javne televizijske ustanove u sjevernoj Njemačkoj postalo je poznato da europska zastupnica iz njemačke stranke FDP (Slobodna demokratska stranka) Silvana Koch-Mehrin od svog izbora 2009. nije bila ni na jednoj sjednici Odbora za predstavke. Francuska konzervativna zastupnica Rachida Dati sudjelovala je samo na manje od 60 posto glasovanja u plenumu. U 2011. godini markirala je većinu sjednica Odbora za ekonomsku i monetarnu politiku, u kojem radi i Sven Giegold. Unatoč krizi eura Dati se radije brinula o lokalnoj politici u Parizu. Ondje je gradonačelnica jednog arondismana.

Već 2004. austrijski zastupnik Hans-Peter Martin izazvao je senzaciju kad je ustvrdio da se mnogi njegovi kolege doduše upisuju na popise nazočnih prije plenarnih sjednica, no tada odmah ponovo odlaze.

To se ne sankcionira. Popisi nazočnih ne provjeravaju se. Zastupnici su prema mandatu odgovorni samo svojoj savjesti. Zbog toga im se ne može propisati obveza nazočnosti.

Tko se jednom dnevno potpisao na listu ispred plenarne dvorane, dobiva svoju dnevnicu u iznosu od 304 eura. Samo ako je parlamentarac odsutan na polovini pojedinačnih glasovanja toga dana, novčani iznos se smanjuje za polovinu. No to nije često potrebno. Osim malobrojnih pojedinačnih slučajeva europski zastupnici su prisutni na glasovanjima u plenumu. Njihova stopa nazočnosti u pravilu iznosi minimalno oko 70 posto.

### **36. U čemu je razlika između Europskog vijeća i Vijeća Europe?**

Nazivi su zbunjujuće slični, ali obje institucije su jasno odvojene jedna od druge. „Europsko vijeće“ je dio Europske unije. Kad se čelnici država i predsjednici vlade 27 država članica EU-a sastaju u Bruxellesu, taj gremij se u službenom jeziku EU-a zove „Europsko vijeće“. Ono određuje političke smjernice za Zajednicu i donosi načelne odluke.



Vijeće Europe je potpuno neovisno o Europskoj uniji. Petog svibnja 1949. u Londonu deset je država potpisalo osnivački ugovor: Belgija, Francuska, Luksemburg, Nizozemska, Velika Britanija, Irska, Italija, Danska, Norveška i Švedska. Godinu dana kasnije pristupila je Njemačka. Godine 2011. Vijeće Europe imalo je 47 članova. Njihov zajednički cilj: demokracija i vladavina prava za cijelu Europu.

Neki od osnivača sanjali su o tome da se iz Vijeća Europe razvije europska vlada. No tijekom godina Europska ekonomska zajednica je pretekla Vijeće Europe. Politička i gospodarska integracija već je ubrzo organizirana u Bruxellesu, a ne u Vijeću Europe u Strasbourgu.

Zbog toga je ta organizacija razvila svoj vlastiti profil i opredijelila se za obranu ljudskih prava u Europi. Njezin najvažniji instrument postala je Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisana 1950. godine. Samo države koje preuzmu tu konvenciju smiju pristupiti Vijeću Europe. Konvencija zabranjuje mučenje, ropstvo i prisilni rad. Ona štiti slobodu mišljenja i slobodu tiska, slobodu vjeroispovijedi i pravo na pošteno suđenje. Ako države prekrše Konvenciju, oštećenici ih od 1998. mogu tužiti pri Europskom sudu za ljudska prava. Europska unija još nije pristupila Konvenciji, no sve njezine države članice jesu.

Unatoč organizacijskoj razdvojenosti, Vijeće Europe i Europska unija uvijek iznova međusobno surađuju. Tako je Vijeće Europe obavilo važan pripremni rad za Europsku uniju pri integraciji nekadašnjih država Istočnog bloka. Već u osamdesetim godinama 20. stoljeća Vijeće Europe uspostavilo je kontakte sa zemljama koje su se nalazile s druge strane željezne zavjese. Stručnjaci iz Strasbourga pomogli su Poljskoj, Mađarskoj i baltičkim državama pri izradi demokratskog ustava. Sudjelovali su u izgradnji neovisnog pravosudnog sustava. To je potaknulo pregovore za pristup Europskoj uniji. Bez tog pripremnog rada proširenje bi vjerojatno trajalo nešto dulje.

Kako bi se u budućnosti bolje iskoristilo ovakvo zajedničko djelovanje, obje institucije su u svibnju 2007. potpisale memorandum i obvezale se da će bolje surađivati na sljedećim područjima: ljudska prava, vladavina prava, kulturna i socijalna politika. No u praksi se malo od toga osjeti.

### **37. Kako se države članice EU-a dogovaraju pri svojim odlukama u Europskom vijeću?**

Nekad bi bilo zgodno da se na sastancima čelnika država i predsjednika vlade može promatrati iz prikrajka. Sastanak na vrhu u francuskom sredozemnom gradu Nizzu u prosincu

2000. jedan je takav slučaj. Četiri dana čelnici država i predsjednici vlade pregovarali su jedni s drugima – 15 tadašnjih država EU-a zajedno s dvanaest potencijalnih kandidata za pristup koji su četiri godine kasnije trebali postati članovi EU-a.

U pravilu sastanci političara EU-a traju najviše dva dana. No u Nizzi oni se jednostavno nisu mogli dogovoriti. Razlog: raspodjela glasova u Europskom vijeću. Poljska je htjela dobiti jednak broj glasova kao Španjolska, budući da obje zemlje imaju otprilike jednak broj stanovnika. Francuska nije odustajala od toga da i u budućnosti dobiva jednak broj glasova kao Njemačka, iako je Njemačka nakon ponovnog ujedinjenja imala 16 milijuna stanovnika više nego ta susjedna zemlja. A za belgijsku vladu bilo je neprihvatljivo da Nizozemska treba dobiti 13 glasova, a njihova zemlja samo dvanaest.

Sve države htjele su dobiti najveći mogući utjecaj na odluke u Europskom vijeću. Naime, ministri ondje odlučuju uglavnom prema kvalificiranoj većini. Svaka država za to dobiva određen broj glasova. Kad neki prijedlog dobije proporcionalno dovoljan broj glasova, on se prihvaća. Ima li neka zemlja dvanaest ili 13 glasova, pritom u svakom slučaju može igrati odlučujuću ulogu.

Francusko predsjedništvo Europskog vijeća danima je računalo, pomicalo broj glasova amotamo i u nekim slučajevima nudilo čudne razmjene: Belgija se na kraju odrekla svog glasa. Za to je dobila obećanje da će se u budućnosti svi sastanci Vijeća održavati u Bruxellesu. Dotada su se ministri sastajali u zemlji koja je u tom trenutku obnašala predsjedanje Vijećem. Naposljetku je Poljska dobila jednak broj glasova kao Španjolska. Francuska je izjednačena s Njemačkom. Za naknadu Njemačka je odštećena dodatnom klauzulom: kako bi neki prijedlog bio prihvaćen, nije nužno samo da ga odobri većina država, nego uz to te države moraju predstavljati najmanje 62 posto stanovništva EU-a. To je odgovaralo mnogoljudnoj Njemačkoj. Bilo je kao na sajmu: svatko se cjenkao dok nije dobio što je htio.

Rezultat toga je krajnje kompliciran postupak glasovanja: ukupno je 345 glasova raspodijeljeno među državama. Kvalificirana većina dosegnuta je s 258 glasova, ali samo kad su istodobno suglasne dvije trećine država koje predstavljaju većinu stanovništva EU-a. To pravilo vrijedi još do 2014. godine.

Naime, sedam godina nakon Nizze pregovori su ponovo počeli iz temelja – ovaj put za Ugovor iz Lisabona. Poljaci ni pod koju cijenu nisu htjeli prepustiti nijedan glas. Izgledalo je

da će sastanak na vrhu pod njemačkim predsjedništvom Vijeća ostati bez uspjeha. Napokon je Poljska popustila, ali dobila je posljednju odgodu do 2014. godine.

Tada stupa na snagu sljedeće pravilo: za neku odluku mora glasovati najmanje 55 posto država članica kojima je obuhvaćeno 65 posto stanovništva EU-a.

Takva komplicirana kvalificirana većina je pravilo za glasovanja u Europskom vijeću. Jednostavna većina koristi se samo za odluke o unutarnjim procesima. U nekim slučajevima države članice moraju i dalje jednoglasno odlučivati – primjerice kad je riječ o prihvaćanju nove države članice.

Europska unija je jedina međunarodna organizacija u kojoj postoje većinske odluke. Veto jedne zemlje nije dovoljan, za razliku od primjerice Vijeća sigurnosti UN-a, kako bi se blokirale odluke.

### **38. Kakve veze ima Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu s Europskom unijom?**

Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu pripada Europskom vijeću, a ne Europskoj uniji. No sve zemlje EU-a potpisale su Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i time su povezane s presudama suda.

Zbog toga odluke strasburških sudaca u svakom slučaju imaju utjecaj na pravo EU-a.

U siječnju 2011. sud je osudio protjerivanje azilanata u Grčku. Uvjeti su ondje nepodnošljivi, presudili su suci i prekorili Belgiju. Tu zemlju je tužio afganistanski azilant koji je bio protjeran u Grčku. Belgija je morala opozvati protjerivanje i platiti odštetu žrtvama.

Nakon presude različite države članice EU-a prekinule su protjerivanja – među njima i Njemačka. Ta presuda dovodi u pitanje takozvanu Uredbu Dublin II Europske unije. Prema tom sporazumu izbjeglice moraju tražiti azil u zemlji preko koje su ušle u Europsku uniju. U slučaju afganistanskog tužitelja to je bila Grčka. Zemlje EU-a otada rade na novoj uredbi na razini EU-a kako bi izbjegle daljnje osude strasburških sudaca.

Na sudu radi 47 sudaca – po jedan iz svake zemlje članice Europskog vijeća. Godine 2010. oni su donijeli ukupno 1500 presuda. 36 slučajeva odnosilo se na Njemačku. Najveći broj presuda odvija se protiv Rusije, Turske, Poljske i Italije. Svake godine pristiže oko 50 000 novih pritužbi. Sud kasni s radom. Oko 140 000 slučajeva još nije obrađeno.

U Njemačkoj je prvenstveno strasburška presuda za preventivni pritvor počinitelja kaznenog djela bludne radnje izazvala bijes. U siječnju 2011. sud je prekorio Njemačku zbog dotada uobičajene prakse da se preventivni pritvor naknadno odredi. To znači: on nije bio dosuđen pri presudi protiv optuženog, nego tek dok je on izdržavao svoju stvarnu zatvorsku kaznu. Taj postupak krši pravo na slobodu i sigurnost zaštićeno Konvencijom za zaštitu ljudskih prava, presudili su suci. Njemačka je zbog toga morala pustiti iz zatvora nekoliko počinitelja kaznenog djela bludne radnje. Savezna vlada radi na novom zakonu kako bi izbjegla puštanje na slobodu daljnjih počinitelja koji bi mogli ponoviti kazneno djelo.

Na Europskom sudu za ljudska prava mogu tužiti pojedinačne osobe i države. One najprije moraju iscrpiti svoj nacionalni pravni sustav. Samo države mogu biti osuđene.

Europska komisija i Europski parlament ne mogu doći pred sud. To bi moglo postati moguće tek kad Europska unija kao cjelina pristupi Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava.

### **39. Koju ulogu ima Sud Europske unije u Luksemburgu?**

Karen Murphy zahvaljuje europsku slavu luksemburškim sucima: ta engleska vlasnica puba u listopadu 2011. izborila se za pravo da u svom lokalnu prenosi utakmice engleske nogometne lige preko grčkog pay-tv ponuđača. On je bio mnogo jeftiniji nego engleski originalni odašiljač. Suci u Luksemburgu toj su ženi dali pravo: na zajedničkom tržištu Europske unije ne postoje granice – čak i za pay-tv ponude.

Karen Murphy svojom grčkom dekoderskom karticom štedi gotovo 4700 eura pristojbi godišnje. Brojni poduzetnici i privatne osobe sad bi mogli kopirati njezinu ideju. Europski nogometni savezi moraju žurno smisliti nove ugovore kako bi izbjegli milijunski gubitak. Za europske suce slučaj je bio jasan: u Europskoj uniji ne postoji samo zajednička valuta, nego i zajedničko tržište.

To načelo suci slijede od osnivanja suda 1952. godine. Godine 1974. odlučili su da nacionalna ograničenja za proizvode iz ostalih država članica nisu dopustiva jer su protivna načelu zajedničkog tržišta. Reklamni slogani kao „Kupujte francusko!“ zabranjeni su. Pet godina kasnije suci su svojom presudom o francuskom likeru Cassis naglasili zabranu ograničavanja trgovine unutar Zajednice.

Svaki novi ugovor EU-a proširivao je ovlasti suda, koji je najprije bio zadužen samo za Zajednicu ugljena i čelika. Od Ugovora iz Lisabona 27 sudaca (svaka zemlja članica delegira

jednog pravniku u Luksemburg) zaduženo je za tumačenje cjelokupnog prava EU-a. Godine 2010. luksemburškim sucima prispjela je 631 nova tužba. Oni su zaključili 522 pravna predmeta.

Tužiti mogu pojedinci, institucije EU-a i države članice kad su uvjerene da određeni propis, zakon ili zabrana krši pravo EU-a – kao što je to bila gostioničarka Karen Murphy. Presude su pravno obvezujuće. Države moraju adekvatno izmijeniti svoje zakone kad suci utvrde prekršaj. Nacionalni sudovi također mogu zamoliti suce EU-a za presudu kad sami nisu sigurni pri tumačenju prava EU-a. Pri svim odlukama vrijedi: pravo EU-a ima prednost pred nacionalnim pravom. Tako suci izravno utječu na njemačko zakonodavstvo. Ustavni sud u Hannoveru obratio se Sudu Europske unije 1998. godine. Jedna žena je tom sudu podnijela tužbu jer je njezina molba za natječaj za saveznu vojsku bila odbijena. Obrazloženje: njemački Ustav zabranjuje ženama službu u oružanim snagama. Suci u Luksemburgu u tome su vidjeli kršenje ravnopravnosti muškaraca i žena. Nakon presude u siječnju 2000. Bundestag je izmijenio Ustav. Otada ondje stoji da žene doduše ne smiju biti obvezane da vrše službu u oružanim snagama. No ako one to žele, nitko im to ne smije zabraniti.

Jedanaest godina kasnije presuda sudaca o genetski modificiranom medu izazvala je senzaciju: do jeseni 2011. u Europskoj uniji vrijedilo je pravilo da med ne potpada pod europsko pravo o genskoj tehnici. Europska komisija je tako bila odlučila. Med je smio sadržavati pelud biljaka koje su genskotehnički modificirane, a da to nije moralo biti adekvatno označeno. Sud Europske unije je povukao taj propis: med u svakom slučaju mora biti označen, rekli su suci. Ako sadrži genetski modificiranu pelud biljaka, koja je u Europskoj uniji dopuštena samo kao hrana za životinje, a ne za ljudsku konzumaciju, čak mora biti uništen. Bez obzira na to je li riječ o namirnicama, nogometu ili sportskom klađenju – suci imaju zadnju riječ. I to posvuda u Europskoj uniji.

Presuda o pay-tv ponudama nije bila prvo što je zbunilo europski svijet nogometa. Godine 1995. suci su nakon tužbe belgijskog nogometnog profesionalca ukinuli ograničenja za inozemne igrače u momčadi. Kvote su ukinute. Otada europski igrači nakon isteka svog ugovora mogu bez naknade za transfer promijeniti klub.

Mobilnost igrača silno se povećavala. Već u sezoni 2000/2001 udio inozemnih igrača u njemačkoj saveznoj ligi iznosio je više od 40 posto. U hokeju na ledu iznosio je čak 60 posto. Doduše, tužitelju Jean-Marcu Bosmanu iz Belgije tadašnja presuda uopće nije koristila. On je

u pravnom sporu propao, postao je alkoholičar. Danas je nezaposlen i mora prehranjivati svoju četveročlanu obitelj sa 700 eura socijalne pomoći mjesečno.

#### **40. Što rade agencije EU-a?**

Pojedinosti iz razgovora čelnika država i predsjednika vlade na njihovim sastancima u EU-u tek rijetko dopiju u javnost. Sastanak na vrhu u prosincu 2001. u briselskom predgrađu Laeken takva je iznimka. Tada se radilo o dodjeli lokacija za prestižne agencije EU-a. Tadašnji talijanski predsjednik vlade Silvio Berlusconi tražio je da se agenciju za hranu smjesti u grad šunke Parmu. On je navodno vikao na svoje kolege i prigovorio Fincima, koji su također bili zainteresirani za tu agenciju, da ionako nemaju pojma o dobrom jelu. Švedskog predsjednika vlade Görana Perssona, koji je pri raspodjeli lokacija ostao praznih ruku, francuski predsjednik Jacques Chirac utješio je prijedlogom da bi mogao osnovati novu agenciju za modele u Stockholmu.

Agencije Europske unije su jedine institucije Unije koje nisu smještene u Bruxellesu, Luxemburgu ili Strasbourgu, nego izravno u državama članicama. One donose radna mjesta, porez i prestiž i zbog toga su tražene u svim državama. Trenutno postoje ukupno 32 takve agencije. Još jedna je u planu. Te institucije opskrbljuju političare EU-a informacijama o određenim temama. One provode istraživanja i nadziru provedbu direktiva EU-a u svom području.

Europski centar za praćenje droga i ovisnosti o drogama u Lisabonu, primjerice, od 1994. radi na tome da vladama dostavlja bolje informacije o temi ovisnosti o drogama. Agencija za temeljna prava u Beču nadzire postupanje s ljudskim pravima unutar Europske unije i o tome redovito donosi izvješća.

Ostale agencije ne prikupljaju samo informacije. One imaju moć odlučivanja. Agencija za sigurnost hrane u Parmi procjenjuje jesu li određene vrste genetski modificiranog kukuruza opasne za ljudski organizam. Europska komisija najčešće slijedi te preporuke kad se radi o tome hoće li kukuruz biti dopušten u Europskoj uniji. Agencija za sigurnost zračnoga prometa u Kölnu nadzire i upravlja velikim dijelovima europskog zračnog prostora, a agencija za lijekove u Londonu je zadužena za odobrenje lijekova na europskom tržištu.

Te institucije ukupno koštaju više od milijarde eura godišnje. U njima radi više od 5000 ljudi – između ostalog u Solunu, Lisabonu, Varšavi i Kopenhagenu. Popis lokacija izgleda kao prospekt turističke agencije.

U devedesetim godinama 20. stoljeća države članice počele su s osnivanjem agencija. Osobito nakon sastanka na vrhu u Laekenu 2001. neprekidno se osnivaju nove agencije. Nekadašnji zastupnik EU-a iz Austrije Herbert Bösch jednom je zlobno primijetio da cilj agencija nije presudan. Važno je samo da svaka država članica dobije svoju agenciju.

Europski parlament redovito se žali da se rad i rentabilnost tih agencija gotovo i ne kontrolira. Te službe su plaćene iz proračuna EU-a, a kontrola je ipak dužnost država članica. Budući da novac ne dolazi iz njihovih blagajni, one često ne provjeravaju tako temeljito. Zbog toga je u svibnju 2011. Europski parlament zamolio Europski revizorski sud da temeljito provjeri agencije.

Uostalom, Šveđani su nekoliko godina kasnije dobili odštetu za uvredu u Laekenu: 2004. godine dobili su doplatu za Europski centar za prevenciju i nadzor bolesti. On je otvoren godinu dana kasnije u Stockholmu.

## **Politika**

### **56. Kako nastaje zakon na razini EU-a?**

Na europskoj razini postoje dvije različite vrste zakona: direktive i uredbe. Dok uredba izravno poput nacionalnog zakona propisuje obvezujuća pravila koja vrijede u svim državama članicama, direktiva utvrđuje samo vremenski okvir i ciljeve. Tada je pojedinim zemljama prepušteno da integriraju direktivu u nacionalno pravo. To će reći: cilj je isti, a put do njega je različit.

Tako se uzimaju u obzir različite početne situacije u državama članicama. Primjer je direktiva o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore iz 1992. godine. Ona utvrđuje da sve države članice EU-a u roku od šest godina moraju navesti zaštićena područja prirode kako bi se očuvala raznolikost vrsta u Europskoj uniji. Na koji način zemlje osiguravaju tu zaštitu, ostaje prepušteno njima. U Njemačkoj je ta direktiva 1998. integrirana u savezni zakon o zaštiti prirode. Europska komisija redovito provjerava jesu li zakoni za koje su se države članice u pojedinostima odlučile zapravo prikladni kako bi se postigli zajednički europski ciljevi.

Postupak donošenja zakona je za obje vrste zakona – direktive i uredbe – jednak. I jedne i druge u Bruxellesu donose zastupnici EU-a, Europska komisija i države članice. Na početku postupka nalazi se prijedlog Europske komisije. Ona ima pravo zakonodavne inicijative. Tek od Ugovora iz Lisabona i Europski parlament je dobio smanjeno pravo zakonodavne

inicijative i može barem zahtijevati od Komisije da izrađuje prijedloge zakona. Uostalom, poticaji za nove uredbe često dolaze iz gospodarstva. Tako se u sedamdesetim godinama 20. stoljeća savezna zemlja Bavarska zalagala za normiranje traktorskih sjedala. Razlog: jedno domaće poduzeće htjelo je na taj način bolje prodavati svoje sigurnosne pojaseve diljem Europske unije.

Od Ugovora iz Lisabona u 90 posto svih odluka vrijedi takozvani „redovni zakonodavni postupak“ (→19). To znači da se Parlament i države članice zajedno moraju dogovoriti oko teksta. Postupak suodlučivanja je dugotrajan jer se i većina od 27 država članica i većina europskih zastupnika mora složiti.

Slično kao loptica u stolnom tenisu, nacrt zakona je čas u jednoj čas u drugoj instituciji. Komisija najprije daje svoj prijedlog na razmatranje Vijeću i Parlamentu. U Parlamentu se o prijedlogu raspravlja najprije u nadležnom odboru. Trenutno postoji 20 takvih stalnih odbora, primjerice za pitanja politike ribarstva, gospodarstva i valute, proračuna ili kulture i obrazovanja. Odbor daje odgovarajuću preporuku plenumu Parlamenta. Ondje se glasuje i tada Parlament prosljeđuje svoje stajalište državama članicama. Kao vođu pregovora zastupnici određuju takozvanog „izvjestitelja“. Njega se odabire prema stranačkoj pripadnosti i kompetencijama i on je odgovoran za taj spis do završetka postupka.

U Vijeću odlučuju ministri država članica zaduženi za određeno područje: vijeće ministara poljoprivrede u pitanjima poljoprivredne politike, vijeće ministara unutarnjih poslova kad je riječ o pitanjima azila ili zaštiti podataka i tako dalje. Ministri procjenjuju prijedlog Parlamenta. Ako se slažu s njim, zakonski akt je donesen i uredba ili direktiva stupa na snagu u svim državama članicama.

Institucije se često već tijekom tog prvog čitanja pokušavaju neformalno dogovoriti o svojim stajalištima i pronaći kompromis. Tako otprilike 30 posto svih postupaka može biti završeno već u prvom čitanju.

Svi ostali idu u drugo čitanje: najprije ministri utvrđuju vlastito stajalište i time vraćaju spis Parlamentu. Ako zastupnici odbiju tako izmijenjen zakonski akt, on je propao i Komisija mora izraditi sasvim novi prijedlog. No zastupnici mogu i drugi put predložiti dodatne izmjene. Njih Parlament ponovo vraća Vijeću. Ako su države članice suglasne sa željama parlamentaraca, zakon je donesen u drugom čitanju u Vijeću i time je pravovaljan. No ako države članice ne žele prihvatiti sve izmjene zastupnika, počinje treći krug u postupku



donošenja zakona: Vijeće, Komisija i Parlament sačinjavaju – slično kao pri razmiricama između njemačkog parlamenta (Bundestag) i Saveznog vijeća u Njemačkoj (Bundesrat) – odbor za posredovanje. Budući da u tome sudjeluju predstavnici iz sve tri institucije, ti pregovori se nazivaju „trilog“. Vijeće delegira po jednog predstavnika iz svake države članice; Parlament delegira jednak broj zastupnika, a Komisija preuzima savjetodavnu funkciju.

