043582/EU XXIII.GP
Eingelangt am 18/09/08

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 18.9.2008
SEC(2008) 2445

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zur

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Mehrsprachigkeit: Trumpfkarte Europas,
aber auch gemeinsame Verpflichtung

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 566 endgültig}
{SEK(2008) 2443}
{SEK(2008) 2444}

Dieser Bericht bindet ausschließlich die an der Ausarbeitung beteiligten Kommissionsdienststellen und greift etwaigen späteren Entscheidungen der Kommission in keiner Weise vor.

ZUSAMMENFASSUNG

Im Folgenabschätzungsbericht wird ein Überblick über den Stand der Mehrsprachigkeitspolitik gegeben und vorgeschlagen, das Engagement auf diesem Gebiet zu verstärken. Er liegt dem Vorschlag für die Mitteilung der Kommission „Mehrsprachigkeit: Trumpfkarte Europas, aber auch gemeinsame Verpflichtung“ (Nr. 2008/EAC/004 in der Agendaplanung) bei.

Die Sprachenvielfalt ist ein langfristiges, wesentliches Charakteristikum der Europäischen Union, deren 500 Millionen Bürger 23 Amtssprachen sprechen. 60 weitere Sprachen werden nur in bestimmten Regionen oder von einzelnen Gruppen verwendet, ganz zu schweigen von den über 300 verschiedenen Sprachen, die unsere Zuwanderer mitbringen. Schätzungen zufolge leben gegenwärtig Menschen von mindestens 175 Nationalitäten in der Europäischen Union. Migrationsströme erweitern das bereits existierende Mosaik nationaler und kultureller Minderheiten zusätzlich. In diesem Zusammenhang und angesichts wachsender innereuropäischer Mobilität, Migrationsströmen aus Drittländern und Globalisierung hat die Interaktion zwischen Sprechern verschiedener Sprachen in den letzten Jahren stetig zugenommen. Dieser Trend wird sich voraussichtlich in den nächsten Jahren fortsetzen und noch verstärken. Vor diesem Hintergrund werden in der vorliegenden Folgenabschätzung die nachstehenden zwei Probleme hervorgehoben[1]:

(1) Die Fremdsprachenkenntnisse sind immer noch unzureichend. Die Europäer verfügen noch nicht über Sprachkompetenz in zwei Fremdsprachen zusätzlich zu ihrer Muttersprache, wie auf der Tagung des Europäischen Rates in Barcelona gefordert wurde.

(2) Die europäischen Bürger, Unternehmen und Dienstleister sind sich der Vorteile und der Herausforderungen, die die Sprachenvielfalt in Europa mit sich bringt, noch nicht vollständig bewusst.

Einschlägige Daten und die Reaktionen auf zwei frühere Mitteilungen zur Mehrsprachigkeit[2] (2007), die uns während des neunmonatigen Konsultationsprozesses (2007-2008) erreicht haben, bestätigen diese Problematik.

Die vorherigen Mitteilungen zur Mehrsprachigkeit und Sprachenvielfalt beinhalteten eine Agenda für den Zeitraum 2006-2007 und die Forderung nach einer Überprüfung sowie nach eventuellen Folgemaßnahmen. Aus der Beurteilung der erreichten Fortschritte und der Umsetzung der Maßnahmen aus dem Jahr 2007 wird deutlich, dass zwar Fortschritte (vor allem beim Sprachenlernen im Primar- und Sekundarschulwesen) zu verzeichnen sind, aber die Umsetzung unter dem Gesichtspunkt des Lebenslangen Lernens fortgesetzt werden muss

---

[1] Die institutionelle Mehrsprachigkeit (d. h. von der Europäischen Kommission für die interne Kommunikation und im Dialog mit den Bürgern verwendeten Sprachen: Publikationen / Übersetzungen / Dolmetschen) fällt nicht unter den Geltungsbereich dieses Folgenabschätzungsberichts und der entsprechenden politischen Maßnahmen. Auch wenn es im Bereich der institutionellen Mehrsprachigkeit ebenfalls um Sprachen geht, werden davon andere Probleme, Zielstellungen und Möglichkeiten berührt, so dass man sich entschieden hat, beide Themen getrennt voneinander zu behandeln.

[2] KOM(2003) 449 endg., KOM(2005) 596 endg., KOM(2007) 554 endg./2.

und sogar intensiviert werden sollte. Dabei sollte dem informellen Sprachenlernen sowie der Sprachenvielfalt im lokalen Umfeld besondere Aufmerksamkeit zuteil werden.

Aus dem **Konsultationsprozess** ging hervor, dass sich die Mitgliedstaaten, die Europäischen Institutionen und die Interessenträger in folgenden Punkten einig sind:

Betätigungsfeld der Mehrsprachigkeitspolitik:

- Die sprachliche und kulturelle Vielfalt wird als langfristiges Charakteristikum der europäischen Gesellschaft wahrgenommen. Die Mehrheit der Bürger weiß diese Vielfalt zu schätzen, ist sich aber auch der Notwendigkeit bewusst, damit nutzbringend und umsichtig umzugehen. Die Entwicklung hin zu einer einzigen Sprache stellt für die Mehrzahl der Befragten keine Alternative dar.

- Eine Sprachpolitik, die lediglich das Erlernen von EU-Amtsprachen fördert, wäre zu einseitig für die heutige Gesellschaft, in der Bürger (und Ansässige) mit vielen verschiedenen Sprachen in ständigem Kontakt zueinander stehen.

- Das Sprachenlernen sollte ein lebenslanger Prozess sein.

- Mehrsprachigkeit ist ein Querschnittsthema, das sich auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Unionsbürgerschaft auswirkt. Es sollte daher in einer ganzen Reihe von Politikfeldern und nicht nur in der Bildungspolitik berücksichtigt werden.

- Ziel der Förderung der sprachlichen Vielfalt sollte nicht der Erhalt von Sprachen als Selbstzweck sein, sondern, im Gegenteil, der Dialog zwischen verschiedenen Sprachen und Gemeinschaften.

- Jeder Bürger benötigt unterschiedlich geartete Sprachkenntnisse, abhängig von seinen individuellen Interessen, dem Wohnort sowie dem familiären und beruflichen Hintergrund.

Methoden:