U roku od šest tjedana vođe pregovora sad se moraju dogovoriti o kompromisu. U protivnom se zakon smatra propalim. Zbog toga se u Bruxellesu često raspravlja na dugim noćnim sjednicama i svađa se oko svakog zareza. Proces donošenja zakona može se otežati više mjeseci. Za direktivu o uslugama donesenu 2007. pregovarački maraton trajao je čak više od tri godine (→57).

Sudionici u „trilogu“ tijekom pregovora se neprekidno moraju osiguravati s više strana da njihove institucije dijele njihova stajališta. Naime, Vijeće i Parlament moraju zaključno odobriti kompromis. Tek kad se to dogodi, uredba ili direktiva je pravovaljana.

### **57. Zašto je direktiva EU-a o uslugama sporna?**

Nijedna direktiva nije u prethodnim godinama u Europskoj uniji izazvala toliko uzrujavanja, nezadovoljstva i nerazumijevanja kao ova direktiva, koju je u siječnju 2004. predložio tadašnji povjerenik za jedinstveno tržište EU-a Frits Bolkestein. Kad je se staloženo promatra, ta direktiva ispunjava samo smjernice ugovora EU-a. Oni jamče samostalnim djelatnicima i tvrtkama da smiju ponuditi svoje usluge u svim državama EU-a – bez birokratskih ili zakonskih zapreka (→43).

Praksa je prije Direktive o uslugama izgledala drugačije: budući da su tvrtke morale zatražiti nebrojene dozvole, za većinu njih nije bilo unosno ići u druge države EU-a. To je vrijedilo za frizere jednako kao i za obrtnike. Dakle, povjerenik Bolkestein samo je izvršavao svoju dužnost kad je predložio pojednostavljivanje pravila.

No trenutak za objavljivanje direktive bio je vrlo nepovoljno odabran: u svibnju 2004. planiralo se proširenje EU-a na istok. U „starim“ državama članicama mnogi su se bojali da će tim pojednostavljivanjem i s time povezanim otvaranjem tržišta tisuće jeftine radne snage iz Poljske, Mađarske ili Slovačke masovno krenuti na tržišta rada prema zapadu.

Povjerenik je dodatno dolio ulje na vatru: on je u drskoj primjedbi izjavio da ne može pronaći limara za svoj ljetnikovac u sjevernoj Francuskoj i da bi bio sretan kad bi se za to našao neki Poljak. Nakon toga je poljski limar u Francuskoj postao omražena osoba i simbol liberalne briselske gospodarske politike.

Kritika – prvenstveno sindikata – se zapalila na jedan izraz, „načelo zemlje podrijetla“. Bolkestein je pod time podrazumijevao sljedeće: za pružatelja usluga uvijek vrijede radni uvjeti i standardi plaće koji su uobičajeni u njegovoj domovini. To znači da ako poljski limar dođe u Francusku, on smije ponuditi svoje usluge za cijene prikladne u Poljskoj, koje se nalaze daleko ispod francuskih tržišnih cijena. Francuski sindikati bojali su se dampinga plaća. Njihovi kolege u Njemačkoj, Belgiji i Nizozemskoj pridružili su se tom argumentu.

Tri godine su političari u Bruxellesu raspravljali o Bolkesteinovoj direktivi. Na kraju je dogovoren kompromis: načelo zemlje podrijetla je ublaženo. Države članice imaju slobodu primjenjivati vlastita tarifna pravila kad se boje dampinga plaća. Pravila su osim toga ograničena na osobe koje samo kratkotrajno rade u nekoj drugoj državi članici. Ako su obrtnici ili bolničari dulje vrijeme delegirani od svog poduzeća, poslodavac se mora pridržavati pravila koja vrijede u zemlji u kojoj se usluge pružaju. Neka područja kao što su prijevoz, privremeni rad i zdravstvo potpuno su izbačena iz direktive. Zastupnici EU-a ukupno su donijeli više od 200 zahtjeva za izmjenu. Damping plaća tako je praktički isključen.

U prosincu 2009. direktiva na 33 stranice stupila je na snagu.

Unatoč izmjenama ta direktiva otada olakšava rad uslužnih djelatnika. Sve države članice moraju zajamčiti da inozemne radne snage nisu diskriminirane. Osim toga moraju osnovati mjesta na kojima zainteresirani mogu dobiti sve potrebne informacije, a da ne moraju zbog toga trčati brojnim različitim službama. To je naposljetku svima od koristi: obrtnicima i njihovim klijentima, koji mogu birati iz veće ponude.

Uzbuđenje oko Bolkesteinove direktive se smirilo. No zahtijevalo je veliku žrtvu: europski Ustav. Prijedlog povjerenika EU-a pojavio se točno usred rasprave o ugovoru o Ustavu, o kojem su Francuzi u svibnju 2005. morali glasovati. Oni su odbili prijedlog. Tadašnje ankete dokazuju: strah od poljskog limara bio je presudan kriterij za birače (→19).

**58. Jesu li granične kontrole unutar Europske unije u suprotnosti sa Schengenskim sporazumom?**

Nisu mogli vjerovati svojoj sreći: stotine tuniskih izbjeglica u travnju 2011. iznenada su od talijanskih državnih službi dobile dozvolu boravka i time putnu ispravu, nakon što ih se danima držalo u prihvatnim centrima. Odjednom su smjeli napustiti Italiju – potpuno legalno kao slobodni ljudi. Schengenski prostor bio im je otvoren. Njima to nije trebalo dvaput reći: kolodvori su bili prepuni, a vlakovi u smjeru Francuske krcati. Ondje – u Parizu, Marseilleu ili Lyonu – većina izbjeglica imala je prijatelje ili obitelj. Talijanska vlada nije htjela od njih uzeti novac čak ni za putnu kartu. No radost tuniskih izbjeglica nije dugo trajala: na francuskoj granici uhvaćeni su i poslani natrag. Tu nije bilo ništa od slobode kretanja u schengenskom prostoru. Barem ne za njih kao tražitelje azila. Francuska je vlada odmah ponovo uvela granične kontrole kako bi se obranila od navale izbjeglica.

Val bijesa zapljusnuo je Europu. Naime, stalne kontrole su prema Schengenskom sporazumu, koji od 1985. vrijedi u Europskoj uniji, zapravo zabranjene. Načelo glasi: vanjske granice su tako zaštićene da unutar njih više nisu potrebne granice (→89). No ako neka država članica – kao Francuska – smatra da je ugrožena sigurnost njezinih građana ili javni red, ona smije privremeno sama kontrolirati – ipak, ne dulje od 30 dana. Osim toga vlada mora obavijestiti ostale države članice.

Zemlje EU-a redovito koriste tu iznimku, primjerice tijekom značajnih političkih događanja kao što je sastanak skupine G8 u Heiligendammu 2007. ili tijekom europskih nogometnih prvenstava. Norveška je u ljeto 2011. kratkotrajno uvela granične kontrole nakon što je serijski ubojica ustrijelio 68 mladih ljudi na otoku za odmor. Norveška je tako htjela spriječiti bijeg počinitelja u susjedne zemlje. Sve to dopušta Schengenski sporazum.

Za razliku od toga, sporne su granične kontrole koje su uvele Francuska, a i Danska. Obje vlade navele su obranu od izbjeglica kao razlog kako bi dugoročno pooštrile granične kontrole. No dosad u Schengenskom sporazumu valovi izbjeglica nisu eksplicitno prihvaćeni kao razlog za granične kontrole. Europska komisija je zbog toga prekorila obje zemlje. No nije bilo kazni. Sasvim suprotno: u prijedlogu reforme za Schengenski sporazum, koji je Europska komisija dala na razmatranje u jesen 2011., Komisija je prihvatila valove izbjeglica kao službeni razlog za uvođenje graničnih kontrola.

## **59. Može li neka zemlja istupiti ili biti izbačena iz Europske unije?**

Odgovor se nalazi u Ugovoru iz Lisabona. U Članku 50. stoji: „Svaka država članica može donijeti odluku o povlačenju iz Unije u skladu sa svojim ustavnim odredbama.“

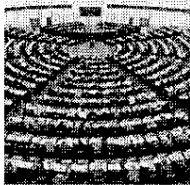
Ako se neka država odluči za to, ona mora s ostalim članicama Europske unije isposlovati uvjete istupanja. Zatim se sklapa novi ugovor o budućim odnosima, koji mora odobriti i Europski parlament. Ipak, dosad još nijedna zemlja nije iskoristila to pravo na istupanje. Članstvo se smatra povlasticom.

Nijedna zemlja ne mora se bojati izbacivanja. Kao najveću kaznu za neku zemlju pravo EU-a predviđa samo vremenski ograničeno isključenje. Vijeće odlučuje kako točno treba izgledati takva suspenzija. Ono može odlučiti prekinuti određena prava. U njih pripadaju i prava glasa te zemlje u Vijeću ministara. Ipak, procedura do takvog zaključka je vrlo dugotrajna i komplicirana. Samo kad sve ostale države članice jednoglasno zaključče da ponašanje neke zemlje trajno i unatoč upozorenju ugrožava vrijednosti Unije, postupak isključenja može biti pokrenut. U te vrijednosti se ubrajaju poštivanje ljudskog dostojanstva, sloboda, demokracija, jednakost, vladavina prava i zaštita ljudskih prava.

Teoretski suspenzija članstva može uvijek iznova biti produljena. Ipak, i to se još nije dogodilo (→65).

**Njemački izvornik**

**Deutscher Ausgangstext**



## Institutionen

**31. Was macht der Präsident der Europäischen Kommission?** Walter Hallstein, der erste Präsident der Europäischen Kommission, träumte Anfang der 1960er Jahre davon, einmal Regierungschef der Europäischen Gemeinschaften zu werden. Er sah den Kommissionspräsidenten als wichtigste Figur in der europäischen Einigung (→ 13).

50 Jahre später ist von diesem Traum nichts mehr übrig. Der ehemalige Kommissionsprecher Paul Collorald bringt es auf den Punkt: Die Europäische Kommission ist – mitsamt ihrem Präsi-

*Institutionen* 49

ten – zum Sekretariat der Mitgliedsstaaten geschrumpft. Kommissionspräsident José Manuel Barroso nutzt seine Rechte kaum und führt lediglich die Aufträge der Staats- und Regierungschefs aus. Er verwaltet und kontrolliert. Beispielsweise haben Experten seiner Generaldirektion Wirtschaft und Währung maßgeblich die Sparprogramme für Griechenland in der Eurokrise mit ausgearbeitet.

Aber die politischen Impulse kommen aus den Hauptstädten, nicht aus Brüssel. Dabei gibt der EU-Vertrag dem Kommissionspräsidenten durchaus mehr Rechte, die er nutzen könnte: Die Kommission hat das alleinige Vorschlagsrecht für Richtlinien und Verordnungen in der Europäischen Union. Ohne die Initiative der Kommissare können die Regierungschefs keine Gesetze für die gesamte Gemeinschaft beschließen.

In der Eurokrise hat die Europäische Kommission lange gezögert. Aus Angst vor Kritik und Widerspruch von der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel ließ sie die Vorschläge für gemeinsame europäische Schuldscheine, die so genannten Eurobonds, monatelang in der Schublade liegen. Viele EU-Staaten und EU-Abgeordnete hätten eine schnelle Einführung solcher Papiere durchaus begrüßt.

Auch in anderen Bereichen scheut die Kommission die Auseinandersetzung mit den Mitgliedsstaaten. Sie ließ Ungarn ungestraft die Medienfreiheit einschränken und rügte Frankreich und Dänemark nur vorsichtig, als diese 2011 den gemeinsamen Binnenmarkt kurzfristig aushebelten und wieder Grenzkontrollen einführten (→ 58 & 65).

José Manuel Barroso fühlt sich Angela Merkel und den übrigen konservativen Regierungschefs verpflichtet. Die haben ihn bereits zweimal zum Kommissionspräsidenten bestimmt. Die EU-Abgeordneten wählen ihn zwar, aber der Kandidat wird zuvor von den Regierungen benannt. Die Parlamentarier können nur zustimmen oder ablehnen. Jedes Land schickt seinen Kommissar nach Brüssel. Der Präsident der Behörde kann nur entscheiden, welches Ministerium – im Brüsseler Jargon heißt das Generaldirektion – er welchem Land übergibt. Der Portugiese Barroso, der 2004 zum ersten Mal Kommissionspräsident wurde, war für seine Wiederwahl auf die Unterstützung der Regierungschefs angewiesen. Jetzt zeigt er sich erkenntlich.

Was mit denen passiert, die sich widersetzen, zeigt die Vergangenheit: Die Macht der Mitgliedsstaaten hat zwar einige Kommissionspräsidenten nicht daran gehindert, ihre Meinung laut und deutlich

auszusprechen. Aber Walter Hallstein kostete sein Widerstand gegen den französischen Präsidenten Charles de Gaulle letztendlich die Präsidentschaft (→ 13).

Erfolg hatte dagegen Jacques Delors, der von 1985 bis 1995 Kommissionspräsident war (→ 16). Er hat die europäische Integration entscheidend vorangetrieben und sich dafür immer wieder mit den Regierenden angelegt: Er hat den gemeinsamen Binnenmarkt durchgesetzt und den Grundstein für die Währungsunion gelegt. Delors verstand sich als Politiker und handelte auch so. Barroso gibt sich eher als Generalsekretär der Europäischen Union.

Der einzige Bereich, in dem die EU-Kommission nach wie vor stark ist, ist die Wettbewerbspolitik. Als Hüterin der EU-Verträge überprüft sie regelmäßig, ob Staaten oder Unternehmen gegen die gemeinsam festgelegten Regeln für den Binnenmarkt verstoßen. Die Vertragsbrecher bekommen saftige Geldstrafen aufgebremst.

Im Juni 2010 verhängte die Kommission gegen 17 Hersteller von Badezimmerarmaturen ein Bußgeld von insgesamt 622 Millionen Euro. Die Behörde warf ihnen vor, Preise abgesprochen und somit den Wettbewerb unterlaufen zu haben.

In diesen Auseinandersetzungen hat die Europäische Kommission einen Trumpf im Ärmel: Wenn es sein muss, kann sie Mitgliedsstaaten und Unternehmen vor dem Europäischen Gerichtshof verklagen. Allein gegen Deutschland liefen in den Jahren 2005 bis 2009 50 solche Vertragsverletzungsverfahren. In den meisten Fällen verlangte die Kommission, dass öffentliche Aufträge europaweit ausgeschrieben und gegebenenfalls auch an ausländische Unternehmen vergeben werden.

Ein solches Verfahren gegen den Softwareriesen Microsoft führte dazu, dass der amerikanische Gigant seit 2009 in seinem Betriebssystem auch Internetbrowser der Konkurrenz zulassen muss.

Im September 2011 ist José Manuel Barroso aus der Schockstarre aufgewacht und hat in einer flammenden Rede vor dem Europäischen Parlament die Alleingänge der nationalen Regierungen verurteilt und mehr Input seitens seiner Behörde versprochen. Er kündigte unter anderem neue Gesetze für eine bessere Finanzmarktregulierung an. Zwei Monate später folgten Vorschläge für Eurobonds. Eine starke Stimme im Krisenmanagement hat seine Behörde aber dennoch nicht.



**32. Wieso darf Deutschland mehr Abgeordnete ins Europäische Parlament schicken als Frankreich oder Malta?** Die Unterschiede sind gewaltig: Für die deutschen Wähler sitzen bis zu den nächsten Europawahlen 99 Abgeordnete im Europäischen Parlament. Frankreich schickt 72, Italien 73 Parlamentarier. Aus Luxemburg und Malta kommen nur sechs Abgeordnete. Insgesamt sind es 754 Bürgervertreter. Weil Deutschland viel mehr Einwohner hat als Malta, darf es auch mehr Abgeordnete stellen.

Auch wenn es auf den ersten Blick so wirken mag: Benachteiligt werden die Malteser und Luxemburger durch diese Regelung nicht. Wenn man nämlich bestimmt, wie viele Bürger der jeweilige Abgeordnete rein rechnerisch vertritt, kommen die Malteser viel besser weg als die Deutschen: Jeder Parlamentarier aus Malta repräsentiert rund 83 000 Bürger in Brüssel. Die Deutschen und Franzosen müssen die Interessen von über 800 000 Menschen vertreten, weil ihre Länder viel mehr Einwohner haben als die Insel Malta.

Trotzdem muss Deutschland ab 2014 drei Sitze abgeben. Auf diesen Kompromiss haben sich die Staats- und Regierungschefs der 27 Mitgliedsstaaten im Vertrag von Lissabon geeinigt. Weil 2007 mit Rumänien und Bulgarien zwei neue Staaten und damit auch EU-Abgeordnete hinzugekommen sind, mussten die Sitze neu verteilt werden.



































Das Abgeordnetenhaus kann nicht unendlich weiterwachsen. Sonst würde es seine Arbeitsfähigkeit verlieren. Als 2001 die Vergrößerung von 626 auf über 700 Mitglieder beschlossen wurde, scherzte der CDU-Europaabgeordnete Elmar Brok bereits, das EU-Parlament nähere sich dem chinesischen Volkskongress an. Das Parlament in Peking zählt 3000 Mitglieder.

Um solche Exzesse zu vermeiden, legt der Vertrag von Lissabon für die Zeit nach 2014 eine Höchstgrenze von 750 Abgeordneten fest. Dazu kommt der Parlamentspräsident, der während seiner Amtszeit nicht stimmberechtigt ist. Jedes Land darf dann mindestens sechs und höchstens 96 Abgeordnete nach Brüssel schicken.

Regelmäßig gibt es Streit um die Sitzverteilung. Für die Mitgliedsländer geht es um Prestige und Einfluss. Die Tschechische Republik und Ungarn haben bei ihrem Beitritt darauf bestanden, genauso viele Sitze wie Belgien, Portugal und Griechenland zu bekommen. Italien hat immer für die gleichen Rechte wie Frankreich und Großbritannien gestritten.

Bei der deutschen Wiedervereinigung stellte sich die französische


## Mitglieder je Mitgliedsstaat und Fraktion / 7. Wahlperiode


								NI	insgesamt
	5	5	5	4	1		1	1	22
	7	4	5					2	18
	2	7			9	4			22
	1	4	3	2	1	1	1		13
	42	23	12	14		8			99
	1	1	3	1					6
	4	3	4			1			12
	7	8	1	1		3	2		22
	25	23	2	2		1		1	54
	30	14	6	15		5	1	3	74
	35	22	6				10		73
	2	2				2			6
	4	1	1	1	1	1			9
	4	3	2		1		2		12
	3	1	1	1					6
	14	4			1			3	22
	2	4							6
	5	3	6	3	1	2	1	5	26
	6	5		2				6	19
	29	7			11		4		51
	10	7		1		4			22
	14	11	5					3	33
	4	2	2						8
	6	5	1				1		13
	4	2	4	2			1		13
	5	6	4	4		1			20
		13	12	5	27	1	9	6	73
<b>insgesamt</b>	<b>271</b>	<b>190</b>	<b>85</b>	<b>58</b>	<b>53</b>	<b>34</b>	<b>33</b>	<b>30</b>	<b>754</b>


Legt ein Abgeordneter sein Mandat nieder, so muss der entsprechende Mitgliedsstaat dem Europäischen Parlament dessen Nachfolger mitteilen.


Auf diese Weise wird das Verzeichnis aktualisiert. Dennoch kann die offizielle Anzahl der Sitze von der tatsächlichen Anzahl der Abgeordneten kurzfristig abweichen.


 -Fraktion der Europäischen Volkspartei


 -Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten im Europäischen Parlament

 -Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa

 -Europäische Konservative und Reformisten

 -Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz

 -Konföderale Fraktion der Vereinigten europäischen Linken/Nordische Grüne Linke

 -Fraktion «Europa der Freiheit und Demokratie»

NI -Fraktionslose

Regierung stur. Paris wollte den Deutschen auf keinen Fall mehr Sitze zugestehen, obwohl auf einen Schlag 16 Millionen Menschen mehr zu vertreten waren. Die Franzosen hielten an der bisherigen Regelung fest: Seit der Gründung der Gemeinschaft hatten Deutsche, Italiener und Franzosen die gleiche Anzahl an Abgeordneten. Schließlich gab Paris klein bei: Es ist geplant, dass Deutschland ab 2014 mit 96 Abgeordneten vertreten sein wird. Frankreich darf dann 74 schicken.

Allerdings können sich diese Zahlen noch einmal ändern. Die Berechnung berücksichtigt nicht den Beitritt Kroatiens, der für Juli 2013 geplant ist. Damit die Höchstgrenze von 750 Abgeordneten nicht langfristig überschritten wird, müssen dann noch einmal einige Länder Sitze abgeben.

**33. Welche Rechte hat das Europäische Parlament?** Der 19. Januar 2010 war ein schwarzer Tag für den EU-Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso. Er war von den Mitgliedsstaaten im Amt bestätigt worden und musste seine Mannschaft für die Barroso-II-Kommission vom Europäischen Parlament abnicken lassen.

Aber gerade war seine bulgarische Kommissarsanwärterin Rumiana Jeleva durch die Prüfung im Europäischen Parlament gefallen. Die EU-Abgeordneten waren nicht zufrieden mit deren Ausführungen, hielten sie für ungeeignet als Verantwortliche für die humanitäre Hilfe der Europäischen Union. Eine glatte Sechs bekam die Bulgarin, und Barroso musste sich schnell nach einer neuen Kandidatin umsehen.

Denn nur wenn die EU-Abgeordneten der gesamten 27-köpfigen EU-Kommission zustimmen, kann die ihre Arbeit aufnehmen. Die Parlamentarier erzwangen mit ihrem Nein, dass die Bulgaren ein politisches Schwergewicht in die Brüsseler Kommission entsandten. Statt der Ex-Außenministerin Jeleva kam die ehemalige Weltbank-Vizepräsidentin Kristalina Georgieva. Die Abgeordneten waren zufrieden.

Das Europäische Parlament kontrolliert deren Arbeit auch nach den Wahlen. Die Kommissare erstatten in den zuständigen parlamentarischen Ausschüssen regelmäßig Bericht über ihr Arbeitsfeld. Der Kommissionspräsident kommt mindestens vier Mal im Jahr in die Plenarsitzungen und muss dort Rede und Antwort stehen.

Wenn die Abgeordneten Zweifel haben, ob ein Gesetzesvorschlag

der Kommission den EU-Verträgen entspricht, können sie vor dem Europäischen Gerichtshof dagegen klagen. Bei schweren Verstößen gegen die Verträge kann das Parlament die Kommission auch durch ein Misstrauensvotum direkt absetzen.

Dies ist das älteste Recht der Volksvertreter. Bereits in der Kohle- und Stahlunion in den 1950er Jahren gab es die Möglichkeit zum Misstrauensvotum.

Wie der Deutsche Bundestag hat das EU-Parlament ein Haushaltsrecht. Ohne dessen Zustimmung darf die Europäische Union keinen Cent aus dem Gemeinschaftsbudget ausgeben. Die Abgeordneten entscheiden gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten, wie viel Geld für welchen Politikbereich eingeplant wird.

Seit dem Vertrag von Lissabon ist das Mitspracherecht des Parlaments ausgeweitet worden. Die Abgeordneten entscheiden gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten nun auch über die Energie-, Verkehrs- und Einwanderungspolitik, den Umwelt- und den Verbraucherschutz (→ 19).

Außerdem müssen die Abgeordneten Abkommen mit Drittstaaten und den Verträgen mit neuen EU-Mitgliedern zustimmen. Diesen Einfluss nutzen die Abgeordneten. So haben sie im November 2011 das Handelsabkommen mit Usbekistan blockiert, weil dort Schulkinder gezwungen werden, bei der Baumwollernte zu helfen. Die Abgeordneten wollen dem Vertrag erst zustimmen, wenn unabhängige Beobachter das Ende dieser Kinderarbeit bestätigen.

So mächtig war die europäische Volksvertretung nicht immer. Als die Bürger der Europäischen Gemeinschaft 1979 zum ersten Mal die Abgeordneten direkt wählen konnten, hatte die Institution eine rein beratende Rolle bei den Entscheidungsprozessen. Mit jedem neuen EU-Vertrag bekamen die Volksvertreter mehr Rechte.

In der Eurokrise haben die Abgeordneten aber trotzdem nicht viel zu sagen. Ihre Zustimmung ist zwar notwendig, wenn in der Finanzpolitik neue Richtlinien verabschiedet werden wie etwa die Neugestaltung des Eurostabilitätspakts. Aber die Hilfspakete und Rettungsschirme für die hochverschuldeten Länder Griechenland, Spanien, Portugal und Irland konnten die Regierungen der 17 Eurostaaten ohne die Zustimmung des Parlaments beschließen, weil die Gelder aus den nationalen Staatskassen kommen und nicht aus dem EU-Haushalt.





Plenarsitzung des EU-Parlaments in Straßburg

**34. Warum tagt das Europäische Parlament in Brüssel und in Straßburg?** Zu den monatlichen Plenartagungen treffen sich die Abgeordneten in Straßburg. Alle übrigen Sitzungen, zum Beispiel von Ausschüssen und Fraktionen, werden in Brüssel abgehalten. Der größte Teil der Parlamentsverwaltung wiederum befindet sich in Luxemburg. Drei Städte für ein Parlament – ein typischer EU-Kompromiss.

Zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses tagte das Parlament, das damals noch kaum politische Rechte und eher symbolischen Charakter hatte, in den Räumen des Europarats in Straßburg. Viele seiner Mitglieder saßen gleichzeitig in beiden Versammlungen. Die Wege waren kurz. Die Parlamentarier sparten sich lange Anreisewege.

Als die Abgeordneten Anfang der 1960er Jahre eigene Räumlichkeiten einforderten, war es logisch, diese ebenfalls in Straßburg einzurichten. Gleichzeitig siedelten sich aber immer mehr Institutionen der Europäischen Gemeinschaften, mit denen die Abgeordneten verhandeln mussten, in Brüssel an (→ 24).

Da sich die Mitgliedsstaaten nicht auf einen ständigen Sitz einigen konnten, beschloss das Parlament schließlich selbst, sowohl in Brüssel als auch in Straßburg die gesamte Infrastruktur aufzubauen.

In Brüssel wurde das Parlamentsgebäude 1997 eingeweiht, zwei

Jahre später folgte die Eröffnung in Straßburg. Seitdem zieht die Karawane aus Abgeordneten, Assistenten und anderen Beamten ein bis zweimal im Monat für eine knappe Woche von Brüssel nach Straßburg. Diese Wanderung ist umstritten. Nach Schätzungen des Parlaments kostet der Reisezirkus jährlich 180 Millionen Euro. Seit 1992 gibt es im EU-Parlament immer wieder Initiativen, alle Sitzungen in Brüssel abzuhalten. 2006 hat eine Gruppe um den EU-Abgeordneten Alexander Alvaro eine Million Unterschriften von Bürgern gesammelt – für die Abschaffung der Straßburg-Wochen.

In einer Umfrage vom Frühjahr 2011 sprachen sich 90 Prozent aller Abgeordneten und sonstigen Parlamentsmitarbeiter für Brüssel als alleinigen Sitzungsort aus. Frankreich aber hält an Straßburg fest und wird dabei von den anderen EU-Mitgliedsstaaten unterstützt. Paris will nicht auf das Prestige und das Geld verzichten, das das Europaparlament nach Straßburg bringt. Für die Hotels der Stadt sind die Parlamentswochen die wichtigste Einnahmequelle.

Deshalb hat Paris im Sommer 2011 das Parlament sogar vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt, als die Abgeordneten beschlossen hatten, ab 2012 die bisher üblichen zwei Septembersitzungen in eine zusammenzufassen.

**35. Sind alle EU-Abgeordneten faul?** Ein typischer Arbeitstag des grünen EU-Abgeordneten Sven Giegold beginnt um acht Uhr in der Früh. Da er in seiner Fraktion für die Finanzthemen zuständig ist, nimmt er an einem Frühstück der Commerzbank in Brüssel teil. Gemeinsam mit Bankern und Politikern diskutiert er mögliche Wege aus der Eurokrise. Nach einer Stunde eilt er ins Europäische Parlament zur Ausschusssitzung. Seit Ausbruch der Finanzkrise tagt sein Ausschuss, der für Wirtschafts- und Währungspolitik zuständig ist, noch öfter als üblich. Um die Mittagszeit trifft sich der grüne Politiker kurz mit seinen Mitarbeitern im Büro und gibt dann zwei Interviews. Gegen drei Uhr am Nachmittag geht die Ausschusssitzung weiter. Sven Giegold bleibt aber erst noch eine Stunde in einer Telefonkonferenz mit Kollegen in Berlin, bevor er wieder in den Ausschuss zurückgeht.

Danach, gegen 19 Uhr 30, trifft sich der Abgeordnete mit Mitarbeitern der grünen Fraktion. Sie besprechen, wie sie einen Gesetzesvorschlag für europäische Genossenschaften weiter voranbringen können. Danach geht Giegold noch für ein Stündchen zum Emp-

fang des deutschen Sparkassen- und Giroverbands, um seine Kontakte zu pflegen. Arbeitende ist nach der letzten Telefonkonferenz gegen 23 Uhr. Ein 13-Stunden-Tag. So ähnlich sehen die Tage von vielen EU-Abgeordneten aus. Aber manche Kollegen von Sven Giegold nehmen es mit der Arbeitsmoral nicht so genau.

Im Oktober 2011 wurde nach Recherchen des Norddeutschen Rundfunks bekannt, dass die FDP-Europa-Abgeordnete Silvana Koch-Mehrin seit ihrer Wahl 2009 in keiner Sitzung des Petitionsausschusses war. Die französische konservative Abgeordnete Rachida Dati hat nur an knapp 60 Prozent der Abstimmungen im Plenum teilgenommen. Sie schwänzte 2011 die meisten Sitzungen des Wirtschafts- und Währungsausschusses, in dem auch Sven Giegold sitzt. Trotz Eurokrise kümmerte Dati sich lieber um Lokalpolitik in Paris. Dort ist sie Bürgermeisterin eines Arrondissements.

Schon im Jahr 2004 sorgte der österreichische Abgeordnete Hans-Peter Martin für Aufsehen, als er behauptete, viele seiner Kollegen würden sich zwar auf den Anwesenheitslisten vor den Plenarsitzungen eintragen, aber dann sofort wieder gehen.

Sanktioniert wird das nicht. Die Anwesenheitslisten werden nicht überprüft. Die Abgeordneten sind laut Mandat einzig ihrem Gewissen verpflichtet. Deshalb kann man ihnen keine Anwesenheitspflicht vorschreiben.

Wer einmal am Tag auf der Liste vor dem Plenarsaal unterschrieben hat, bekommt sein Tagegeld von 304 Euro. Nur wenn ein Parlamentarier bei der Hälfte der namentlichen Abstimmungen an diesem Tag fehlt, wird das Geld um die Hälfte gekürzt. Das ist aber nicht oft notwendig. Bis auf wenige Einzelfälle sind die EU-Abgeordneten zu den Abstimmungen im Plenum anwesend. Ihre Anwesenheitsquote liegt in der Regel bei mindestens 70 Prozent.

**36. Was ist der Unterschied zwischen dem Europäischen Rat und dem Europarat?** Die Namen sind verwirrend ähnlich, aber die beiden Institutionen sind klar voneinander getrennt. Der «Europäische Rat» ist Teil der Europäischen Union. Wenn sich die Staats- und Regierungschefs der 27 EU-Mitgliedsstaaten in Brüssel treffen, heißt dieses Gremium in der offiziellen EU-Sprache «Europäischer Rat». Er gibt die politischen Leitlinien für die Gemeinschaft vor und trifft die Grundsatzentscheidungen.

Der Europarat ist von der Europäischen Union völlig unabhängig.



Am 5. Mai 1949 unterschrieben in London zehn Länder den Gründungsvertrag: Belgien, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Großbritannien, Irland, Italien, Dänemark, Norwegen und Schweden. Ein Jahr später trat Deutschland bei. 2011 hatte der Europarat 47 Mitglieder. Ihr gemeinsames Ziel: Demokratie und Rechtsstaatlichkeit für ganz Europa.

Einige der Gründer träumten davon, dass sich aus dem Europarat eine europäische Regierung entwickeln würde. Aber im Laufe der Jahre lief die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft dem Europarat den Rang ab. Die politische und wirtschaftliche Integration wurde schon bald in Brüssel organisiert und nicht im Europarat in Straßburg.

Deshalb entwickelte die Organisation ihr eigenes Profil und machte sich zum Verteidiger der Menschenrechte in Europa. Ihr wichtigstes Instrument wurde die 1950 unterzeichnete Europäische Menschenrechtskonvention. Nur Staaten, die diese Konvention übernehmen, dürfen dem Europarat beitreten. Die Konvention verbietet Folter, Sklaverei und Zwangsarbeit. Sie schützt Meinungs- und Pressefreiheit, Religionsfreiheit und das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren. Verstoßen Staaten gegen die Konvention, können die Betroffenen seit 1998 beim Europäischen Menschenrechtsgerichtshof klagen (→ 88). Die Europäische Union ist der Konvention noch nicht beigetreten, wohl aber alle ihre Mitgliedsstaaten.

Trotz der organisatorischen Trennung haben der Europarat und die Europäische Union immer wieder miteinander zu tun. So leistete der Europarat wichtige Vorarbeit für die Europäische Union bei der Integration der ehemaligen Ostblockstaaten. Schon in den 1980er Jahren knüpfte der Europarat Kontakte in die Länder, die auf der anderen Seite des eisernen Vorhangs lagen. Die Experten aus Straßburg halfen Polen, Ungarn und den baltischen Staaten bei der Erarbeitung einer demokratischen Verfassung. Sie bauten ein unabhängiges Justizsystem mit auf. Das förderte die Beitrittsverhandlungen zur Europäischen Union. Ohne diese Vorarbeit hätte die Erweiterung vermutlich um einiges länger gedauert.

Um solche Synergien in Zukunft besser zu nutzen, haben die beiden Institutionen im Mai 2007 ein Memorandum unterschrieben und sich verpflichtet, in den Bereichen Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Kultur- und Sozialpolitik besser zusammenzuarbeiten. In der Praxis ist davon aber wenig zu spüren.



**37. Wie einigen sich die EU-Mitgliedsstaaten bei ihren Entscheidungen im Europäischen Rat?** Manchmal möchte man Mäuschen spielen bei den Treffen der Staats- und Regierungschefs. Der Gipfel in der französischen Mittelmeerstadt Nizza im Dezember 2000 ist so ein Fall. Vier Tage lang verhandelten die Staats- und Regierungschefs miteinander – die 15 damaligen EU-Staaten gemeinsam mit den zwölf potentiellen Beitrittskandidaten, die vier Jahre später EU-Mitglieder werden sollten.

In der Regel dauern die Treffen der EU-Politiker höchstens zwei Tage. Aber in Nizza konnten sie sich einfach nicht einigen. Der Grund: die Stimmenverteilung im Europäischen Rat. Polen wollte genauso viele Stimmen bekommen wie Spanien, weil die beiden Länder ungefähr gleich viele Einwohner haben. Frankreich bestand darauf, auch in Zukunft genauso viele Stimmen zu bekommen wie Deutschland, obwohl Deutschland nach der Wiedervereinigung 16 Millionen mehr Einwohner hatte als das Nachbarland. Und für die belgische Regierung war es inakzeptabel, dass die Niederlande 13 Stimmen bekommen sollten, ihr Land aber nur zwölf.

Alle Staaten wollten einen möglichst großen Einfluss auf die Entscheidungen im Europäischen Rat bekommen. Die Minister entscheiden dort nämlich meist nach der qualifizierten Mehrheit. Jeder Staat bekommt dafür eine bestimmte Stimmenanzahl. Wenn ein Vorschlag eine anteilig ausreichende Stimmenzahl erhält, wird er angenommen. Ob ein Land zwölf oder 13 Stimmen hat, kann dabei durchaus eine entscheidende Rolle spielen.

Tagelang rechnete die französische EU-Ratspräsidentschaft, schob die Stimmenanteile hin und her und bot in manchen Fällen seltsame Tauschgeschäfte an: Belgien verzichtete zum Schluss auf seine Stimme. Dafür bekam es die Zusage, dass in Zukunft alle Ratstreffen in Brüssel stattfinden. Bis dahin trafen sich die Minister in dem Land, das gerade den Ratsvorsitz innehatte. Polen bekam letztendlich genauso viele Stimmen wie Spanien. Frankreich wurde mit Deutschland gleichgestellt. Zum Ausgleich wurde Deutschland mit einer zusätzlichen Klausel entschädigt: Um einen Vorschlag anzunehmen, muss nicht nur die Mehrheit der Staaten zustimmen, sondern diese Staaten müssen auch mindestens 62 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. Das kam dem bevölkerungsreichen Deutschland entgegen. Es ging zu wie auf einem Basar: Jeder feilschte so lange, bis er bekam, was er wollte.

Das Ergebnis ist ein äußerst kompliziertes Abstimmungsverfahren: Insgesamt wurden 345 Stimmen zwischen den Staaten verteilt. Eine qualifizierte Mehrheit ist mit 258 Stimmen erreicht, aber nur wenn gleichzeitig zwei Drittel der Staaten einverstanden sind, die die Mehrheit der EU-Bevölkerung repräsentieren. Diese Regel gilt noch bis 2014.

Sieben Jahre nach Nizza gingen die Verhandlungen nämlich wieder von vorne los – diesmal für den Vertrag von Lissabon. Die Polen wollten partout keine Stimme abgeben. Der Gipfel unter der deutschen Ratspräsidentschaft drohte zu scheitern. Schließlich lenkte Polen ein, bekam aber eine Gnadenfrist bis 2014.

Dann gilt folgende Regel: Für eine Entscheidung müssen mindestens 55 Prozent der Mitgliedsstaaten dafür stimmen, die 65 Prozent der EU-Bevölkerung vereinen.

Diese komplizierte qualifizierte Mehrheit ist die Regel für Abstimmungen im Europäischen Rat. Die einfache Mehrheit wird nur für Entscheidungen über innere Abläufe benutzt. In manchen Fällen müssen die Mitgliedsstaaten weiterhin einstimmig entscheiden – zum Beispiel wenn es um die Aufnahme eines neuen Mitgliedsstaates geht.

Die Europäische Union ist die einzige internationale Organisation, in der es Mehrheitsentscheidungen gibt. Das Veto eines Landes reicht nicht, anders als zum Beispiel im UN-Sicherheitsrat, um Entscheidungen zu blockieren.

**38. Was hat der Menschengerichtshof in Straßburg mit der Europäischen Union zu tun?** Der Menschengerichtshof in Straßburg gehört zum Europarat, nicht zur Europäischen Union. Alle EU-Länder haben aber die Europäische Menschenrechtskonvention unterschrieben und sind damit an die Urteile des Gerichtshofs gebunden.

Deshalb haben die Entscheidungen der Straßburger Richter durchaus Auswirkungen auf EU-Recht.

Im Januar 2011 verurteilte der Gerichtshof die Abschiebung von Asylbewerbern nach Griechenland. Die Bedingungen dort seien unmenschlich, urteilten die Richter und rügten Belgien. Das Land war von einem afghanischen Asylbewerber verklagt worden, der nach Griechenland abgeschoben worden war. Belgien musste die Abschiebung zurücknehmen und dem Opfer Schadenersatz zahlen.

Nach dem Urteil setzten verschiedene EU-Mitgliedsstaaten die

Abschiebungen aus – darunter auch Deutschland. Das Urteil stellt die so genannte Dublin-II-Regelung der Europäischen Union in Frage. Nach diesem Abkommen müssen Flüchtlinge in dem Land Asyl beantragen, über das sie in die Europäische Union eingereist sind. Im Falle des afghanischen Klägers war das Griechenland (→ 91). Die EU-Länder arbeiten seitdem an einer EU-weiten Neuregelung, um weitere Verurteilungen durch die Straßburger Richter zu vermeiden.

Am Gerichtshof arbeiten 47 Richter – aus jedem Mitgliedsland des Europarats einer. 2010 fällten diese insgesamt 1500 Urteile. 36 Fälle betrafen Deutschland. Die meisten Verfahren laufen gegen Russland, die Türkei, Polen und Italien. Jedes Jahr kommen rund 50 000 neue Beschwerden hinzu. Der Gerichtshof kommt mit der Arbeit nicht hinterher. Rund 140 000 Fälle sind noch nicht bearbeitet worden.

In Deutschland hat vor allem das Straßburger Urteil zur Sicherungsverwahrung von Sexualstraftätern für Furore gesorgt. Im Januar 2011 rügte der Gerichtshof Deutschland für die bis dahin übliche Praxis, die Sicherungsverwahrung nachträglich anzuordnen. Das heißt: Sie wurde nicht beim Urteil gegen den Angeklagten verhängt, sondern erst, während er seine eigentliche Haftstrafe verbüßte. Dieses Vorgehen verstößt gegen das in der Menschenrechtskonvention geschützte Recht auf Freiheit und Sicherheit, urteilten die Richter. Deutschland musste daraufhin mehrere Sexualstraftäter aus der Haft entlassen. Die Bundesregierung arbeitet an einem neuen Gesetz, um die Freilassung von weiteren Tätern, die rückfällig werden könnten, zu vermeiden.

Beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte können Einzelpersonen und Staaten klagen. Sie müssen zunächst ihr nationales Rechtssystem ausgereizt haben. Verurteilt werden können nur Staaten.

Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament können nicht vor den Gerichtshof ziehen. Erst wenn die Europäische Union als Einheit der Europäischen Menschenrechtskonvention beigetreten ist, könnte das möglich werden.

**39. Welche Rolle spielt der Europäische Gerichtshof in Luxemburg?** Karen Murphy verdankt den Luxemburger Richtern europa-weiten Ruhm: Die englische Pub-Besitzerin erstritt sich im Oktober 2011 das Recht, in ihrem Lokal die Spiele der englischen Fußball-Liga über einen griechischen Pay-TV-Anbieter auszustrahlen. Der war viel

billiger als der englische Originalsender. Die Richter in Luxemburg gaben der Frau Recht: Im Binnenmarkt der Europäischen Union gibt es keine Grenzen – auch nicht für Pay-TV-Angebote.

Karen Murphy spart mit ihrer griechischen Decoder-Karte fast 4700 Euro im Jahr an Gebühren. Zahlreiche Geschäftsleute und Privatpersonen könnten ihre Idee nun kopieren. Die europäischen Fußballverbände müssen sich schleunigst neue Verträge ausdenken, um einen Millionenverlust zu vermeiden. Für die europäischen Richter war der Fall klar: In der Europäischen Union gibt es nicht nur eine gemeinsame Währung, sondern auch einen gemeinsamen Markt.

Diesem Prinzip folgen die Richter seit der Gründung des Gerichtshofs 1952. 1974 entschieden sie, dass nationale Beschränkungen für Produkte aus anderen Mitgliedsstaaten nicht zulässig sind, weil sie dem Prinzip des gemeinsamen Binnenmarkts widersprechen. Werbeslogans wie «Kauft französisch!» wurden verboten. Fünf Jahre später bestärkten die Richter in ihrem Urteil zum französischen Cassis-Likör ihr Verbot für Handelsbeschränkungen innerhalb der Gemeinschaft (→ 43).

Zunächst nur für die Kohle- und Stahllunion zuständig, erweiterte jeder neue EU-Vertrag die Kompetenzen des Gerichtshofs. Seit dem Vertrag von Lissabon sind die 27 Richter (jedes Mitgliedsland schickt einen Juristen nach Luxemburg) für die Auslegung des gesamten EU-Rechts zuständig. Im Jahr 2010 gingen 631 neue Klagen bei den Luxemburger Richtern ein. Sie schlossen 522 Rechtssachen ab.

Klagen können Einzelpersonen, die EU-Institutionen und die Mitgliedsstaaten, wenn sie überzeugt sind, dass eine bestimmte Regelung, ein Gesetz oder ein Verbot gegen EU-Recht verstößt – wie die Kneipenwirtin Karen Murphy. Die Urteile sind rechtsverbindlich. Die Staaten müssen ihre Gesetze entsprechend ändern, wenn die Richter einen Verstoß feststellen. Auch die nationalen Gerichte können die EU-Richter um ihr Urteil bitten, wenn sie sich bei der Auslegung von EU-Recht nicht sicher sind. Bei allen Entscheidungen gilt: EU-Recht hat Vorrang vor nationalem Recht. Die Richter nehmen damit direkten Einfluss auf die deutsche Gesetzgebung. Das Verfassungsgericht Hannover rief den Gerichtshof 1998 an. Eine Frau hatte dort geklagt, weil ihre Bewerbung bei der Bundeswehr abgelehnt worden war. Die Begründung: Das deutsche Grundgesetz verbiete Frauen den Dienst an der Waffe. Die Richter in Luxemburg sahen darin einen Verstoß gegen die Gleichberechtigung zwischen



Männern und Frauen. Nach dem Urteil im Januar 2000 änderte der Bundestag das Grundgesetz. Seitdem heißt es dort, dass Frauen zwar nicht verpflichtet werden dürfen, Dienst an der Waffe zu tun. Wenn sie es aber wollen, darf es ihnen keiner verbieten.

Elf Jahre später sorgte das Urteil der Richter zu Gen-Honig für Aufsehen: Bis zum Herbst 2011 galt in der Europäischen Union die Regel, dass Honig nicht unter das europäische Gentechnikrecht fällt. Die EU-Kommission hatte das so entschieden. Honig durfte Pollen von gentechnisch veränderten Pflanzen enthalten, ohne dass er entsprechend gekennzeichnet sein musste. Der Europäische Gerichtshof hat diese Regelung gekippt: Der Honig muss in jedem Fall gekennzeichnet werden, sagten die Richter. Falls er Gen-Pollen von Pflanzen enthält, die in der Europäischen Union nur als tierische Futtermittel und nicht für den menschlichen Verzehr zugelassen sind, muss er sogar vernichtet werden. Ob Lebensmittel, Fußball oder Sportwetten – die Richter haben das letzte Wort. Und zwar überall in der Europäischen Union.

Das Urteil zu den Pay-TV-Angeboten war nicht das erste, das die europäische Fußballwelt durcheinandergebracht hat. 1995 hatten die Richter nach der Klage eines belgischen Fußballprofis die Beschränkungen für ausländische Spieler in einer Mannschaft aufgehoben. Die Quoten wurden abgeschafft. Europäische Spieler können seitdem nach Ablauf ihres Vertrags ohne Ablösesumme zu einem anderen Club wechseln.

Die Mobilität der Spieler wuchs enorm. Schon in der Saison 2000/01 lag der Anteil ausländischer Spieler in der deutschen Bundesliga bei über 40 Prozent. Im Eishockey waren es sogar 60 Prozent.

Dem Kläger Jean-Marc Bosman aus Belgien hat das Urteil von damals allerdings nichts gebracht. Er ging an dem Rechtsstreit zugrunde, wurde Alkoholiker. Heute ist er arbeitslos und muss seine vierköpfige Familie mit monatlich 700 Euro Sozialhilfe ernähren.

**40. Was machen EU-Agenturen?** Nur selten gelangen Einzelheiten aus den Gesprächen der Staats- und Regierungschefs bei ihren EU-Treffen an die Öffentlichkeit. Der Gipfel im Dezember 2001 im Brüsseler Vorort Laeken ist so eine Ausnahme. Es ging damals um die Vergabe der Standorte für die prestigeträchtigen EU-Agenturen. Der damalige italienische Premierminister Silvio Berlusconi beanspruchte die Lebensmittelagentur für die Schinkenstadt Parma. Er

brüllte seine Kollegen angeblich an und warf den Finnen, die ebenfalls Interesse angemeldet hatten, vor, sie hätten ja sowieso keine Ahnung von gutem Essen. Der schwedische Regierungschef Göran Persson, der bei der Standortverteilung leer ausging, wurde vom französischen Präsidenten Jacques Chirac getröstet mit dem Vorschlag, er könne doch in Stockholm eine neue Model-Agentur gründen.

Die Agenturen der Europäischen Union sind die einzigen Behörden der Gemeinschaft, die nicht in Brüssel, Luxemburg oder Straßburg angesiedelt sind, sondern direkt in den Mitgliedsstaaten. Sie bringen Arbeitsplätze, Steuern und Prestige und sind deshalb bei allen Staaten begehrt. Insgesamt gibt es zurzeit 32 solcher Agenturen. Eine weitere ist in Planung. Diese Behörden versorgen die EU-Politiker mit Informationen zu bestimmten Themen. Sie führen Untersuchungen durch und überwachen die Umsetzung der EU-Richtlinien in ihrem Bereich.

Die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht in Lissabon zum Beispiel arbeitet seit 1994 daran, den Regierungen bessere Informationen zum Thema Drogensucht zu liefern. Die Agentur für Grundrechte in Wien überwacht den Umgang mit Menschenrechten innerhalb der Europäischen Union und legt dazu regelmäßig Berichte vor.

Andere Agenturen sammeln nicht nur Informationen. Sie haben Entscheidungsmacht. Die Agentur für Lebensmittelsicherheit in Parma bewertet, ob bestimmte Gen-Mais-Sorten gefährlich sind für den menschlichen Organismus oder nicht. Die EU-Kommission folgt diesen Empfehlungen meist, wenn es darum geht, ob der Mais in der Europäischen Union zugelassen wird oder nicht. Die Agentur für Flugsicherheit in Köln überwacht und managt große Teile des europäischen Luftraums. Und die Agentur für Arzneimittelsicherheit in London ist für die Zulassung von Medikamenten auf dem europäischen Markt zuständig.

Insgesamt kosten diese Behörden mehr als eine Milliarde Euro im Jahr. Über 5000 Menschen arbeiten dort – unter anderem in Thessaloniki, Lissabon, Warschau und Kopenhagen. Die Liste der Standorte liest sich wie der Prospekt eines Reisebüros.

In den 1990er Jahren begannen die Mitgliedsstaaten mit der Einrichtung der Agenturen. Vor allem seit dem Laeken-Gipfel 2001 werden ständig neue gegründet. Der ehemalige EU-Abgeordnete aus

Österreich Herbert Bösch bemerkte einmal böartig, dass der Zweck der Agenturen nicht entscheidend sei. Wichtig sei lediglich, dass jedes Mitgliedsland seine Agentur bekomme.

Das Europäische Parlament beklagt regelmäßig, dass die Arbeit und die Wirtschaftlichkeit dieser Agenturen kaum kontrolliert werden. Die Behörden werden aus dem EU-Haushalt bezahlt, die Kontrolle obliegt allerdings den Mitgliedsstaaten, und weil das Geld nicht aus ihren Kassen kommt, schauen sie oft nicht so genau hin. Im Mai 2011 hat das Europäische Parlament deshalb den Europäischen Rechnungshof gebeten, die Agenturen genau zu überprüfen.

Die Schweden sind übrigens ein paar Jahre später für den Affront in Laeken entschädigt worden: Sie bekamen 2004 den Zuschlag für das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten. Es wurde ein Jahr später in Stockholm eröffnet.



## Politik

**56. Wie entsteht ein EU-Gesetz?** Auf europäischer Ebene gibt es zwei verschiedene Gesetzestypen: Richtlinien und Verordnungen. Während eine Verordnung direkt wie ein nationales Gesetz verbindliche Regeln vorgibt, die in allen Mitgliedsstaaten gelten, legt eine Richtlinie nur einen Zeitrahmen und Ziele fest. Es bleibt dann den einzelnen Ländern überlassen, die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Sprich: Das Ziel ist das gleiche, der Weg dorthin unterschiedlich.

So werden die unterschiedlichen Ausgangssituationen in den Mitgliedsstaaten berücksichtigt. Ein Beispiel ist die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie von 1992. Sie legt fest, dass alle EU-Mitgliedsstaaten innerhalb von sechs Jahren Naturschutzgebiete ausweisen müssen, um die Artenvielfalt in der Europäischen Union zu erhalten. Wie die Länder diesen Schutz garantieren, bleibt ihnen überlassen. In Deutschland wurde die Richtlinie 1998 in das Bundesnaturschutzgesetz integriert. Die Europäische Kommission überprüft regelmäßig, ob die Gesetze, für die sich die Mitgliedsstaaten im Einzelnen entschieden haben, tatsächlich geeignet sind, die gemeinsamen europäischen Ziele zu erreichen.

Das Gesetzgebungsverfahren ist für beide Gesetzestypen – Richtlinien und Verordnungen – gleich. Beide werden in Brüssel von den EU-Abgeordneten, der Europäischen Kommission und den Mitgliedsstaaten beschlossen. Am Anfang des Verfahrens steht ein Vorschlag der Europäischen Kommission. Sie hat das Initiativrecht. Erst seit dem Vertrag von Lissabon hat auch das Europäische Parlament ein abgeschwächtes Initiativrecht bekommen und kann die Kommission zumindest auffordern, Gesetzesvorschläge zu machen. Oft kommen die Anregungen für neue Verordnungen übrigens aus der Wirtschaft. So hatte sich in den 1970er Jahren das Bundesland Bayern für die Normierung von Traktorsitzen eingesetzt. Der Grund: Ein einheimisches Unternehmen wollte so seine Sicherheitsbügel EU-weit besser verkaufen.

Seit dem Vertrag von Lissabon gilt in 90 Prozent aller Entscheidungen das so genannte «ordentliche Gesetzgebungsverfahren» (→ 19). Das bedeutet, dass sich das Parlament und die Mitgliedsstaaten gemeinsam auf einen Text einigen müssen. Das Mitentscheidungsverfahren ist langwierig, weil sowohl die Mehrheit der 27 Mit-



gliedsstaaten als auch die Mehrheit der Europäischen Abgeordneten zustimmen müssen.

Ähnlich wie der Ball in einem Tischtennispiel wird der Gesetzesentwurf zwischen den Institutionen hin- und hergereicht. Die Kommission legt ihren Vorschlag zunächst dem Rat und dem Parlament zur Beratung vor. Im Parlament wird der Vorschlag zuerst im zuständigen Ausschuss diskutiert. Zurzeit gibt es 20 solcher ständigen Ausschüsse, zum Beispiel für Fragen der Fischereipolitik, Wirtschaft und Währung, Haushalt oder Kultur und Bildung. Der Ausschuss gibt eine entsprechende Empfehlung ans Plenum des Parlaments. Dort wird abgestimmt und dann leitet das Parlament seinen Standpunkt an die Mitgliedsstaaten weiter. Als Verhandlungsführer bestimmen die Abgeordneten einen so genannten «Berichterstatter». Er wird nach Parteizugehörigkeit und Kompetenzen ausgesucht und ist für dieses Dossier bis zum Abschluss des Verfahrens verantwortlich.

Im Rat entscheiden die jeweils zuständigen Minister der Mitgliedsstaaten: der Agrarministerrat in Fragen der Landwirtschaftspolitik, der Innenministerrat, wenn es um Asylfragen oder Datenschutz geht, und so weiter. Die Minister bewerten den Vorschlag des Parlaments. Stimmen sie ihm zu, ist der Rechtsakt erlassen und die Verordnung oder die Richtlinie tritt in allen Mitgliedsländern in Kraft.

Oft versuchen die Institutionen noch während dieser ersten Lesung, ihre Standpunkte informell abzusprechen und einen Kompromiss zu finden. So können ungefähr 30 Prozent aller Verfahren bereits in der ersten Lesung abgeschlossen werden.

Alle anderen gehen in die zweite Lesung: Zunächst legen die Minister einen eigenen Standpunkt fest und geben das Dossier damit zurück ans Parlament. Lehnen die Abgeordneten den so veränderten Rechtsakt ab, ist er gescheitert und die Kommission muss einen ganz neuen Vorschlag erarbeiten. Die Abgeordneten können aber auch ein zweites Mal zusätzliche Änderungsvorschläge machen. Die gibt das Parlament wieder an den Rat zurück. Sind die Mitgliedsstaaten mit den Wünschen der Parlamentarier einverstanden, wird das Gesetz in der zweiten Lesung im Rat verabschiedet und ist damit rechtskräftig. Wollen die Mitgliedsstaaten aber nicht alle Änderungen der Abgeordneten akzeptieren, beginnt die dritte Runde im Gesetzgebungsverfahren: Rat, Kommission und Parlament bilden. – ähnlich wie bei Streitigkeiten zwischen dem Bundestag und dem

Bundesrat in Deutschland – einen Vermittlungsausschuss. Weil daran Vertreter aus allen drei Institutionen teilnehmen, heißen diese Verhandlungen «Trilog». Der Rat entsendet einen Vertreter aus jedem Mitgliedsland; das Parlament schickt genauso viele Abgeordnete und die Kommission übernimmt eine beratende Funktion.

Innerhalb von sechs Wochen müssen sich die Verhandlungsführer nun auf einen Kompromiss einigen. Sonst gilt das Gesetz als gescheitert. Deshalb wird in Brüssel oft in langen Nachtsitzungen diskutiert und über jedes Komma gestritten. Der Gesetzgebungsprozess kann sich über mehrere Monate hinziehen. Bei der 2007 verabschiedeten Dienstleistungsrichtlinie dauerte der Verhandlungsmarathon sogar über drei Jahre (→ 57).

Die Teilnehmer am Trilog müssen sich während der Verhandlungen ständig rückversichern, dass ihre Positionen von ihren Institutionen mitgetragen werden. Denn Rat und Parlament müssen abschließend dem Kompromiss zustimmen. Erst wenn das geschehen ist, ist die Verordnung oder die Richtlinie rechtskräftig.

**57. Warum ist die EU-Dienstleistungsrichtlinie umstritten?** Keine Richtlinie hat in den vergangenen Jahren in der Europäischen Union für so viel Aufregung, Unmut und Unverständnis gesorgt wie diese Richtlinie, die der damalige EU-Binnenmarktkommissar Frits Bolkestein im Januar 2004 vorgeschlagen hat. Nüchtern betrachtet erfüllt die Richtlinie nur die Vorgaben der EU-Verträge. Die sichern Selbstständigen und Firmen zu, dass sie ihre Dienstleistungen in allen EU-Staaten anbieten dürfen – ohne bürokratische oder gesetzliche Hindernisse (→ 43).

Die Praxis sah vor der Dienstleistungsrichtlinie anders aus: Weil die Firmen unzählige Genehmigungen einholen mussten, war es für die meisten nicht lukrativ, in andere EU-Staaten zu gehen. Das galt für Frisöre genauso wie für Handwerker. Der Kommissar Bolkestein tat also nur seine Pflicht, als er eine Vereinfachung der Regeln vorschlug.

Aber der Zeitpunkt für die Veröffentlichung der Richtlinie war denkbar ungünstig gewählt: Die EU-Osterweiterung stand im Mai 2004 unmittelbar bevor. In den «alten» Mitgliedsstaaten befürchteten viele, dass mit dieser Vereinfachung und der damit verbundenen Öffnung der Märkte Tausende billige Arbeitskräfte aus Polen, Ungarn oder der Slowakei auf die Arbeitsmärkte nach Westen strömen würden.

Der Kommissar goss zusätzlich Öl ins Feuer: Er hatte in einer flapsigen Bemerkung erklärt, dass er für sein Landhaus in Nordfrankreich keinen Klempner finde und froh sei, wenn dafür ein Pole käme. Daraufhin wurde der polnische Klempner in Frankreich zur Hassfigur und zum Symbol der liberalen Brüsseler Wirtschaftspolitik.

Die Kritik - vor allem der Gewerkschaften - entzündete sich an einem Wort, dem «Herkunftslandprinzip». Bolkestein meinte damit: Für den Erbringer von Dienstleistungen gelten immer die Arbeitsbedingungen und Lohnstandards, die in seinem Heimatland üblich sind. Das heißt, kommt der polnische Klempner nach Frankreich, darf er seine Dienste für in Polen angemessene Preise anbieten, die weit unter den französischen Marktpreisen liegen. Die französischen Gewerkschaften fürchteten ein Lohndumping. Ihre Kollegen in Deutschland, Belgien und den Niederlanden schlossen sich an.

Drei Jahre lang diskutierten die Politiker in Brüssel über die Bolkestein-Richtlinie. Am Ende stand ein Kompromiss: Das Herkunftslandprinzip wurde entschärft. Es steht den Mitgliedsstaaten frei, eigene Tarifregeln anzuwenden, wenn sie Lohndumping befürchten. Außerdem wurden die Regeln auf Personen beschränkt, die nur kurzfristig in einem anderen Mitgliedsland tätig sind. Werden Handwerker oder Krankenpfleger von ihrer Firma länger entsandt, muss sich der Arbeitgeber an die Regeln halten, die in dem Land gelten, in dem die Dienstleistungen erbracht werden. Einige Bereiche wie Transport, Leiharbeit und Gesundheitswesen wurden ganz aus der Richtlinie gestrichen. Über 200 Änderungsanträge haben die EU-Abgeordneten insgesamt beschlossen. Lohndumping wurde so praktisch ausgeschlossen.

Im Dezember 2009 trat die 33 Seiten lange Richtlinie in Kraft.

Trotz der Änderungen erleichtert die Richtlinie seitdem die Arbeit von Dienstleistern. Alle Mitgliedsstaaten müssen sicherstellen, dass die ausländischen Arbeitskräfte nicht diskriminiert werden. Außerdem mussten sie Stellen einrichten, bei denen Interessierte alle notwendigen Informationen abrufen können, ohne dafür zu zig unterschiedlichen Behörden rennen zu müssen. Das kommt letztendlich allen zugute: den Handwerkern und ihren Kunden, die aus einem größeren Angebot wählen können.

Die Aufregung um die Bolkestein-Richtlinie hat sich gelegt. Aber sie hat ein großes Opfer gefordert: die europäische Verfassung. Der Vorschlag des EU-Kommissars platzte genau in die Diskussionen



um den Verfassungsvertrag, über den die Franzosen im Mai 2005 abstimmen mussten. Sie lehnten den Vorschlag ab. Die Umfragen von damals belegen: Die Angst vor dem polnischen Klempner war ein entscheidendes Kriterium für die Wähler (→ 19).

**58. Widersprechen Grenzkontrollen innerhalb der Europäischen Union dem Schengener Abkommen?** Sie konnten ihr Glück nicht fassen: Hunderte tunesische Flüchtlinge bekamen im April 2011 von den italienischen Behörden plötzlich eine Aufenthalts- und damit Reisegenehmigung, nachdem sie tagelang in Auffangslagern festgehalten worden waren. Plötzlich durften sie Italien verlassen – ganz legal als freie Menschen. Der Schengen-Raum stand ihnen offen. Und sie ließen es sich nicht zweimal sagen: Die Bahnhöfe waren überfüllt, die Züge Richtung Frankreich brechend voll. Dort – in Paris, Marseille oder Lyon – hatten die meisten Flüchtlinge Freunde oder Familie. Nicht einmal für die Fahrkarte wollte der italienische Staat Geld von ihnen haben. Aber die Freude der tunesischen Flüchtlinge währte nicht lange: An der französischen Grenze wurden sie abgefangen und zurückgeschickt. Da war nichts mit Freizügigkeit im Schengen-Raum. Zumindest nicht für sie als Asylbewerber. Die französische Regierung hatte kurzerhand wieder Grenzkontrollen eingeführt, um sich gegen den Flüchtlingsansturm zu wehren.

Eine Welle der Empörung schwappte durch Europa. Denn ständige Kontrollen sind laut dem Schengener Abkommen, das seit 1985 in der Europäischen Union gilt, eigentlich verboten. Das Prinzip lautet: Die Außengrenzen werden so geschützt, dass drinnen keine Grenzen mehr notwendig sind (→ 89). Wenn nun aber ein Mitgliedsland – wie Frankreich – meint, dass die Sicherheit seiner Bürger oder die öffentliche Ordnung gefährdet sind, darf es vorübergehend selbst kontrollieren – allerdings nicht länger als 30 Tage. Außerdem muss die Regierung die übrigen Mitgliedsstaaten informieren.

Die EU-Länder machen regelmäßig von dieser Ausnahme Gebrauch, zum Beispiel bei politischen Großereignissen wie dem G8-Gipfel in Heiligendamm 2007 oder bei Fußball-Europameisterschaften. Norwegen hat im Sommer 2011 kurzfristig Grenzkontrollen eingeführt, nachdem ein Massenmörder 68 junge Menschen auf einer Ferieninsel erschossen hatte. Norwegen wollte so eine Flucht in Nachbarländer verhindern. All das erlaubt das Schengener Abkommen.

Umstritten sind dagegen die Grenzkontrollen, die Frankreich und

auch Dänemark eingeführt haben. Beide Regierungen hatten die Abwehr von Flüchtlingen als Grund angegeben, um die Grenzkontrollen langfristig zu verschärfen. Bisher werden im Schengener Abkommen Flüchtlingsströme aber nicht explizit als Grund für Grenzkontrollen akzeptiert. Die Europäische Kommission hat die beiden Länder deshalb gerügt. Aber Strafen gab es keine. Ganz im Gegenteil: In einem Reformvorschlag für das Schengener Abkommen, den die Europäische Kommission im Herbst 2011 vorgelegt hat, nahm die Behörde Flüchtlingsströme als offiziellen Grund für die Einführung von Grenzkontrollen auf.

**59. Kann ein Land aus der Europäischen Union austreten oder hinausgeworfen werden?** Die Antwort steht im Vertrag von Lissabon. In Artikel 50 heißt es: «Jeder Mitgliedsstaat kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten.»

Sollte sich ein Staat dazu entschließen, muss er mit den übrigen Mitgliedern der Europäischen Union die Austrittsbedingungen aushandeln. Anschließend wird ein neuer Vertrag über die zukünftigen Beziehungen geschlossen, dem auch das Europäische Parlament zustimmen muss. Bisher hat von diesem Austrittsrecht allerdings noch kein Land Gebrauch gemacht. Die Mitgliedschaft gilt als Privileg.

Angst vor einem Rausschmiss muss kein Land haben. Als höchste Strafe für ein Land sieht das EU-Recht lediglich einen zeitlich begrenzten Ausschluss vor. Der Rat entscheidet, wie genau solch eine Suspendierung aussehen soll. Er kann beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen. Dazu gehören auch die Stimmrechte des Landes im Ministerrat. Die Prozedur bis zu einem solchen Beschluss ist allerdings sehr langwierig und kompliziert. Nur wenn alle übrigen Mitgliedsstaaten einstimmig beschließen, dass das Verhalten eines Landes dauerhaft und trotz Warnung die Werte der Gemeinschaft gefährdet, kann das Ausschlussverfahren eingeleitet werden. Zu diesen Werten zählen die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte.

Theoretisch kann die Suspendierung einer Mitgliedschaft immer weiter verlängert werden. Allerdings ist auch das noch nicht vorgekommen (→ 65).

**Prijevod s hrvatskog na njemački**

**Übersetzung aus dem Kroatischen ins Deutsche**

*Vujčić, Vladimir. Opća pedagogija : novi pristup znanosti o odgoju. Zagreb : Hrvatski  
pedagoško-književni zbor, 2013. Str. 489-505.*

## **J. Die Erziehung als System**

### **1. Einleitung**

Schon seit zwei- bis dreitausend Jahren existiert die Erziehung als ein mehr oder weniger sozial organisiertes Funktionssystem, als ein besonderes soziales System (Subsystem). Aber erst seit Beginn der modernen Zeit, oder genauer seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts kann die Erziehung als ein eigenständiges und im vollen Sinne des Wortes soziales Subsystem verstanden werden. Erst dann übernimmt die Bildung und Erziehung eine im vollen Sinne des Wortes öffentliche (staatliche, soziale) Funktion: sie wird einheitlich, verpflichtend für alle bis zum Ende der Schulpflicht, organisiert in der Muttersprache. Dieser Prozess verlief nicht zufällig. Er ist das Resultat der historischen Entwicklung, vor allem des wissenschaftlich-technologischen Fortschritts und der industriellen Organisation der Arbeit sowie der politischen Entwicklung, die die Schaffung des modernen Nationalstaates als einer neuen politischen Gemeinschaft notwendig machte. Diese Gemeinschaft ist gekennzeichnet durch die Verknüpfung von ethnischer Zugehörigkeit und territorialer Integrität und Kultur.

Hier ist es nicht notwendig, diese Entwicklungsprozesse weiter zu erklären, aber sie waren die entscheidenden historischen Triebkräfte, die neue Anforderungen an den modernen Nationalstaat sowie an die Organisation der Arbeit und der Produktion stellten: Aus den neuen Entwicklungsprozessen entstand die Notwendigkeit einer umfassenden Standardisierung des gesamten Lebens. In der neuen politischen Gemeinschaft – dem Nationalstaat – erwies sich die Schaffung einer gemeinsamen Sprache, die die gemeinsame Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Dialekten ermöglicht, als unentbehrlich. Diese Sprache wird zudem die kulturelle Integration und politische Einheit (die nationale und bürgerliche Identität) der früher unverbundenen oder parochial organisierten gesellschaftlichen Gruppen möglich machen. Industrielle Produktionsweise und Arbeitsorganisation, sowie die Teilung der Arbeit bedurfte auch einer gewissen Standardisierung des Wissens und der Fähigkeiten. Dieses Wissen sollte ein Wissen für breite Massen sein und nicht nur ein Wissen, das nur für Mitglieder einer einzelnen Gemeinschaft bestimmt ist (z. B. Gilde). Das zog unausweichlich eine neue Organisation des Bildungssystems nach sich: öffentlich, umfassend, einheitlich und verpflichtend. Parallel zur Entwicklung der modernen Nationalstaaten und der modernen industriellen Produktion sowie

der wissenschaftlichen Organisation der Arbeit und der Arbeitsabläufe entstanden moderne Bildungs- und Erziehungssysteme oder kürzer, schulische Bildungssysteme.

## **2. Der Begriff des Bildungssystems**

Das Bildungs- und Erziehungssystem umfasst eine Reihe von vertikal und horizontal gesellschaftlich organisierten Bildungs- und Erziehungseinrichtungen (Kindergärten, Schulen, Fachhochschulen und Fakultäten) mit klar definierten Zielen / Funktionen, Regeln und Methoden, Programmen und ihrer Durchführung sowie Auswertung der erzielten Ergebnisse (Kenntnissen, Fähigkeiten und kultureller Disponiertheit). Die vertikale Organisation umfasst eine stufenartige und pyramidale Organisation der Bildungs- und Erziehungseinrichtungen in vier miteinander verbundenen und mehr oder weniger offenen (aufeinander aufbauenden) Stufen: Elementarbereich (Vorschulerziehung), Primarbereich (Grundschulziehung und Grundschulbildung), Sekundarbereich (Mittelschulen) und Tertiärbereich (Fachhochschulbildung und Universitätsbildung). Die horizontale Organisation bezieht sich vor allem auf das Prinzip der Diversifikation (der Aufteilung oder der Auffächerung) in der Bildung, d.h. auf die Einteilungen in unterschiedliche Schularten und Bildungsprogramme oder Richtungen, aber auch auf unterschiedliche Arten von pädagogischen Gruppierungen der Schüler innerhalb der Schule (Klassen, Lerngruppen u. ä.), damit das Unterrichten und das Lernen der Schüler möglichst wirksam werden. Es gibt bedeutende Unterschiede in der vertikalen und in der horizontalen Organisation des Schulsystems in unterschiedlichen Ländern. Dieser Unterschied zeigt sich besonders in der horizontalen Organisation des Schulsystems (je nach dem Prinzip seiner Diversifikation oder Aufteilung) und nach dem Prinzip der Differenzierung von Schülern (der sozialen oder pädagogischen Organisation von Schule und Unterricht). So viel zum System, obwohl es Diskussionen über den Unterschied zwischen den Begriffen „Bildungssystem“, „Schulsystem“ und „Bildungseinrichtungen“ gibt (Fedhoff), während Fend (1980) die Schulsysteme als „Institutionen der gesellschaftlich kontrollierten und veranstalteten Sozialisation“ definiert. Sie sind Konzepte zur Lösung der Grundprobleme des gesellschaftlichen Lebens und Fend sieht sie vor allem als „Institutionen“ (in: Tilmann [Hrsg.] 1994:74).

Das kroatische Bildungssystem hat eine ähnliche dreiteilige vertikale Organisation genauso wie die Mehrheit der modernen Bildungssysteme in der Welt (heute kann man aufgrund des zunehmenden Stellenwerts der Vorschulerziehung und deren Integration in ein einheitliches System über die vierstufige Vertikale sprechen). Doch sowohl in der vertikalen als auch in der



horizontalen Dimension gibt es bedeutende Unterschiede in der Organisation: Hier vergleichen wir zum Beispiel das kroatische und das deutsche Bildungssystem auf diese zwei Dimensionen ihrer Organisation (Abbildung 14 und Abbildung 15).

Das Prinzip der Einteilung

- Grundschule
- Hauptschule
- Realschule
- Gymnasium
- Schularten mit mehreren Bildungsgängen

Das Prinzip der Abstufung

- Tertiärer Bereich (Hochschulen / Weiterbildung)
- Sekundarstufe II
- Sekundarstufe I
- Orientierungsstufe
- Grundschule

**Abbildung 14:** Das deutsche Bildungssystem: das Prinzip der Einteilung und der Abstufung

Das Prinzip der Einteilung

- Grundschule
- Gymnasien
- Berufsfachschulen
- Schulen für künstlerische Berufe

Das Prinzip der Abstufung

- Tertiärer Bereich (Hochschulen / Weiterbildung)
- Sekundarstufe
- Grundschule – der Unterricht nach dem Klassenlehrerprinzip / der Fachunterricht

**Abbildung 15:** Das kroatische Bildungssystem: die Einteilung und die Abstufung

Wir sehen einen bedeutenden Unterschied sowohl in der Art der vertikalen Abstufung als auch in der Art der horizontalen Einteilung. Das kroatische Bildungssystem kann in der Regel in drei Hauptstufen eingeteilt werden – den Primarbereich, den Sekundarbereich und den Tertiären Bereich, während das deutsche System bedeutend mehr stufenartig differenziert ist (es hat sogar fünf Hauptstufen). Was das Prinzip der horizontalen Einteilung betrifft, ist das kroatische System auch in dieser Hinsicht weniger differenziert (verzweigt). In Kroatien dauert die Grundschulbildung acht Jahre in einer einheitlichen Grundschule. Im

Mittelschulbereich organisiert sich die Bildung in drei Schultypen (Gymnasien, Berufsfachschulen und Schulen für künstlerische Berufe). Und was die Gruppierung von Schülern innerhalb von einzelnen Schulen betrifft, können wir sagen, dass es in Kroatien fast keine bedeutendere Gruppierung gibt, anders als z. B. im englischen Bildungssystem (Gruppierung von Schülern in unterschiedliche „streams“, dann in sogenannte „setting“, „banding“ und ähnliche Gruppen).

Aber die richtige Frage ist hier, warum das Bildungssystem gerade so organisiert ist. Manche würden sagen, dass das Bildungssystem so stufenartig und verzweigt (differenziert) ist, um die menschliche Vielfalt von angeborenen Kräften, Neigungen und Talenten zu berücksichtigen. Aber die Geschichte zeigt, dass dem doch nicht so ist. Die Organisation des Bildungssystems ist nicht so viel von der Vielfalt der menschlichen Natur an sich bestimmt, sondern vielmehr von der historischen Entwicklung der Organisation und Arbeitsteilung in der Gesellschaft. Schon Durkheim hat erklärt, dass die Diversifikation in der Bildung und Erziehung nicht aus den angeborenen Unterschieden zwischen den einzelnen Menschen entstanden ist, wie sich das Plato vorgestellt hat, sondern aufgrund der historisch entstandenen Arbeitsteilung unter den einzelnen Menschen. Deswegen hat Gudjons Recht, wenn er sagt: „Das Bildungswesen ist damit zugleich Ergebnis einer historischen Entwicklung (und nicht etwa Folge unterschiedlicher Begabungstypen, wie man immer wieder im Zuge einer nativistischen Begabungstheorie hört).“ (1994: 217). Das bedeutet jedoch nicht, dass in den aktuellen Bildungssystemen keine bestimmte Korrelation zwischen angeborenen Kräften, der Neigung und Begabung auf der einen Seite und der Ausbildung für bestimmte Berufe (Arten der Arbeit) auf der anderen Seite aufgestellt wird. Das Bildungssystem muss auf unterschiedliche Weise die menschliche natürliche Vielfalt und Begabung berücksichtigen, aber es kann nicht darauf die Arbeitsteilung in der Gesellschaft sowie die Diversifikation der Bildung selbst und die Spezialisierung im Bildungssystem basieren. Das würde bedeuten, dass die angeborene Fähigkeit des Menschen nur für eine Tätigkeit bestimmt ist, für eine bestimmte Art der Arbeit und nicht für unterschiedliche Arten und Möglichkeiten der Arbeit und der Tätigkeit.

### **3. Kurze Geschichte der Organisation des Schulwesens in Kroatien**

Hier beschränken wir uns nur auf einen kurzen Überblick über die Entwicklung des Bildungssystems in Kroatien. Für einen umfassenderen Einblick gibt es darüber gut fundierte Literatur (Franković [Hrsg.] 1958; Franković et al. 1971; S. Antić 1993; Munjiza 2009;

Miljković, Batinić 2011). Bis 1918 war Kroatien ein Teil von Österreich-Ungarn. Natürlich stand auch das kroatische Bildungssystem unter dem Einfluss der Doppelmonarchie. In ihren Bestrebungen um die Förderung der nationalen Bildung und die breite Aufklärung des kroatischen Volkes, die nicht der wirtschaftlichen Entwicklung dienen sollte, sondern vor allem der nationalen und sozialen Befreiung vom ausländischen Einfluss, gründeten kroatische Lehrer ihre Standesorganisation erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Der Standesverein wurde somit 1871 unter dem Namen „Kroatischer pädagogisch-literarischer Verband“ gegründet. Vorsitzender des Verbandes war der damals führende Lehrer Ivan Filipović. Der Verband ist auch heute unter dem gleichen Namen tätig und gibt die führende kroatische pädagogische Zeitschrift „Napredak“ heraus. Die Bestrebungen der in diesem Verband tätigen Lehrer (Filipović, Fabković, Klaić und Modec) wurden mit dem ersten Schulgesetz gekrönt, das von dem kroatischen Parlament (Sabor) 1874 zur Zeit der Regierung des Bans Ivan Mažuranić verabschiedet wurde. Gemäß dem angenommenen Gesetz („Zakon ob ustroju pučkih školah i preparandijah za pučko učiteljstvo u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji“) teilten sich die Volksschulen in vierjährige Volksschulen mit der Wiederholungsschule und dreijährige Bürgerschulen ein, aber neben diesen öffentlichen Schulen konnten auch von den kirchlichen Gemeinden getragene konfessionelle Privatschulen gegründet werden. Öffentliche Schulen wurden vom Staat finanziert und sie konnten von den Angehörigen aller Religionen besucht werden; in ihnen obliegt der Kirche nur die Beaufsichtigung des Religionsunterrichts. Die Kinder, die die allgemeine Volksschule nicht abgeschlossen und die Bürgerschule oder das Gymnasium nicht besucht haben, waren verpflichtet, die Wiederholungsschule zweimal wöchentlich während zwei Jahren zu besuchen. Die Präparandenanstalt dauerte drei Jahre. Die Schulpflicht dauerte bis zum vollendeten 12. Lebensjahr. Auf Druck von außen wurde das Gesetz bald außer Kraft gesetzt, so dass schon 1888 unter dem Regime von Khuen ein neues Gesetz verabschiedet wurde, in dem viele fortschrittliche Bestimmungen des ersten kroatischen Schulgesetzes aufgehoben wurden (Franković 1971: 21).

*Das Schulwesen zwischen den zwei Weltkriegen (1918-1941).* Nach dem Ersten Weltkrieg (1918) trat Kroatien aus der Doppelmonarchie aus und trat dem Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen (Königreich SHS) bei. Bis 1929 fand die Bildung hauptsächlich nach dem früheren Organisationsschema statt. Mit dem Gesetz über die Volksschulen des Königreichs SHS aus 1929 wurde die verpflichtende achtjährige Bildung eingeführt, die mit der vierjährigen Grundschule begann und sich in höheren Volksschulen, niedrigeren

Gymnasien, Bürgerschulen oder niedrigeren Berufsfachschulen fortsetzte. Die verkündete achtjährige Schulpflicht war eher eine formale Pflicht, weil sie nicht konsequent umgesetzt wurde.

Die Mittelschulbildung fand in den allgemeinbildenden Schulen und Berufsfachschulen statt. Diese Schulen hatten den Status der vollständigen oder unvollständigen Mittelschulen (vom 11. bis zum 18. Lebensjahr). Es waren Gymnasien, Präparandenanstalten und unterschiedliche Arten der Berufsfachschulen (für Wirtschaft, Technik, Handel, Handwerk u. a.) sowie Bürgerschulen. Die Bürgerschulen waren interessant, weil sie in den Städten und Handelszentren gegründet wurden. Ihre Aufgabe war, den Schülern, die die niedrigere Volksschule abgeschlossen haben, eine etwas breitere allgemeine und angewandte Bildung zu sichern (fachspezifische Bildung im Bereich des Handwerks, des Handels und der Industrie). Es waren vierjährige Schulen, die keinen Status der Mittelschule hatten, aber die Möglichkeit einer weiteren Bildung in den Präparandenanstalten geboten haben. In den ersten zwei Klassen war das Programm allgemein und gemeinsam für alle Schüler und danach folgte die Ausrichtung (Handel, Landwirtschaft usw.). Erst mit dem Gesetz aus 1931 bekamen diese Schulen den Status der niedrigeren Mittelschulen.

Die Gymnasien gliederten sich in niedrigere und höhere Gymnasien, die insgesamt acht Jahre dauerten und deren Abschluss für ein Studium an einer Hochschule berechtigte. Die Berufsfachschulen gliederten sich in unterschiedliche Schultypen von den Gewerbeschulen bis zu den vollständigen oder höheren Mittelschulen (Präparandenanstalten, technische Schulen, Handelsakademien usw.). In diese Schulen schrieben sich die Schüler ein, die die höhere Volksschule oder die niedrigere Mittelschule (Bürgerschule) abgeschlossen haben (D. Miljković, S. Batinić 2011: 495-521; E. Munjiza 2009: 87). Die Hochschulbildung war bis zum Zweiten Weltkrieg wenig entwickelt (alle und gleichzeitig unterschiedliche Programme wurden auf nur drei Fakultäten – der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, der Philosophischen Fakultät und der Theologischen Fakultät) unterrichtet.

*Das Schulwesen nach dem Zweiten Weltkrieg.* Es ist allgemein bekannt, dass Kroatien nach dem Zweiten Weltkrieg dem neuen staatlich-rechtlichen Gebilde FNRJ (Föderative Volksrepublik Jugoslawien) beigetreten ist. Die erste große und bedeutende Bildungs- und Erziehungsreform wurde erst in den 1950ern realisiert, nachdem 1958 die Bundesversammlung der FNRJ das „Allgemeine Schulgesetz“ verabschiedet hatte. Dem Gesetz ging die politische und fachliche Vorbereitung einer allumfassenden Bildungsreform

voraus. Die Reform sollte der neuen, sogenannten sozialistischen Gesellschaftsordnung entsprechen. Diesem Allgemeinen Gesetz ging also eine systematische Vorbereitung voraus, die als „Vorschlag für ein Bildungs- und Erziehungssystem in der FNRJ“ veröffentlicht wurde („Kultura“, Beograd 1958). Der Leitgedanke der Reform war, dass die Schule als Lehranstalt, als staatliche „Anstalt für Bildung“ oder Ausbildung der „Arbeitskraft“, in „Erziehungsanstalt“ umgewandelt wird, d.h. in eine soziale Einrichtung für allseitige Bildung und Erziehung junger Menschen. Das Hauptziel war *die Aufhebung der eigentlichen Trennung von geistiger und körperlicher Arbeit*. Diese Trennung existierte im alten Bildungssystem als die Trennung zwischen geistiger Bildung (der Schulen, die nur der Vermittlung von allgemeinen Kenntnissen und weiterer Bildung dienten) und der Ausbildung der Arbeitskraft (Bürgerschulen). Das Ziel war, diese Trennung zu überwinden. Das ist möglich, wenn die traditionelle Schule als staatliche Lehranstalt in eine soziale Einrichtung für allseitige Bildung und Erziehung junger Generationen transformiert wird (Vorschlag für das System...1958: 119). Das war doch alles eher eine Theorie als eine wirkliche Lösung für die erwähnte Trennung zwischen geistiger und körperlicher Arbeit sowie zwischen der Ausbildung für geistige Berufe und der Ausbildung für Arbeiterberufe (Produktionsberufe).

Diese Reform war trotzdem bedeutend, weil sie zum ersten Mal die Grundschulbildung definierte, die einheitlich und verpflichtend für alle geworden ist. Die Grundschulbildung fand in der achtjährigen Grundschule statt, mit der Teilung in zwei vierjährige Stufen (der Unterricht nach dem Klassenlehrerprinzip in den ersten vier Klassen und der Fachunterricht in den nächsten vier höheren Klassen). So wurde endlich die uneinheitliche Grundschul- und Pflichtbildung aus der Vergangenheit aufgehoben. Und eine wirklich kroatische Kuriosität ist, dass eine solche Organisation der Grundschul- und Pflichtbildung bis heute unverändert geblieben ist. Die Vorschulerziehung befand sich in ihrer Anfangsphase.

Die Mittelschulbildung fand in dem sogenannten *dreiteiligen* System statt. Dieses System bestand aus (selbstverständlich vierjährigen) Gymnasien, vierjährigen Berufsfachschulen und unterschiedlichen Gewerbeschulen (Industrie- und Wirtschaftsschulen) mit dreijährigen oder sogar mit zweijährigen Programmen sowie Mittelschulen für künstlerische Berufe. Alle diese Schulen sollten entsprechende abschließende Bildung bieten. Deswegen wurden in Gymnasien die Berufserziehung und Technisches Werken, Berufspraxis der Schüler, Freizeitaktivitäten und praktische Kurse eingeführt. Die Hochschulbildung erlebte ihre Blüte: Fachhochschulen, Fakultäten und Kunstakademien wurden gegründet. Die Fakultäten organisierten einen regulären vierjährigen Unterricht und zweijährigen Unterricht in den

wissenschaftlichen Nachdiplomstudien, während die Doktorate mit der Mentorenschaft (ohne Doktorandenstudien) realisiert wurden. Obwohl das Ziel der Reform war, die Trennung von Bildung und Beruf aufzuheben, konnte das doch nicht so einfach realisiert werden. Das ist auch in der Beibehaltung des traditionellen dreiteiligen Systems auf der Ebene der Mittelschulen sichtbar. Der Kommunistenverband Jugoslawiens war mit der Frage beschäftigt, wie man in der Gesellschaft und in der Bildung die alte Trennung zwischen geistiger und körperlicher Arbeit überwinden kann. Marx war nämlich der Meinung, dass diese Trennung am bedeutendsten und am gefährlichsten für die menschliche Entfremdung ist. Deswegen ließ der Kommunistenverband erst in den 1970ern seine langjährigen Bemühungen in Dokumente und Reformgesetze über das Schulwesen einfließen.

*Das Schulsystem nach 1976.* Es folgten radikale Veränderungen im Schulsystem. Das Ziel war, die Schule mit der Fabrik zu verbinden, das Schulsystem in das System der „assozierten Arbeit“ zu integrieren und so die Gegensätze in der Bildung und der Gesellschaft zu überwinden. Es wurde über eine allumfassende *Vergesellschaftung* der Bildung und Erziehung gesprochen. Das bedeutete, dass diese Vergesellschaftung an das damalige Konzept der „assozierten Arbeit“ angepasst werden musste. Es herrschte die Meinung, dass es am besten realisiert werden kann, wenn das gewöhnliche dreiteilige System aufgehoben und wenn eine einheitliche allgemeine Mittelschule geschaffen wird. In der durchgeführten Reform wurden alle Mittelschulen aufgehoben und in sogenannte „Zentren“ der beruflich ausgerichteten Bildung umgewandelt. Das Ziel war, die Trennung zwischen geistiger und beruflicher Bildung zu überwinden sowie die ganze Mittelschulbildung einerseits als Bildung für den Beruf und andererseits als Vorstufe zur Hochschule zu gestalten. Deswegen hatten die ersten zwei Jahre der Mittelschulbildung einheitliche Lehrpläne, weil man allen Jugendlichen gleiche allgemeine Bildung bieten wollte. Danach folgte in allen Schulen (Zentren) beruflich ausgerichtete (spezialistische) Bildung.

Die Grundschule hat sich nicht bedeutend verändert. Sie war auch weiter eine achtjährige Grundschule und verpflichtend für alle. Die wichtigste Neuheit war, dass Schüler mit Entwicklungsstörungen jetzt in die allgemeine Grundschule integriert wurden, wovon Schüler mit schwerwiegenden Entwicklungsstörungen ausgenommen waren. Für ein solches Konzept waren zusätzliche Spezialisten (Schulberater: Sonderpädagogen, Psychologen) und eine bestimmte Schulung der Lehrer für die Umsetzung auch dieser Aufgaben nötig.

Die wichtigste Veränderung in der Bildung passierte im Mittelschulbereich, aber auch auf der Hochschulebene. Die ganze Mittelschulbildung und die Hochschulbildung sollten vor allem dem Konzept der „assozierten Arbeit“, d.h. der Vorbereitung für den Beruf dienen. Das *ökonomische* Prinzip, wie Vukasović (1990: 233) sagt, überwog. Deswegen wurde die Bildung und Erziehung nach der Grundschulbildung „beruflich ausgerichtete Bildung“ genannt. Es gab keine allgemeinbildende Mittelschule (kein Gymnasium) mehr. Alle Mittelschulen wurden in die Zentren der beruflich ausgerichteten Bildung umgewandelt. Es gab Zentren für Metalltechnik, Bauwesen, Elektrotechnik, Textil, Wirtschaft, Medizin, Pädagogik, Mathematik und Informatik u. a. In diesen Zentren wurde eine einheitliche zweijährige Bildung geboten, die Grundlage für die berufliche oder spezialistische Bildung war. In einigen Zentren wurden auch mehrere Möglichkeiten für Bildungsprofile geboten. Die Mittelschulbildung dauerte im Prinzip vier Jahre, aber es gab auch dreijährige, zweijährige und sogar einjährige Programme für die Schüler, die Lernschwierigkeiten hatten oder eine höhere Bildungsstufe nicht bewältigen konnten. Alle Berufe, die an den Mittelschulen erlernt wurden, waren qualifizierte Berufe mit Mittelschulabschluss, aber Schüler konnten die Bildung auf der höheren (tertiären) Ebene fortsetzen, wenn sie eine Aufnahmeprüfung bestanden hatten.

Das Problem der so gestalteten Mittelschulbildung war, dass sie in einer großen Anzahl von Fachrichtungen (Profilen) bzw. ihrer Zerstückelung resultierte und dass die allgemeinbildende Mittelschule (das Gymnasium) aufgehoben wurde. Die Folgen waren zweifach: Einerseits haben die Schulen junge Leute weder für den Beruf noch für die Fortsetzung ihrer Bildung an einer Hochschule gut vorbereitet. Die Hochschulen beschwerten sich über ein niedriges Allgemeinwissen der neu eingeschriebenen Studenten, während sich die Industrie und der Dienstleistungssektor über schlecht qualifizierte Arbeitskräfte beschwerten. Das Resultat waren also gleichzeitig ein niedrigeres Niveau der allgemeinen Kenntnisse und eine schlechtere berufliche Bildung. Es zeigte sich also, dass die sogenannte einheitliche Mittelschule, gegründet auf einer (ziemlich zwiespältigen) Kombination der Allgemeinbildung und der Fachausrichtung, aus unterschiedlichen Gründen die genannten Gegensätze nicht lösen konnte, sondern dass sie diese Gegensätze auf eine bestimmte Weise nur intensiviert. Deswegen folgten die Verbesserungen, die zur Aufhebung der Bildung in zwei Phasen (die allgemeinbildende und die beruflich ausgerichtete Phase) und zu einer gleichmäßigeren Verteilung der allgemeinen und der berufsbezogenen Fächern führten.

*Das Bildungssystem nach 1990er.* Nach der Unabhängigkeitserklärung und der Schaffung der selbstständigen Republik Kroatien wurden auch Veränderungen in das Bildungs- und Erziehungssystem eingeführt. Die Veränderungen passierten auf institutioneller und organisatorischer Ebene sowie in den Lehrplänen. Nach 1992 wurde auf der Mittelschulebene wieder das dreiteilige System der Schulen eingeführt – Gymnasien (allgemeine, sprachliche, humanistische und naturwissenschaftlich-mathematische), vierjährige Berufsfachschulen (technische, medizinische, wirtschaftliche, landwirtschaftliche u. a.) und dreijährige Berufsfachschulen (industrielle, gewerbliche u. a.) sowie vierjährige Mittelschulen für künstlerische Berufe (bildende Kunst und Design, Musik und Tanz). Die Lehrpläne erfuhren auch Veränderungen. Einige Fächer, verbunden mit der marxistischen Bildung (Selbstverwaltungssozialismus, allgemeine Volksverteidigung und gesellschaftlicher Selbstschutz), wurden abgeschafft und neue Fächer wurden eingeführt (Religion, Ethik, Politik und Wirtschaft, Informatikunterricht). Das war eine logische Folge der stattgefundenen politischen Veränderungen. Kroatien trat nicht nur aus der SFRJ aus, sondern stellte auch eine neue Form der demokratischen Regierung anstelle sozialistischer Selbstverwaltung her. Die Grundschule blieb gleich, nur wurde das Wahlfach “bürgerliche Erziehung“ und der Religionsunterricht eingeführt. Die Gründung von Privatschulen auf allen Bildungsebenen, aber auch von alternativen Kindergärten und Schulen, wurde ermöglicht.

Die Hochschulbildung wurde auch reformiert. Die Hochschulen wurden zu Bildungseinrichtungen mit der Aufgabe, die Bildung für den Beruf anzubieten. Die Fakultäten waren im Rahmen der Universität tätig, mit der Aufgabe, eine wissenschaftlich ausgerichtete Bildung anzubieten (Verbindung von Forschung und Lehre) und wissenschaftliche Weiterbildung und Spezialisierung sowie gleichzeitig die Vorbereitung auf den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Eine solche Einteilung (in Universitäten und Fachhochschulen) ermöglichte auch größere Veränderung in Lehrplänen, besonders in den Sozial- und Geisteswissenschaften. Es wurde versucht, die Lehrpläne an bestimmte Lösungen der europäischen und amerikanischen Universitäten anzupassen. Aber die wichtigsten Veränderungen passierten erst 2005/2006, als die Hochschulbildung aufgrund des sogenannten europäischen Bologna-Prozesses reformiert wurde. Die ganze Hochschulbildung wurde in drei Stufen eingeteilt (Vordiplom-, Diplom- und Nachdiplom- oder Doktorandenstudium). Das Vordiplom- und das Diplomstudium wurden in der Regel nach dem Modell 3+2 (oder seltener 4+1) Studienjahre organisiert. Das Ziel war, mit der ersten Stufe die Studenten zu einem schnelleren Einstieg in die Arbeitswelt und zur Möglichkeit der



Weiterbildung zu befähigen. Doch in der Praxis zeigte sich dieses Konzept aus unterschiedlichen Gründen als erfolglos. Deswegen setzen die Studenten ihre Bildung auf der zweiten Stufe meistens fort. Mit der zweiten Stufe erlangen sie den akademischen Titel eines Magisters und haben die Möglichkeit, sich in den Doktorandenstudien weiterzubilden, die als dreijährige Studien organisiert werden. Das Bildungssystem in Kroatien sieht heute so aus, wie es auf der Abbildung 16 dargestellt ist.

Minimales Alter (Jahre)	Art der Schule	Bildungsjahre
3-6	Vorschulerziehung / Vorschule	Elementarbereich
7-14 (erste Stufe 7-10, zweite Stufe 11-14)	Grundschule, Sonderschulen	1-8 Primarbereich
15-18	Gymnasien, Berufsfachschulen, Schulen für künstlerische Berufe	9-12 Sekundarbereich
19-26	Universitäten, Fachhochschulen, Weiterbildung	13-20 Tertiärer Bereich

**Abbildung 16.** Das kroatische Bildungssystem

Die *Vorschulerziehung* wird in öffentlichen und privaten Kindergärten vom dritten bis zum sechsten Lebensjahr organisiert. Die Grundschule hat sich seit den 1950ern nicht verändert, außer teilweise in Bezug auf die Lehrpläne. Sie ist auch weiter eine einheitliche, allgemeinbildende und verpflichtende Schule. Sie beginnt im sechsten oder siebten Lebensjahr und dauert bis zum vierzehnten oder fünfzehnten Lebensjahr. Sie wird in zwei vierjährige Stufen eingeteilt (der Unterricht nach dem Klassenlehrerprinzip und der Fachunterricht). Das ist die Schule, in der allgemeine Kenntnisse und Fähigkeiten für die Fortsetzung der Bildung erworben werden.

Die *Mittelschulbildung* findet in drei Schultypen statt: Gymnasien (allgemeine und spezialisierte), Berufsfachschulen (technische, industrielle, gewerbliche u. a.) sowie Mittelschulen für künstlerische Berufe (für Musik, Tanz und bildende Kunst). An einem Gymnasium erwerben die Schüler Kenntnisse und Fähigkeiten für den Beruf und vor allem

für die Weiterbildung. Die Bildung am Gymnasium endet mit dem Bestehen von Abitur (einer externen Prüfung der Kenntnisse und Fähigkeiten in Mathematik, Kroatisch, Fremdsprache und einem Wahlfach). Die Berufsfachschulen gliedern sich in vierjährige Berufsfachschulen und industrielle Schulen sowie dreijährige Schulen (niedrigere Berufsfachschulen) für unterschiedliche gewerbliche Berufe. Es gibt die Möglichkeit eines Übergangs aus der einen in die andere höhere Bildungsstufe während der Mittelschulbildung nach dem Bestehen von Zusatzprüfungen oder Ergänzungsprüfungen. Sogar die Schüler, die eine geringe Qualifikation bekommen, können eine Mittelschule besuchen oder eine fachspezifische Bildung durch die Weiterbildung oder durch das Bestehen der Ergänzungsprüfungen bekommen.

In den Mittelschulen werden einheitliche allgemeinbildende Pflichtfächer, besondere fachspezifische Fächer sowie Wahlpflichtfächer und Wahlfächer unterrichtet, je nach dem Typ der Mittelschule. Neben dem regulären Unterricht gibt es auch einige Formen des Ergänzungsunterrichts (für die Schüler, die Lernschwierigkeiten und Probleme mit der Bewältigung des Unterrichtsstoffes haben) und Förderunterrichts (für die Schüler, die in bestimmten Fächern besonders erfolgreich sind). Daneben gibt es in allen Typen der Schulen außerunterrichtliche und außerschulische Aktivitäten der Schüler, Schülergenossenschaften sowie Schülerclubs und Schülerarbeitsgemeinschaften.

#### **4. Einige offene Fragen oder Dilemmas**

Im kroatischen Bildungssystem gibt es keinen Unterschied zwischen der Grundschul- und der Pflichtbildung, wie wir das in vielen Ländern der Welt kennen. Deswegen bin ich der Meinung, dass hier eine Reform stattfinden sollte. Diese Veränderung ist nicht nur organisatorisch, sondern hat auch bestimmte soziale und pädagogische Implikationen. Eine bestimmte Staffelung im Bildungssystem, die nicht scharf sein muss, bringt eine gewisse Dynamik in alle Aspekte und Prozesse des Systems. Diese Veränderung würde sowohl die Motivation der Schüler als auch die Prozesse ihrer Bewertung, Selektion und Allokation in bestimmte Typen der Schulen und Bildungsrichtungen beeinflussen. Das Problem kann unterschiedlich gelöst werden, zum Beispiel durch die Beibehaltung der kroatischen traditionellen Grundschulbildung in der Form der achtjährigen Grundschule und die Verlängerung der Pflichtbildung um zwei Jahre in der heutigen Mittelschulbildung. In diesem Fall würde die Bildung im Mittelschulbereich bestimmte Veränderungen erfahren müssen. Dann könnte die Mittelschulbildung in eine niedrigere und eine höhere Stufe eingeteilt

werden (2+2 Jahre). Die ersten zwei Jahre wären allgemein oder gemeinsam, aber nicht nach dem Modell eines einheitlichen Mittelschultyps, sondern nach zwei oder drei Modellen. Der verpflichtende Teil der Mittelschulbildung könnte zum Beispiel in drei Mittelschultypen realisiert werden – einem Schultyp der niedrigeren allgemeinen Mittelschule, einem Schultyp der niedrigeren modernen Mittelschule (Berufsfachschule) und einem Schultyp der ersten Stufe der Mittelschulen für künstlerische Berufe. Alle diese Schultypen könnten gleiche oder ähnliche allgemeinbildende Lehrpläne haben, vielleicht mit einem einigermaßen unterschiedlichen Umfang und Schwierigkeitsgrad. Im zweiten Jahr könnten die genannten Mittelschultypen bestimmte Wahlfächer anbieten, mit denen schon die berufliche Bildung der Schüler für bestimmte höhere Stufen des fakultativen Teils der Mittelschulbildung beginnen würde. Natürlich sind auch andere Szenarien möglich, zum Beispiel die Schaffung der neunjährigen einheitlichen und allgemeinbildenden Pflichtschule. Diese Schule wäre inklusiv und nicht kompetitiv. Ihre Funktion wäre die Erhöhung der Kenntnisse und Fähigkeiten von allen und nicht nur von denjenigen, die schon einen besseren soziokulturellen oder kognitiven Hintergrund haben usw. Vielleicht würde dieses Modell der kroatischen Tradition der einheitlichen achtjährigen Grundschule entsprechen. Aber das ist doch die Sache der Bildungspolitik. Auf jeden Fall scheint die übertriebene Differenzierung der Schüler im Schulsystem durch seinen Aufbau und die Lehrpläne nicht die besten Resultate in der Bildung und Erziehung der Schüler zu bringen. Das zeigt zum Beispiel das finnische Bildungssystem, das auf der einheitlichen verpflichtenden neunjährigen Schule (*peruskoulu*) und auf einer minimalen Diversifikation und Differenzierung der Schüler im Schulsystem basiert. Trotzdem erzielt dieses System die besten Resultate bei den internationalen Prüfungen des Bildungserfolgs (PISA). Die Schulen können also wirksam und qualitativ sein und der Gewährleistung des Erfolgs von allen und nicht nur von einigen dienen. Die Resultate zeigen, dass zum Beispiel in Finnland der Unterschied unter den Schulen auf der PISA-Leseskala nur etwa 7 Prozent beträgt, obwohl das finnische System in jedem Sinne am egalitärsten ist (es ist am wenigsten verzweigt und abgestuft, differenziert usw.), während der durchschnittliche Unterschied zwischen den Schulen in anderen Mitgliedsländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) etwa 42 Prozent beträgt (Sahlberg 2012: 83).

Das kroatische Bildungssystem ist außerdem ziemlich *beruflich* ausgerichtet, d.h. es ist zu sehr wirtschaftlich oder fachspezifisch ausgerichtet im Sinne einer Vorbereitung für den Beruf. Es ist weniger *allgemeinbildend* im Sinne des Erwerbs von allgemeiner Bildung und

der Kultur im breitesten Sinne des Wortes. Darüber haben wir schon an anderen Stellen etwas gesagt. Wir haben gezeigt, dass zum Beispiel das japanische Bildungssystem mehr allgemeinbildend ausgerichtet und bedeutend weniger fachspezifisch auf der Ebene der Mittelschulbildung ist. In Kroatien ist das Verhältnis zwischen der beruflichen und der allgemeinen Bildung auf der Ebene der Mittelschulbildung etwa 70:30 Prozent zugunsten der beruflichen Bildung. Das ist unhaltbar im Hinblick auf die Entwicklung von „wissensbasierter Wirtschaft“ (d.h. der auf dem Wissen gegründeten Wirtschaft). Außerdem ist in den entwickelten Ländern für 50 Prozent der Arbeitsplätze die Hochschulbildung notwendig. Also, es ist wichtiger, die Grundschul- und Pflichtbildung (und nicht nur diese Bildung) auf einer gründlichen und genügend breiten Allgemeinbildung als auf einer engeren beruflichen Spezialisierung zu basieren. Demnach sollte das Verhältnis der Einschreibungen in allgemeinbildende Mittelschulen möglichst bald verändert werden. Aber das kann nicht mechanisch, ohne bestimmte Veränderungen in der Organisation und den Lehrplänen, wie wir schon angedeutet haben, getan werden. Unter der allgemeinen Bildung verstehen wir grundlegende Kenntnisse in Mathematik, Naturwissenschaften, Sozialwissenschaften, Technologie, Informatik, Kunst und Sprachen, wobei diese Kenntnisse wirklich von den „unnötigen“ fachspezifischen Tatsachen befreit (entlastet) sein sollten.

### **5. Die Bildung in einer „guten Gesellschaft“**

Viele fragen sich, was das Ziel der Bildung, der Bildungssysteme und der Schulen als der wichtigsten Bildungsinstitutionen ist. Auf diese Frage kann keine sinnvolle Antwort gegeben werden, ohne zu definieren, um was für eine Gesellschaft es sich handelt. Es ist unmöglich, die Erziehung als einen gesellschaftlichen Faktor und Prozess zu verstehen, bevor erklärt wird, wie es schon vor langer Zeit J. Dewey (1916) behauptet hat, welche Art der Gesellschaft wir vor Augen haben. Ähnlich hat auch J. F. Lyotard (1979), einer der Begründer der postmodernen Wissens- und Gesellschaftstheorie, behauptet. Denn wir können nicht wissen, in welchem Zustand sich das Wissen befindet, d.h. welche Probleme heute mit der Entwicklung und Übermittlung des Wissens verbunden sind, „wenn wir nichts über die Gesellschaft, in der es geschieht, wissen“ (1979 und 2005: 19). Und etwas über die Gesellschaft zu wissen, bedeutet zuerst, die Methode ihrer Erforschung zu wählen. Das ist auch die Art und Weise, auf die wir die Antwort von der Gesellschaft bekommen.

Wir können uns grundsätzlich für drei Möglichkeiten der Gesellschaftsanalyse entscheiden: die eine basiert auf der funktionalistisch-konsensuellen Theorie, die zweite Möglichkeit ist

eine Kritische Theorie und die dritte Möglichkeit ist eine postmoderne Theorie. Die *funktionalistisch-konsensuelle* Theorie postuliert eine positive Verbindung zwischen dem einzelnen Menschen und der Gesellschaft. Die Bildung und das Wissen gelten in einer solchen Gesellschaft als ein für ein harmonisches Funktionieren der Gesellschaft notwendiges Element. In diesem Fall behandeln wir die Bildung und das Wissen so (funktionalistisch), weil wir davon ausgehen, dass die Gesellschaft eine große organische Maschine ist, deren einzelne Teile erfolgreich funktionieren müssen, damit eine solche Maschine als eine organische Einheit funktionieren kann. Wir werden aber das Wissen und die Bildung (als Übermittlung dieses Wissens) anders betrachten, wenn wir den *Interessenkonflikt* und interessenorientiertes rationales Handeln der Menschen zwecks Maximalisierung des Eigennutzes als zentrales Element des gesellschaftlichen Zusammenlebens sehen. Die Entwicklung einer Lerngesellschaft in einem solchen gesellschaftlichen Rahmen setzt vor allem die Theorie des menschlichen Kapitals und der ökonomischen Entwicklung voraus, die auf den Wahlkriterien und der Investition in die eigene Bildung zur Erreichung der bestmöglichen Mobilität innerhalb der gegebenen sozialen Stratifikation beruht. G. Rees (2006) versucht aber zu zeigen, dass die ökonomische Logik und Berechtigung nicht genügen, um die Teilnahme an der Bildung zu erklären. Er meint, dass die Theorie des menschlichen Kapitals (*human capital*) somit unberechtigte Loslösung der Bildung und des lebenslangen Lernens aus den komplexen sozialen Verhältnissen voraussetzt. Die Beteiligung am lebenslangen Lernen ist ein komplexerer Ausdruck für soziale Verhältnisse als die Theorie des menschlichen Kapitals, meint er (B. Keely 2007). Deswegen ist es wichtig, vor allem die Gesellschaft zu verstehen und auch zu definieren, was eine „gute Gesellschaft“ ausmachen könnte und was für eine Bildung einer solchen Gesellschaft entsprechen würde (vgl. Carr, Hartnett 1996: 26-30).

An dieser Stelle soll nicht ferner auf diese Problematik eingegangen werden und deswegen wird nur auf eine interessante Diskussion des weltbekannten amerikanischen Ökonomen John Kenneth Galbraith (2007) hingewiesen. In seinem Buch „Die gute Gesellschaft“ behauptet er, dass auch eine gute Bildung die Grundlage der Gesellschaft ist. Auf der Suche nach Grundlagen der guten Gesellschaft musste er feststellen, dass es immer eine grundlegende, äußerste Dichotomie gab – das Kapital gegenüber der Arbeit. Das war die grundlegende Voraussetzung für jeden politischen Diskurs und jede politische Tätigkeit. Er meint, dass diese Voraussetzung nicht mehr gültig ist – jetzt sind die Reichen auf der einen und die Armen auf der anderen Seite. Die Teilung soll also als die Gegenüberstellung von

Reichen und Armen und nicht als die Auseinandersetzung zwischen der Arbeit und dem Kapital betrachtet werden. Das ist die heutige ökonomische und politische Ordnung. Von diesem Grundsatz ausgehend, versucht er, die hauptsächlich gemeinsamen Grundlagen der guten Gesellschaft zu finden. Diese Grundlagen wären die folgenden: die Beschäftigung und beruflicher Aufstieg für alle; sicheres Wirtschaftswachstum, das diese Beschäftigung unterstützt; die Bildung und die größtmögliche familiäre Unterstützung und Disziplin zwecks Teilnahme von jungen Erwachsenen am Wirtschaftsleben und am Einkommen; ein Sicherheitsnetz für diejenigen, die nicht erfolgreich sein können oder nicht erfolgreich sind; die Chance, persönliche und berufliche Ziele entsprechend den eigenen Kompetenzen zu erreichen; das Verbot von Bereicherungsformen, die den anderen schaden; die Möglichkeit der Schaffung von Vorräten für die Zukunft und der Wohlstand, der von der Inflation nicht bedroht ist; die Zusammenarbeit und das Mitgefühl auf internationaler Ebene. Und danach erläutert er die Maßnahmen, mit denen eine solche gute Gesellschaft entwickelt und aufrechterhalten werden könnte. Unter ihnen hat die Bildung jedenfalls einen wichtigen oder sogar entscheidenden Platz.

Er stellt deutlich fest, dass der Beitrag der Bildung zur Wirtschaft am häufigsten hervorgehoben wird. Doch hier soll die Grenze gesetzt werden, weil die gute Gesellschaft die Ansicht nicht akzeptieren kann, dass die Bildung in der modernen Wirtschaft eine vor allem ökonomische Funktion hat. Die Bildung spielt eine breitere politische und gesellschaftliche Rolle und hat an und für sich eine noch größere Berechtigung. Vor allem spielt die Bildung eine wichtige Rolle für den gesellschaftlichen Frieden und die Ruhe, weil die Bildung die Hoffnung und Möglichkeit für die Durchlässigkeit (Mobilität in der Bildung) aus den niedrigeren in die höheren gesellschaftlichen Positionen bietet – das ist eine Eigenschaft der offenen Gesellschaft, die die Gleichheit der Bildungsmöglichkeiten und Bildungschancen proklamiert. Aber das setzt auch eigene Einsatzbereitschaft, Mühe und Fleiß voraus, und nicht nur einen guten Willen.

Eine gute Bildung hat noch zwei bedeutende Ziele. Ein Ziel ist, den Menschen zu ermöglichen, sich selbst vernünftig zu steuern. Das andere Ziel ist, ihnen zu ermöglichen, wahrlich das Leben zu genießen. Mit anderen Worten: ohne die Bildung kann der Mensch wirklich nicht sich selbst kultivieren, seine Menschlichkeit von der rohen instinktiven Gegebenheit trennen, breitere Rahmen seiner Existenz betrachten und somit erfolgreich sein eigenes Leben verwalten. Aber ohne die Bildung kann er nicht qualitätsvoll das Leben genießen, worüber schon vor langer Zeit Aristoteles diskutiert hat. Gerade die Bildung öffnet

dem einzelnen Menschen die Türen hin zu einem Genuss von Sprache, Literatur, Kunst, Musik und sonstigem, das einen höheren geistigen Wert des Lebens darstellt.

Die Bildung ist wichtig auch für die *politische Entwicklung* der Gesellschaft. Zwischen der Erziehung und der Demokratie gibt es eine unauflösbare Verknüpfung, worauf schon Dewey hingewiesen hat. Da die Legitimation der demokratischen Macht nämlich auf der kooperativen Handlungskompetenz gegründet sein muss, kann das nicht qualitativ realisiert werden ohne gebildete Bürger. Es stimmt also nicht, dass die Bildung die Demokratie nur ermöglicht, sondern die Bildung „macht sie unbedingt erforderlich“ (Galbraith 2007: 70). Das Resultat der Bildung ist nicht, dass die Bevölkerung öffentliche Belangen nur versteht, sondern die Bildung entwickelt das Bedürfnis der Bevölkerung, gehört zu werden. Der Mensch in der Demokratie existiert als aktiver Bürger und nicht nur als Untertan; er will und möchte am Definieren des Gemeinwohls und am Definieren der Art der Benutzung dieses Wohls teilnehmen. Die Bildung hilft einem, sich auf die Ebene des Bürgers zu erheben, damit er nicht auf der Ebene des Untertans bleibt und damit er nicht nur, wie ein isolierter Einzelner in den Bedingungen des Marktwettbewerbs, interessenorientiert handeln muss. Ähnlich überlegt auch der deutsche Pädagoge Hentig (2007) über die Bildung, wenn er behauptet, dass die Erziehung die Demokratie ermöglicht, indem sie junge Menschen in die Prinzipien und Arten des Funktionierens der Demokratie einführt. Die Aufgabe der Demokratie ist nicht, alle Menschen reich zu machen, sondern grundlegende Rechte eines jeden Bürgers und die Ermöglichung der menschlichen Würde zu garantieren. Somit ist sie nicht dem Markt und dem „rugged individualism“ gleichzustellen. Deswegen ist, sagt er, die Erziehung des Bürgers für die Demokratie die erste und die wichtigste Aufgabe der Erziehung (98-100).

Um dieses Ziel zu erreichen, muss die Bildung auf eine bestimmte Art reformiert werden. Jedes Kind, meint Galbraith, muss den Zugang zu einer qualitativ vollen Grundschulbildung und Mittelschulbildung haben, die verpflichtend sein müssen; die Kinder müssen sich so an die Disziplin gewöhnen, die im Bildungssystem notwendig ist. Das bedeutet doch nicht, dass die Bildung als Disziplinieren des Menschen für eine bestimmte gesellschaftliche Rolle u. ä. verstanden werden soll. Das Resultat der Bildung ist eine reife und verantwortliche Person, die bereit ist, bewusst und gewissenhaft ihre Rollen zu spielen. Diese Rollen sind die Rolle des Arbeitnehmers, des Bürgers und des Einzelnen als Privatperson mit dem Recht auf privates Genießen in der Freiheit und Genießen der Freiheit. „Der Zwang und die Disziplin“, sagt Galbraith, sind notwendig: Die gute Gesellschaft „erlaubt den Jugendlichen nicht, frei

zwischen Fleiß und den jugendlichen Freuden zu wählen“ (72). Fragen wir uns doch: wo befindet sich Kroatien diesbezüglich? Wir in Kroatien sind der Meinung, dass das kroatische Bildungssystem von der Grundschule bis zur Fakultät, besonders einige seine Teile, mehr der Sozialisation von Jugendlichen zur Beherrschung von unterschiedlichen „Tricks“ in der Gesellschaft als der systematischen, beharrlichen und verantwortlichen Bemühung und Erfüllung von gestellten Aufgaben dient.

Aus einem so erläuterten Verhältnis zwischen der Gesellschaft und der Bildung ist weder der wirtschaftliche Nutzen, der aus solcher Bildung entsteht, fraglich, noch der politische Gewinn dieser Bildung. Aber der wirkliche Nutzen der Bildung, pointiert Galbraith, ist in einem „reicheren, volleren und besseren Leben für alle“, das nur durch die Bildung erreicht werden kann. Das kann natürlich ohne die Zugänglichkeit der qualitativollen Bildung für alle und ohne den Beruf des Lehrers nicht erreicht werden, der den guten Ruf und die Achtung der Gesellschaft genießen muss, damit das Wissen und die Kompetenzen ebenfalls geachtet werden und somit auch persönliche Initiativen und Unterfangen in der Gesellschaft usw. Alle Studien zeigen, dass die Lehrer die Schlüsselvariable in allen Aspekten (im Bezug auf die Organisation, die Lehrpläne, die Ressourcen u. a.) sind, die am meisten zur Qualität der Bildung, zum Schulerfolg und zum Bildungserfolg der Schüler beiträgt.



**Hrvatski izvornik**

**Kroatischer Ausgangstext**

# J. ODGOJ KAO SUSTAV

## 1. Uvod

Već dvije do tri tisuće godina odgoj postoji kao više ili manje organizirana društvena funkcija, kao poseban društveni sustav (tj. podsustav). Ali se o njemu kao jednom posebnom i u punom smislu riječi društvenom podsustavu može govoriti tek s pojavom modernog doba, točnije početkom 19. stoljeća. Tek tada odgoj i obrazovanje postaju u punom smislu riječi javna (državna, društvena) funkcija; jedinstvena, obvezna za sve do razine obveznog obrazovanja, izvodi se na materinskom jeziku. Taj proces nije bio slučajan. On je rezultat povijesnog razvoja, prije svega znanstveno-tehnološkog napretka i industrijske organizacije rada te političkog razvoja koji je doveo do potrebe stvaranja moderne nacionalne države kao nove političke zajednice koju karakterizira uspostavljanje veze između etniciteta, teritorijalnog integriteta i kulture.

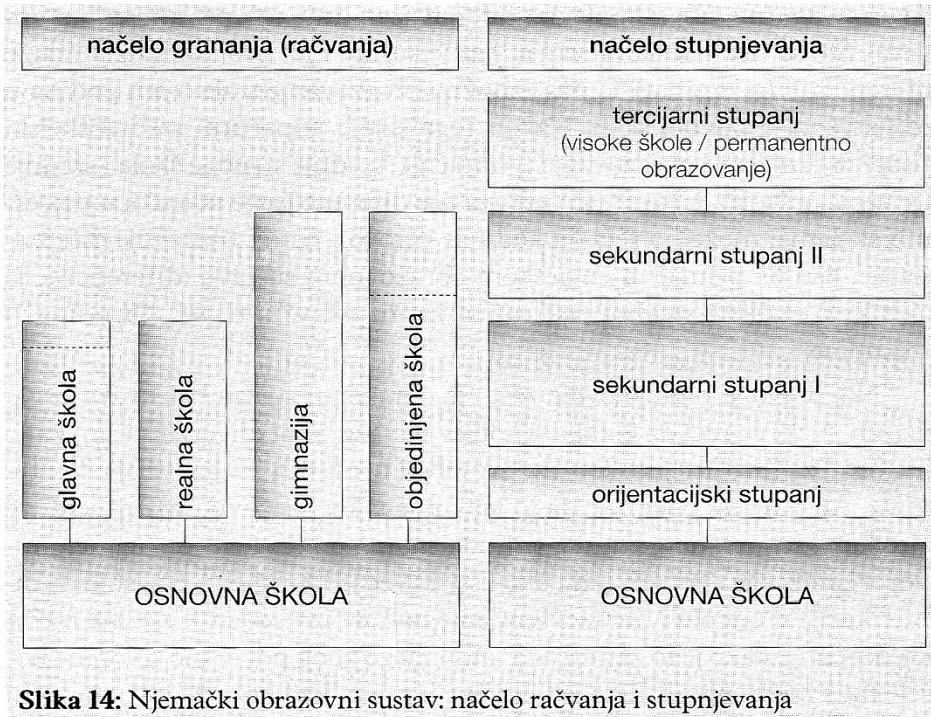
Ovdje nema potreba za širom elaboracijom tih razvojnih procesa, ali su to bile ključne povijesno određene snage razvoja koje su nametnule nove zahtjeve modernoj nacionalnoj državi i organizaciji rada i proizvodnje: novi razvojni procesi iznjedrili su potrebu za sveobuhvatnom standardizacijom cjelokupnog života. Nova politička zajednica – nacionalna država – iznjedrila je kao nasušnu potrebu uspostavu zajedničkog jezika koji će omogućiti zajedničku komunikaciju između različitih jezičnih dijalekata, koji će dalje omogućiti kulturnu integraciju i političko jedinstvo (nacionalni i građanski identitet) dotad nepovezanih ili parohijalno organiziranih društvenih skupina. Industrijski način proizvodnje i organizacije rada i njegove podjele također je izazvao potrebu za određenim oblicima standardiziranog znanja i vještina, masovnog, a ne samo posvećenog (cehovskog ili nekog drugog). To više nije moglo ići bez nove organizacije odgoja i obrazovanja, bez njihove sustavne organizacije kao javnog, sveobuhvatnog, jedinstveno organiziranog i obveznog za sve. Paralelno s razvojem modernih nacionalnih država i moderne industrijske proizvodnje i znanstvene organizacije rada i radnih procesa, nastajali su i moderni odgojno-obrazovni sustavi ili kraće, školski obrazovni sustavi.

## 2. Pojam obrazovnog sustava

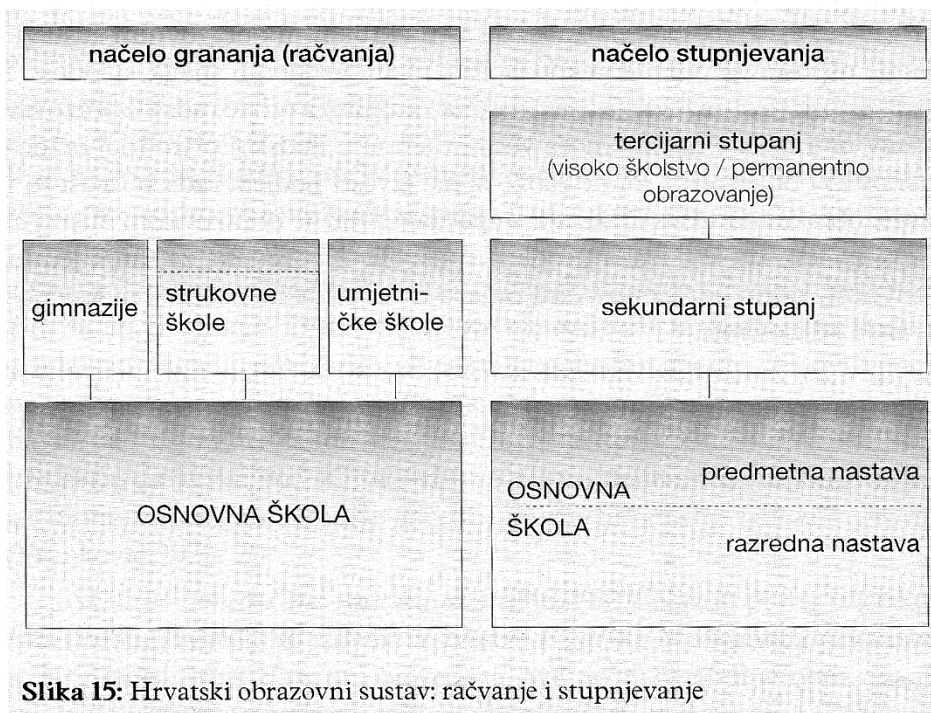
Odgojno-obrazovni sustav podrazumijeva skup vertikalno i horizontalno društveno-organiziranih odgojno-obrazovnih ustanova (vrtića, škola, učilišta i fakulteta) s jasno postavljenim ciljevima/funkcijama, pravilima i načinima postupanja, programima, izvedbama i evaluacijama ostvarenih rezultata (znanja, vještina i kulturnih dispozicija). Vertikalna organizacija podrazumijeva stupnjevito i piramidalno organiziranje odgojno-obrazovnih ustanova u četiri međusobno povezana i manje-više otvorena (prohodna) stupnja – elementarni stupanj (predškolski odgoj), primarni (osnovni odgoj i obrazovanje), sekundarni (srednje škole) i tercijarni (više i visoko obrazovanje). Horizontalna organizacija odnosi se prije svega na načelo diversifikacije (račvanja ili grananja) u obrazovanju, tj. na podjele u obrazovanju na različite vrste škola i obrazovnih programa ili usmjerenja, ali i na različite vrste pedagoškog organiziranja učenika unutar škola (odjeljenja, obrazovne skupine i sl.) radi njihova što efikasnijeg poučavanja i učenja. Postoje značajne razlike u vertikalnoj i horizontalnoj organizaciji sustava u različitim zemljama. Naročito se ta razlika očituje u horizontalnoj organizaciji sustava (po načelu njegove diversifikacije ili račvanja) i po načelu diferencijacije učenika (socijalne ili pedagoške organizacije škola i nastave). Ovdje toliko o sustavu, iako postoje rasprave o razlici između pojmova “obrazovni sustav”, “školski sustav” i “obrazovne institucije” (Fedhoff), dok Fend (1980.) definira školske sustave kao “institucije društveno kontrolirane i utemeljene socijalizacije”. Oni su koncepcije za rješavanje osnovnih problema društvenog života, pa ih Fend prije svega vidi kao “institucije” (u: Tilmann (ur.), 1994., 74).

Naš (hrvatski) odgojno-obrazovni sustav ima sličnu trostruku (danas se zbog razvijenosti predškolskog odgoja i njegove integracije u jedinstveni sustav može govoriti o kvartalnoj vertikali) vertikalnu organizaciju kao i većina modernih obrazovnih sustava u svijetu. Ali i u vertikalnoj i u horizontalnoj dimenziji postoje značajne razlike u organizaciji: ovdje kao primjer dajemo usporedbu hrvatskog i njemačkog obrazovnog sustava prema ovim dvjema dimenzijama njihove organizacije (Slika 14. i Slika 15).

Vidimo značajnu razliku i u načinu stupnjevanja i u načinu račvanja. U našem obrazovnom sustavu može se govoriti uglavnom o trima osnovnim stupnjevima – osnovnom, sekundarnom i tercijarnom, dok je njemač-



Slika 14: Njemački obrazovni sustav: načelo račvanja i stupnjevanja



Slika 15: Hrvatski obrazovni sustav: račvanje i stupnjevanje



ki sustav znatno više stupnjevito diferenciran (ima čak pet ključnih stupnjeva). Što se tiče načela račvanja, naš je sustav i na ovoj dimenziji manje diferenciran (razgranat). U nas osnovno obrazovanje traje osam godina u jedinstvenoj osnovnoj školi. Nakon toga slijedi tripartitni srednjoškolski sustav organizacije obrazovanja (gimnazije, srednje stručne škole i srednje umjetničke škole). A što se tiče unutrašnje diferencijacije učenika u pojedinim školama, možemo reći da kod nas gotovo i nema značajnije diferencijacije, kao na primjer u engleskom obrazovnom sustavu (diferencijacija učenika u različite strimove (streams), zatim u tzv. "setting", "banding" i sl. skupine.

No, pravo je pitanje ovdje zašto je obrazovni sustav baš ovako organiziran. Neki će reći da je tako stupnjevit i razgranat (diverzificiran) kako bi mogao zadovoljiti ljudskoj raznovrsnosti urođenih snaga, sklonosti i talenata. Ali povijest pokazuje da to ipak nije tako. Njegovu organizaciju ne određuje raznovrsnost ljudske prirode sama po sebi koliko povijesno razvoj organizacije i podjele rada u društvu. Već je Durkheim pojasnio da diverzifikacija u odgoju i obrazovanju nije nastala iz urođenih razlika među pojedincima, kako je to zamišljao Platon, nego zbog povijesno stvorene podjele rada među njima. Zato je Gudjons u pravu kad kaže da je "obrazovni sustav rezultat historijskog razvoja, a ne možda posljedak različitih tipova obdarenosti, kako se uvijek iznova čuje u nativističkoj teoriji o obdarenosti" (1994., 217). To, pak, ne znači da se u aktualnim obrazovnim sustavima ne uspostavlja određena korelacija između urođenih snaga, sklonosti i obdarenosti te obrazovanja za određena zanimanja (vrste rada). Obrazovni sustav na različite načine mora voditi računa u ljudskoj prirodnoj raznovrsnosti i obdarenosti, ali ne može iz nje izvesti podjelu rada u društvu i samu obrazovnu diversifikaciju i specijalizaciju u obrazovnom sustavu. To bi značilo da je ljudska urođena sposobnost određena za samo jednu aktivnost, jednu određenu vrstu rada, a ne za različite načine i mogućnosti rada i djelovanja.

### 3. Kratka povijest organizacije školstva u Hrvatskoj

Ovdje se ograničavamo samo na kratku skicu razvoja obrazovnog sustava u Hrvatskoj. Za šire uvide postoji o tome solidna literatura (Franković (ur.), 1958.; Franković i dr. 1971.; S. Antić, 1993.; Munjiza, 2009.; Miljković, Batinčić, 2011.). Sve do 1918. godine Hrvatska je bila u sastavu Austro-Ugarske Monarhije. Naravno da je i njezin obrazovni sustav bio podložan utjecajima monarhije. Tek u drugoj polovici 19. stoljeća hrvatski učitelji stvaraju svoju stalešku organizaciju u borbi za narodnu školu i široko prosvjeđivanje narodnih masa, ne samo za potrebe gospodarskog razvoja, nego prije svega za nacionalno i socijalno oslobađanje od stranih utjecaja. Pod njihovim utjecajem formirana je njihova staleška udruga 1871. pod nazivom Hrvatski-pedagogijsko-književni zbor na čelu s onda vodećim učiteljem Ivanom Filipovićem, koji djeluje i danas pod istim nazivom i izdaje vodeći hrvatski pedagoški časopisi "Napredak". Njihov rad (Filipovića, Fabkovića, Klaića i Modeca) rezultirao je prvim školskim zakonom koji je donio Hrvatski sabor 1874. u vrijeme vladavine bana Ivana Mažuranića. Prema prihvaćenom zakonu ("*Zakon ob ustroju pučkih školah i preparandijah za pučko učiteljstvo u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji*"), škole za narod dijele se na četverogodišnje pučke s opetovnicama i na trogodišnje građanske škole, ali se osim tih javnih škola mogu na teret crkvenih općina osnivati i privatne škole koje su konfesionalne. Javne škole financira politička vlast, a mogu ih polaziti djeca svih vjeroispovijesti; u njima crkvene vlasti nadziru samo vjeronauk. Djeca koja ne završe opću pučku školu, a ne pođu u građansku školu ili gimnaziju, obvezna su pohađati opetovnicu dvije godine dvaput tjedno. Učiteljska škola traje tri godine. Školska obveza traje do navršene 12. godine. Zakon se, međutim, nije dugo održao zbog vanjskih pritisaka, pa je već pod Khuinevim režimom donesen novi (1888.) kojim su ukinute mnoge napredne odredbe prvog hrvatskog školskog zakona (Franković, 1971., 21).

*Školstvo između dva svjetska rata (1918.-1941.).* Nakon prvog svjetskog rata (1918.) Hrvatska se izdvaja iz Austro-Ugarske Monarhije i pridružuje Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca. Sve do 1929. godine obrazovanje se odvija uglavnom prema ranijim organizacijskim rješenjima. Zakonom

o narodnim školama iz 1929. godine Kraljevine SHS, uvodi se obvezno osmogodišnje školovanje koje je započinjalo s četverogodišnjom osnovnom školom, a nastavljalo se u višim narodnim školama, nižim gimnazijama, građanskim ili nižim stručnim školama. Proklamirana osmogodišnja školska obveza bila je više nominalna nego stvarna činjenica jer se nije dosljedno provodila.

Srednjoškolsko obrazovanje provodilo se u općeobrazovnim i stručnim školama koje su imale status potpunih i nepotpunih srednjih škola (od 11. do 18. godina života). Bile su to gimnazije, učiteljske škole i različite vrste stručnih škola (gospodarske, tehničke, trgovačke, zanatske i dr.) te građanske škole. Građanske škole su bile zanimljive jer su se otvarale u gradovima i trgovačkim središtima, sa zadaćom da učenicima koji su završili nižu pučku školu osiguraju nešto šire opće i primijenjeno obrazovanje (stručno obrazovanje u području obrta, trgovine, industrije). Bile su to četverogodišnje škole koje nisu imale status srednje škole, ali su pružale mogućnost nastavka školovanja u učiteljskim školama. U prva je dva razreda program bio opći i zajednički za sve učenike, a nakon toga je slijedilo usmjerenje (trgovačko, poljoprivredno itd.). Tek su Zakonom iz 1931. dobile status nižih srednjih škola.

Gimnazije su se dijelile na niže i više, a trajale su ukupno osam godina i bile su uvjet za visokoškolsko obrazovanje. Stručne škole bile su u rasponu od šegrtskih do potpunih ili viših srednjih škola (učiteljske, tehničke, trgovačke akademije i dr.), a upisivali su ih učenici sa završenom višom pučkom školom ili nižom srednjom (građanskom) školom (D. Miljković, S. Batinić, 2011., 495-521; E. Munjiza, 2009., 87). Visoko je školstvo sve do Drugog svjetskog rata bilo slabo razvijeno (svi i raznovrsni obrazovni programi bili su na tri fakulteta – pravnom, filozofskom i teološkom).

*Školstvo nakon Drugog svjetskog rata.* Kao što je općepoznato, Hrvatska je nakon Drugog svjetskog rata ušla u novu državno-pravnu tvorevinu FNRJ. Prva velika i značajna reforma odgoja i obrazovanja ostvarena je tek 1950-ih, nakon što je Savezna skupština FNRJ 1958. usvojila “*Opći zakon o školstvu*” kojemu je prethodila politička i stručna priprema za sveobuhvatniju reformu obrazovanja koja bi odgovarala novom tzv. socijalističkom društvenom poretku. Dakle, ovom Općem zakonu prethodila je sustavna priprema koja je objavljena kao “*Prijedlog sistema odgoja i obrazovanja u FNRJ*” (“Kultura”, Beograd, 1958.). Osnovni je moto reforme bio da se škola kao učilište, kao državni “zavod za obrazovanje” ili pripremanje “radne snage”, transformira u “odgojni zavod”, tj. u društvenu ustanovu za svestrani odgoj i obrazovanje mladih. Glavni je cilj bio *dokinuti glavni*

*dualizam između intelektualnog i fizičkog rada*, koji se održavao u starom obrazovnom sustavu, kao dualizam između intelektualnog obrazovanja (škola koje su obrazovale samo za opća znanja i daljnje obrazovanje) i obrazovanja za radnu snagu (građanske škole). Cilj je bio prevladati taj dualizam, a to se može postići ako se tradicionalnu školu kao državno-učilište preobrazi u društvenu ustanovu za *svestrano obrazovanje i odgoj mladih* pokoljenja (Prijedlog sistema... 1958., 119). Bila je to ipak više priča nego stvarno rješenje naznačenog dualizma između intelektualnog i fizičkog rada i između obrazovanja za intelektualna i radnička (proizvodna) zanimanja.

Ipak je ta reforma bila značajna jer je prvi puta definirala osnovno obrazovanje koje je postalo jedinstveno i obvezno za sve i koje se organizirala kroz osmogodišnju osnovnu školu, s podjelom na dva četverogodišnja stupnja (prva četiri razreda u obliku razredne nastave i četiri viša razreda u obliku predmetno organizirane nastave). Tako je konačno ukinuto ono nejedinstveno osnovno i obvezno obrazovanje iz prethodnih vremena. I što je zaista naš kuriozitet, takva organizacija osnovnog i obveznog obrazovanja ostala je sve do danas. Predškolski je odgoj bio u začecima.

Srednjoškolsko obrazovanje odvijalo se u tzv. *tripartitnom* rješenju, koje se sastojalo od gimnazija (naravno s četverogodišnjim trajanjem), srednjih stručnih škola s četverogodišnjim trajanjem i raznih zanatskih škola (industrijskih škola i škola učenika u privredi) s trogodišnjim ili čak s dvogodišnjim programima te srednjih umjetničkih škola. Sve su ove škole trebale pružiti odgovarajuće završno obrazovanje; zato su u gimnazije uvedeni radni i tehnički odgoj, proizvodni rad učenika, slobodne aktivnosti i praktični tečajevi. Visoko školstvo je doživjelo procvat, otvaraju se više i visoke škole, fakulteti i umjetničke akademije. Fakulteti organiziraju redovnu četverogodišnju nastavu i dvogodišnju nastavu iz poslijediplomskih znanstvenih studija, dok se doktorati ostvaruju uz mentorstvo (bez doktorskih studija). Iako je, dakle, namjera reforme bila dokinuti dualizam u obrazovanju i radu, ipak se to nije moglo tek tako ostvariti, a to se vidi i u zadržavanju tradicionalnog tripartitnog sustava na razini srednjih škola. Savez komunista Jugoslavije bio je obuzet idejom kako u društvu i obrazovanju prevladati stari dualizam između intelektualnog i fizičkog rada jer je Marx taj dualizam smatrao najznačajnijim i najopasnijim za čovjekovo otuđenje. I zato je svoja dugogodišnja nastojanja tek 1970-ih pretočio u dokumente i reformske zakone o školstvu.

*Školski sustav nakon 1976. godine.* Uslijedile su radikalne promjene u školskom sustavu. Cilj je bio povezati školu i tvornicu, integrirati školski



sustav u sustav "udruženog rada" i tako prevladati dualizme u obrazovanju i društvu. Govorilo se o posvemašnjem *podruštvljavanju* odgoja i obrazovanja, a to je značilo njegovo uklapanje u ondašnju koncepciju "udruženog rada". Smatralo se kako se to može najbolje ostvariti ako se prekine s uobičajenim tripartitnim sustavom srednjih škola i tako stvaranjem *jedinstvene opće srednje škole*. U provedenoj reformi ukidaju se sve srednje škole i pretvaraju u tzv. *centre* usmjerenog obrazovanja. Cilj je bio prevladati dualizam između intelektualnog obrazovanja i obrazovanja za rad te cjelokupno srednjoškolsko obrazovanje postaviti kao obrazovanje za rad s mogućnostima za daljnje (više i visoko) obrazovanje. Zato su prve dvije godine imale zajedničke programske osnove s ciljem da se svoj omladini pruži podjednako opće obrazovanje, a nakon toga u svim školama (centrima) slijedi usmjereno (specijalističko) obrazovanje.

Osnovna škola nije se značajnije mijenjala. Ona je i dalje osmogodišnja osnovna i obvezna za sve. Glavna je novina što se učenici s teškoćama u razvoju sada integriraju u redovnu osnovnu školu, osim u slučajevima s težim oštećenjima. Ali to je zahtijevalo više specijalista (stručnih suradnika: defektologa, psihologa) i određeno pripremanje učitelja za ostvarivanje i tih zadataka.

Glavna se promjena dogodila na srednjoškolskoj razini obrazovanja, ali i na visokoškolskoj. Cjelokupno srednje i visoko obrazovanje trebalo je biti prije svega u funkciji koncepcije udruženog rada, tj. u funkciji pripremanja za rad. Prevladao je, kako kaže Vukasović (1990.; 233), *ekonomski* princip. Zato je sav odgoj i obrazovanje iznad osnovnog nazvan usmjerenim. Nema više općeobrazovne srednje škole (gimnazije). Sve se srednje škole pretvaraju u centre usmjerenog obrazovanja (metalski, građevinski, elektrotehnički, tekstilni, ekonomski, zdravstveni, pedagoški, matematičko-informatički i drugi). U njima se na zajedničkim dvogodišnjim programskim osnovama nastavlja s programima stručnog osposobljavanja za rad ili specijalističku izobrazbu. U pojedinim centrima daje se mogućnost za više obrazovnih profila. Školovanje na srednjoškolskoj razini u pravilu traje četiri godine, ali postoje i programi s trogodišnjim, dvogodišnjim i čak jednogodišnjim trajanjem za učenike koji imaju problema u učenju ili ne mogu ovladati višim razinama obrazovanja. Sva su zanimanja u srednjim školama završna, ali učenici mogu nastaviti obrazovanje na višem (tercijarnom) stupnju uz polaganje prijemnog (kvalifikacijskog) ispita.

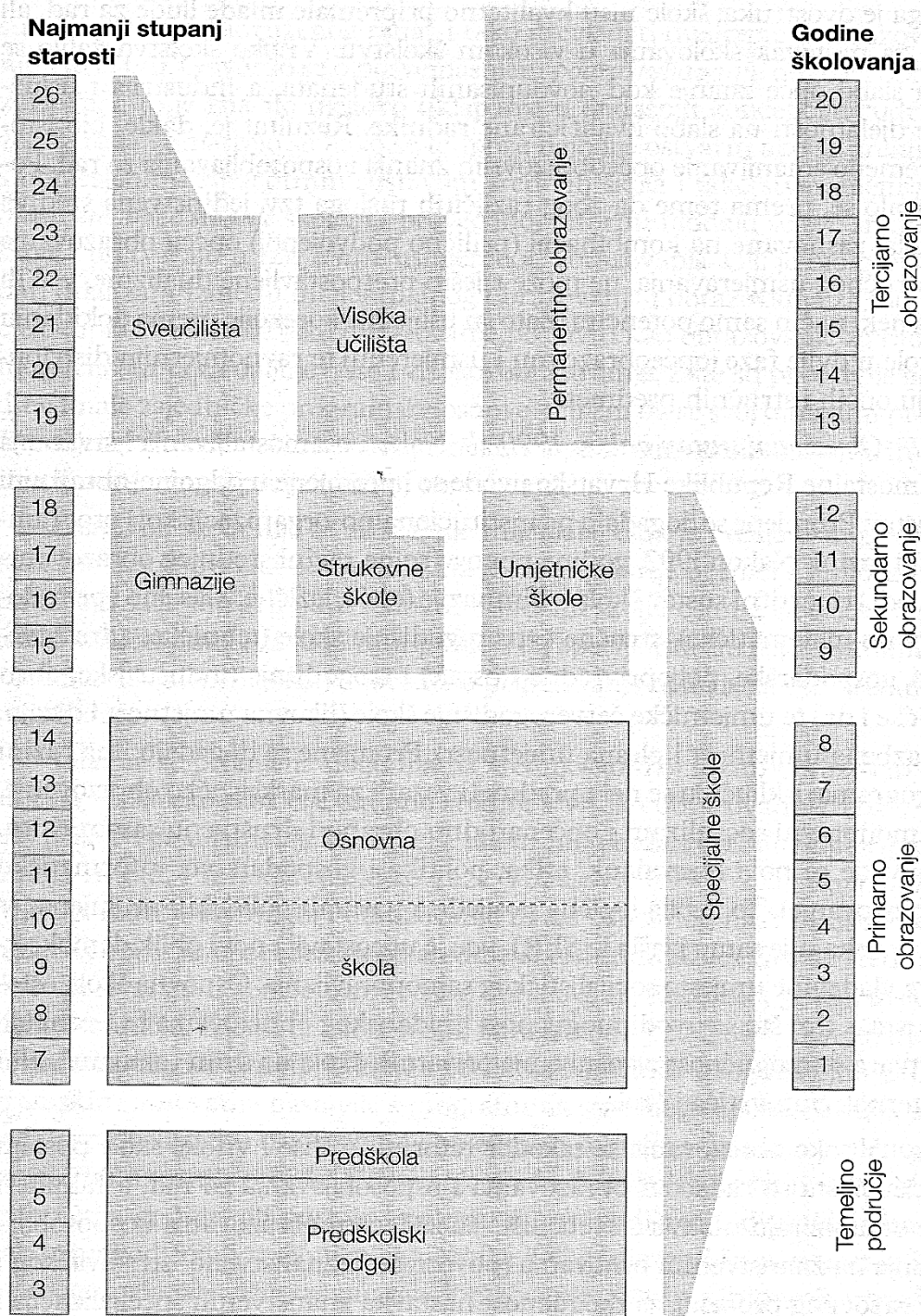
Problem je ovako postavljenog srednjeg obrazovanja bio to što je rezultirao velikim brojem stručnih usmjerenja (profila) (njihovim usitnjavanjem) i što je ukinuta općeobrazovna srednja škola (gimnazija). Posljedica

toga je dvostruka: škole nisu kvalitetno pripremale mlade ljude za rad, ali ni za nastavak školovanja u visokom školstvu. Visoko školstvo žalilo se na slabo opće znanje kod novoupisanih studenata, a industrija i uslužne djelatnosti na slabo kvalificirane radnike. Rezultat je, dakle, bio istovremeno smanjivanje općeobrazovnih znanja i osposobljavanja za rad. Pokazalo se, prema tome da zbog različitih razloga tzv. jedinstvena srednja škola, zasnovana na kombinaciji (prilično podvojenoj) općeg obrazovanja i stručnog usmjeravanja, ne može riješiti pretpostavljene dualizme, već ih na neki način samo potencira. Zato su uslijedile korekcije prema dokidanju škole u dvije faze (općeobrazovnu i usmjerenu) te ravnomjerniju distribuciju općih i stručnih predmeta.

*Obrazovni sustav nakon 1990-ih.* Nakon osamostaljivanja i stvaranja samostalne Republike Hrvatske uvode se i promjene u odgojno-obrazovni sustav. Promjene se događaju na institucionalno-organizacijskoj i programskoj razini. Nakon 1992. godine ponovo se na razini srednjeg obrazovanja uvodi tripartitni sustav škola – gimnazije (opće, jezične, klasične i prirodoslovno-matematičke), stručne četverogodišnje škole (tehničke, zdravstvene, gospodarske, poljoprivredne i ostale) i trogodišnje (industrijske, obrtničke i dr.) te umjetničke četverogodišnje škole (likovna umjetnost i dizajn, glazbena umjetnost i plesna umjetnost). Promjene se događaju i na razini programa; isključuju se neki predmeti vezani za marksističko obrazovanje, samoupravni socijalizam i općenarodnu obranu i društvenu samozaštitu, a uvode se novi (vjeronauk, etika, politika i gospodarstvo, informatičko obrazovanje). To je bila logična posljedica nastalih političkih promjena jer Hrvatska nije samo izašla iz SFRJ, već je uspostavila novi oblik demokratske vladavine umjesto socijalističkog samoupravljanja. Osnovna škola ostaje ista, s tim što se uvodi mogućnost građanskog obrazovanja i vjeronauk. Otvara se mogućnost za osnivanje privatnih škola na svim razinama, ali i alternativnih vrtića i škola.

Visoko obrazovanje se također reformira. Više i visoke škole postaju veleučilišta sa zadaćom obrazovanja i osposobljavanja za rad, a fakulteti se organiziraju u okviru sveučilišta sa zadaćom obrazovanja i osposobljavanja na znanstvenim osnovama (povezivanju znanstveno-istraživačkog i obrazovnog procesa), za mogućnost nastavka znanstvenih specijalizacija i ujedno pripremanja za svijet rada. Pored takve organizacije (u sveučilišta i veleučilišta), došlo je i do veće promjene u obrazovnim programima, posebno u društvenim i humanističkim znanostima. Obrazovni se programi pokušavaju prilagoditi određenim rješenjima u europskim i američkim sveučilištima. Međutim, glavne se promjene događaju tek 2005./06. go-





Slika 16. Hrvatski obrazovni sustav

dine kada se u visoko obrazovanje uvodi tzv. europski Bolonjski model i proces obrazovanja. Cjelokupno visoko obrazovanje dijeli se na tri stupnja (preddiplomski, diplomski i postdiplomski ili doktorski studij). Dodiplomski (preddiplomski + diplomski) u pravilu se organizira po modelu 3 + 2 akademske godine (ili rjeđe 4 + 1). Cilj je bio prvim stupnjem osposobiti studente za brži ulazak u svijet rada i za mogućnost daljnjeg obrazovanja, ali se u praksi ta zamisao pokazala, zbog različitih razloga, neuspješnom. Zato studenti uglavnom nastavljaju s školovanjem na drugom stupnju za dobivanje diplome stručnog magistra i s mogućnosti daljeg školovanja na doktorskim studijima koji se organiziraju u trogodišnjem trajanju. Obrazovni sustav u Hrvatskoj danas izgleda kako je prikazano na Slici 16.

*Predškolski odgoj* organizira se u javnim i privatnim vrtićima od treće do šeste godine života. Osnovna škola nije se mijenjala od 1950-ih godina, osim djelomično u sadržajnom (programskom) dijelu. Ona je i dalje jedinstvena, općeobrazovna i obvezna škola. Počinje od šeste/sedme godine života i traje do 14./15. godine. Dijeli se na dva četverogodišnja stupnja (razredne i predmetne nastave). To je škola u kojoj se stječu opća znanja i sposobnosti za nastavak obrazovanja.

*Srednjoškolsko obrazovanje* sadrži tri tipa škola: gimnazije (opće i specijalizirane), srednje stručne škole (tehničke, industrijske, obrtničke i ostale) te umjetničke škole (glazbene, plesne i likovne). Gimnazije pružaju znanja i sposobnosti za rad i prije svega daljnje obrazovanje, a završavaju polaganjem mature (vanjskim vrednovanjem znanja i sposobnosti iz matematike, hrvatskog jezika, stranog jezika i jednog slobodno izabranog predmeta). Strukovne škole obuhvaćaju četverogodišnje strukovne i industrijske škole i trogodišnje (niže strukovne) za razna obrtnička zanimanja. Postoji mogućnost prohodnosti iz jednog u drugi viši obrazovni program tijekom srednjoškolskog obrazovanja uz polaganje razlikovnih/dopunskih ispita. Čak i učenici koji stječu nižu stručnu spremu imaju pravo pohađati srednju školu ili steći stručnu spremu nastavljanjem obrazovanja ili polaganjem razlikovnih ispita.

Nastava se u srednjim školama sastoji od zajedničkih obveznih općeobrazovnih predmeta, posebnih strukovnih, te izbornih i fakultativnih predmeta, ovisno o tipu srednje škole. Pored redovne nastave, postoje i oblici dopunske nastave (za učenike koji imaju problema s učenjem i svladavanjem programa i dodatne nastave (za učenike koji su napredni u određenim programima)). Pored toga u svim tipovima škola postoje izvan-nastavne i izvanškolske aktivnosti učenika, učeničke zadruge te učenički klubovi i društva.



## 4. Neka otvorena pitanja/dileme

U našem obrazovnom sustavu ne postoji razlika između osnovnog i obveznog obrazovanja, kao što to možemo vidjeti u mnogim zemljama u svijetu. Zato smatramo da bi tu trebalo uvesti neku promjenu. Ta promjena nije samo organizacijske prirode, nego ima i određene socijalno-pedagoške implikacije. Određeno povećavanje stupnjevitosti u obrazovnom sustavu, koje ne mora biti oštro, unosi određenu dinamiku u sve aspekte i procese funkcioniranja sustava. Ta bi promjena sigurno utjecala na motivaciju učenika i na procese njihova vrednovanja, selekcije i alokacije u određene tipove škola i obrazovnih usmjerenja. Problem se može rješavati na različite načine, na primjer zadržavanjem našeg tradicionalnog rješenja osnovnog obrazovanja u obliku osmogodišnje osnovne škole te produžavanjem obaveznog obrazovanja na dvije godine sadašnjeg srednjoškolskog obrazovanja, s tim da u tom slučaju slijede neke promjene u ovom dijelu obrazovnog sustava. U tom bi se slučaju srednjoškolsko obrazovanje moglo podijeliti u niži i viši stupanj (2 + 2 godine), tako da bi prve dvije godine bile opće ili zajedničke, ali ne u jednom modelu jedinstvenog stupnja srednje škole, nego u dva ili tri modela. Na primjer, obvezni dio srednjeg obrazovanja mogao bi se ostvariti u tri modela srednje škole – model niže opće srednje škole, model niže moderne (strukovne) srednje škole i model prvog stupnja umjetničkih srednjih škola. Svi bi ovi modeli mogli imati iste ili slične zajedničke programske osnove, možda izvjesnog različitog opsega i težine, a u drugoj godini određene izborne predmete kojima bi se već započelo s profesionalnim usmjeravanjem učenika za određene više razine neobveznog dijela srednjoškolskog obrazovanja. Naravno, mogući su i drukčiji scenariji, na primjer, stvaranje devetogodišnje obvezne škole koja bi bila jedinstvena i općeobrazovna, inkluzivna a ne natjecateljska, u funkciji podizanja znanja i sposobnosti svih, a ne samo onih koji su već u određenoj socio-kulturnoj ili kognitivnoj prednosti itd. Možda bi taj model odgovarao našoj tradiciji jedinstvene osmogodišnje osnovne škole. No, to je ipak stvar obrazovne politike. U svakom slučaju, pretjerano diferenciranje učenika u školskom sustavu (organizacijsko i programsko) izgleda da ne daje najbolje rezultate u njihovu odgoju i obrazovanju. To pokazuje, na primjer, finski obrazovni sustav, koji se temelji na jedinstvenoj obveznoj devetogodišnjoj školi (*peruskoulu*), na minimalnoj diversifikaciji i diferencijaciji učenika u

školskom sustavu, a ipak daje najbolje rezultate na međunarodnim testiranjima obrazovnog uspjeha (PISA). Škole mogu, dakle, biti djelotorne i kvalitetne i biti u funkciji postizanja uspjeha svih, a ne samo nekih. Rezultati pokazuju da u Finskoj, npr. postoji tek oko 7% odstupanja među školama na ljestvici čitanja (prema programu PISA), iako je finski sustav u svakom pogledu najegalitarniji (najmanje se račva i stupnjuje, diferencira, itd.), dok je prosjek odstupanja među školama u drugim članicama OECD-a oko 42% (P. Sahlberg, 2012., 83).

Dalje, naš je obrazovni sustav prilično *vokacionalistički* usmjeren, odnosno previše je usmjeren ekonomistički ili stručno-profesionalno u smislu pripremanja za rad, a manje *generalistički* u smislu stjecanja općih znanja i kulture u najširem smislu riječi. O tome smo već nešto govorili na drugim mjestima. Pokazali smo kako je, na primjer japanski obrazovni sustav više generalistički usmjeren i znatno manje vokacionalistički na razini srednjoškolskog obrazovanja. U nas je omjer između vokacionalističkog i generalističkog obrazovanja na razini srednjoškolskog otprilike 70 : 30 posto u korist prvoga, a to je neodrživo u uvjetima razvoja "ekonomije znanja" (gospodarstva zasnovanom na znanju) i kada se u razvijenim zemljama 50 posto radnih mjesta temelji na visokom obrazovanju. Dakle, važnije je osnovno i obvezno obrazovanje, i ne samo ono, temeljiti na solidnom i dovoljno širokom općem obrazovanju nego na uže-stručnom specijaliziranju. Prema tome, trebalo bi što prije promijeniti omjer upisa u srednje škole općeobrazovnog smjera, ali to se ne može raditi mehanički, bez određenih organizacijskih i programski promjena, kako smo već naznačili. Pod općim obrazovanjem mislimo na temeljna znanja iz matematike, prirodnih znanosti, društvenih znanosti, tehnologije, informatike, umjetnosti i jezika, koje bi zaista bilo oslobođeno (rasterećeno) "nepotrebnih" specijalističkih činjenica.

## 5. Obrazovanje u “dobrom društvu”

Mnogi se pitaju koja je svrha obrazovanja, obrazovnih sustava i škola kao ključnih ustanova obrazovanja. Na to se pitanje ne može suvislo odgovoriti ako ne znamo o kojem je i kakvom društvu riječ. Shvaćanje odgoja kao društvenog čimbenika i procesa nema adekvatnog značenja dok ne objasnimo, kako je već davno govorio J. Dewey (1916.), koju vrstu društva imamo u vidu. Slično je govorio i J. F. Lyotrard (1979.), jedan od utemeljitelja postmodernog pogleda na znanje i društvo. Jer mi ne možemo znati u kakvom je stanju znanje, tj. s kojim se problemima njegov razvoj i prijenos danas susreću, govorio je, “ako ništa ne znamo o društvu u kojem se događa” (1979. i 2005., 19). A znati nešto o društvu prvo znači odabrati način na koji ćemo ga ispitivati, a to je ujedno i način na koji nam društvo može pružiti odgovor.

Možemo se odlučiti za tri osnovna načina gledanja na društvo: jedan je funkcionalističko-konsenzualni, drugi je konfliktni, a treći je postmoderni. U *funkcionalističko-konsenzualnom* postulirana je pozitivna veza između pojedinca i društva, pa je i percepcija obrazovanja i znanja u takvom društvu takva da se oni smatraju neophodnim elementom skladnog funkcioniranja društva. S obrazovanjem i znanjem ćemo u tom slučaju postupati tako (funkcionalistički) jer smo pretpostavili društvo kao jedan veliki organski stroj u kojemu svaki dio mora djelovati uspješno kako bi se održao takav stroj kao jedna organska cjelina. Drukčije ćemo, međutim, gledati na znanje i obrazovanje (kao prijenos tog znanja) ako na društvo gledamo kao na *konflikt interesa* i interesno racionalno djelovanje ljudi s pozicije maksimalizacije vlastite koristi. Izgrađivati društvo učenja u takvom društvu, prije svega podrazumijeva teoriju ljudskog kapitala i ekonomskog razvoja na osnovama racionalnog izbora pojedinaca i ulaganja u vlastito obrazovanje radi što bolje mobilnosti u postojećoj socijalnoj stratifikaciji. G. Rees (2006.), međutim, pokušava pokazati da se sudjelovanje u obrazovanju i izobrazbi ne može razumjeti samo iz pozicije ekonomske logike i opravdanosti. On smatra da teorija ljudskog kapitala (*human capital*) tako podrazumijeva neopravdano apstrahiranje obrazovanja i doživotnog učenja iz kompleksnih socijalnih odnosa. Sudjelovanje u doživotnom učenju je kompleksniji izraz socijalnih odnosa nego teorija ljudskog kapitala, podrazumijeva (B. Keely, 2007.). Zato je važno prvo razumjeti društvo i

što bi to moglo biti dobro društvo i kakvo bi obrazovanje korespondiralo takvom društvu (usp. Carr, Hartnett, 1996., 26-30).

Ovdje ne možemo širiti raspravu o tom složenom pitanju, pa ćemo se ograničiti pozivom na jednu zanimljivu raspravu svjetski poznatog američkog ekonomista Johna Kennetha Galbraitha (2007.). On u svojoj knjizi *“Dobro društvo”* u osnove društva uključuje i određeno dobro obrazovanje. Tražeći osnove dobrog društva, uviđa činjenicu da je uvijek postojala osnovna, krajnja dihotomija – kapital nasuprot rada. To je bila temeljna pretpostavka svakog političkog diskursa i djelovanja. On smatra da ta pretpostavka više ne vrijedi – sada su na jednoj strani bogati, a na drugoj siromašni. Podjelu, dakle, treba promatrati kao odnos bogatih i siromašnih, a ne kao sukob rada i kapitala. To je današnji ekonomski i politički poredak. I na toj temeljnoj postavci on pokušava naći ključne zajedničke osnove dobrog društva. A one bi bile sljedeće: zaposlenost i mogućnost napredovanja za sve; sigurni gospodarski rast koji tu zaposlenost podržava; obrazovanje i što je moguće veća obiteljska podrška i disciplina radi sudjelovanja mladih u gospodarskom životu i zaradama; sigurnosna mreža za one koji ne mogu uspjeti ili ne uspijevaju; mogućnost ostvarenja rezultata u skladu sa sposobnostima i ambicijama; zabrana onih oblika bogaćenja koji štete drugima; mogućnost stvaranja zaliha za budućnost i blagostanje koje ne ugrožava inflacija; suradnja i suosjećanje na međunarodnom planu. I nakon toga razmatra mjere kojima bi se takvo dobro društvo moglo razvijati i održavati. A među njima svakako važno ili presudno mjesto ima obrazovanje.

On jasno uviđa da se najčešće naglašava doprinos obrazovanja gospodarstvu. Međutim, tu treba podvući granicu jer dobro društvo ne može prihvatiti stav da obrazovanje u suvremenom gospodarstvu ima ponajprije ekonomsku svrhu. Obrazovanje ima širu političku i društvenu ulogu i samo po sebi još veće opravdanje. Prije svega, obrazovanje ima važnu ulogu za društveni mir i spokojstvo jer pruža nadu i mogućnost za pokretljivost (obrazovnu mobilnost) iz nižih u više društvene statuse – to jest, karakteristika otvorenog društva koje proklamira jednakost obrazovnih prilika i šansi. Ali to podrazumijeva i vlastito zalaganje, trud i marljivost, a ne smo dobru volju.

U dobrom obrazovanju postoje još dvije značajne svrhe – jedna je omogućiti ljudima da pametno upravljaju sami sobom, a druga je omogućiti im da istinski uživaju u životu. Drugim riječima, bez obrazovanja, čovjek zaista ne može kultivirati sam sebe, odvojiti svoju ljudskost od sirove nagonske datosti, ne može sagledati šire okvire svoje egzistencije i tako



uspješno upravljati svojim životom. Ali bez obrazovanja ne može kvalitetno uživati u životu, o čemu je već davno govorio Aristotel. Upravo obrazovanje pojedincu otvara vrata za uživanje u jeziku, književnosti, umjetnosti, glazbi i svemu ostalom što predstavlja višu duhovnu vrijednost života.

Obrazovanje je važno i za *politički razvoj* društva. Između obrazovanja i demokracije postoji nerazmrsivi odnos, kako je već upozoravao Dewey, jer budući da se legitimacija demokratske vlasti mora temeljiti na pristanku građana, to se ne može kvalitetno ostvarivati bez obrazovanih građana. Obrazovanje tako ne samo da omogućuje demokraciju, nego je "čini prijeko potrebnom" (Galbraith, 2007., 70). Obrazovanje ne stvara stanovništvo koje samo razumije javne zadaće, nego ono razvija potrebu stanovništva da ga se čuje. Čovjek u demokraciji postoji kao građanin, a ne samo podanik; on želi i hoće sudjelovati u definiranju javnog dobra kao kolektivnog dobra i načina korištenja tog dobra. Obrazovanje mu pomaže da se uzdigne na razinu građanina, da ne ostane na razini podanika i racionalno-interesnog izbora izoliranog pojedinca u uvjetima tržišnog natjecanja. Slično o obrazovanju govori i njemački pedagog Hentig (2007.) kad tvrdi da pedagogija omogućuje demokraciju time što mlade ljude uvodi u njezina načela i načine funkcioniranja. Zadaća demokracije nije da sve ljude učini bogatima, nego da zajamči temeljna prava svakog građanina i mogućnost ljudskog dostojanstva, tako ona nije isto što i tržište i *rugged individualism*. Stoga je, kaže on, obrazovanje građanina za demokraciju prva i najvažnija zadaća odgoja (98-100).

Da bi ono to moglo činiti, mora se na određeni način reformirati. Svako dijete mora imati pristup, smatra Galbraith, kvalitetnom osnovnom i srednjem obrazovanju koje mora biti obvezno; djeca se tako moraju naučiti na disciplinu koja je u obrazovnom sustavu nužna. To, pak, ne znači da obrazovanje treba shvatiti kao discipliniranje čovjeka za određenu društvenu ulogu i tome sl., nego da njegov rezultat bude zrela i odgovorna osoba koja je spremna na svjestan i savjestan način ispunjati svoje uloge radnika, građanina i pojedinca kao privatne osobe s pravom na privatno uživanje u slobodi i slobode. Nužna je, kaže Galbraith, "prisila i disciplina": dobro društvo mladima "ne dopušta da slobodno biraju između marljivosti i mladalačkih zabava" (72). Razmislimo gdje smo mi u tom pogledu(?). Smatramo da je naš školski sustav od osnovne škole od fakulteta, naročito neki njegovi dijelovi, više u funkciji socijalizacije mladih za razne "snalažljivosti" u društvu nego za sustavno, ustrajno i odgovorno zalaganje i izvršavanje postavljenih zadaća.

Iz tako razmatranog odnosa društva i obrazovanja nije upitna gospodarska korist koja iz takvog obrazovanja nastaje, kao ni njegova politička dobit, ali je njegova prava korist, poentira Glabraith, u “bogatijem, punijem i boljem životu za sve”, koji se jedino obrazovanjem može postići. To se, naravno, ne može postići bez dostupnosti kvalitetnog obrazovanja za sve i bez učiteljskog i nastavničkog poziva koji mora imati određeni društveni ugled i dostojanstvo kako bi se ostvarivao ugled znanja, kompetencija i na toj osnovi osobne inicijative i poduzetništva u društvu itd. Sva istraživanja pokazuju da su učitelji/nastavnici ključna varijabla u svim aspektima (organizacijskim, programskim, resursnim i dr.) koja najviše doprinosi kvaliteti obrazovanja, školskom uspjehu i obrazovnom postignuću učenika.

## LITERATURA

### Normativni priručnici

1. Helbig, Gerhard ; Buscha, Joachim. Deutsche Grammatik : ein Handbuch für den Ausländerunterricht. Berlin, München, Wien, Zürich, New York : Langenscheidt, 2001.
2. Hansen-Kokoruš, Renate et al. Njemačko-hrvatski univerzalni rječnik. Zagreb : Nakladni zavod Globus ; Institut za hrvatski jezik i jezikoslovlje, 2005.
3. Šonje, Jure (ur.). Rječnik hrvatskoga jezika. Zagreb : Leksikografski zavod Miroslav Krleža ; Školska knjiga, 2000.
4. Rodek, Snježana ; Kosanović, Jasenka. Njemačko-hrvatski poslovni rječnik = Wirtschaftswörterbuch Deutsch-Kroatisch. Zagreb : Masmedia, 2004.

### Elektronički izvori

5. Duden online. URL: <http://www.duden.de/> (26. 5. 2017.)
6. Bundeszentrale für politische Bildung. URL: <http://www.bpb.de/> (26. 5. 2017.)
7. Europsko vijeće; Vijeće Europske unije. URL: <http://www.consilium.europa.eu/hr/> (26. 5. 2017.)
8. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske. URL: <http://www.mvep.hr/> (26. 5. 2017.)
9. Europski parlament. URL: <http://www.europarl.europa.eu/portal/hr> (26. 5. 2017.)
10. Europska komisija. URL: [https://ec.europa.eu/commission/index\\_hr](https://ec.europa.eu/commission/index_hr) (26. 5. 2017.)
11. Hrvatski pravopis. URL: <http://pravopis.hr/pravilo/oblici-pokrata-i-njihove-izvedenice/51/> (26. 5. 2017.)
12. Službene web-stranice Europske unije. URL: [https://europa.eu/european-union/index\\_hr](https://europa.eu/european-union/index_hr) (26. 5. 2017.)
13. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. URL: [https://www.zakon.hr/z/364/\(Europska\)-Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda](https://www.zakon.hr/z/364/(Europska)-Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda) (26. 5. 2017.)

14. EUR-Lex : pristup zakonodavstvu Europske unije. URL: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=hr> (26. 5. 2017.)
15. Europa : međuinstitucijski stilski priručnik. URL: <http://publications.europa.eu/code/hr/hr-390600.htm> (26. 5. 2017.)
16. Lohmar, Brigitte ; Eckhardt, Thomas. Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2013/2014 : Darstellung der Kompetenzen, Strukturen und bildungspolitischen Entwicklungen für den Informationsaustausch in Europa. Bonn : Sekretariat der Kultusministerkonferenz, 2015. URL: [https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Eurydice/Bildungswesen-dt-pdfs/dossier\\_de\\_ebook.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Eurydice/Bildungswesen-dt-pdfs/dossier_de_ebook.pdf) (26. 5. 2017.)
17. Fachportal Pädagogik. URL: <http://www.fachportal-paedagogik.de/> (26. 5. 2017.)
18. Universität Potsdam. URL: [http://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/erziehungswissenschaft/documents/studium/Textboerse/pdf-Dateien/gudjons\\_bildungswesen.pdf](http://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/erziehungswissenschaft/documents/studium/Textboerse/pdf-Dateien/gudjons_bildungswesen.pdf) (26. 5. 2017.)
19. Rendtorff, Barbara ; Burckhart, Svenia (Hrsg.). Schule, Jugend und Gesellschaft : ein Studienbuch zur Pädagogik der Sekundarstufe. Stuttgart : W. Kohlhammer, 2008. URL: [https://books.google.hr/books?id=AHoL0NiOeQsC&printsec=frontcover&dq=schule,+jugend+und+gesellschaft&hl=hr&sa=X&redir\\_esc=y#v=onepage&q=schule%2C%20jugend%20und%20gesellschaft&f=false](https://books.google.hr/books?id=AHoL0NiOeQsC&printsec=frontcover&dq=schule,+jugend+und+gesellschaft&hl=hr&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=schule%2C%20jugend%20und%20gesellschaft&f=false) (26. 5. 2017.)
20. Bayerisches Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst. URL: <https://www.km.bayern.de/> (26. 5. 2017.)
21. Alfons-Kern-Schule. URL: <https://www.alfons-kern-schule.de/bildungsangebote/einjaehrig-berufsfachschule.html> (26. 5. 2017.)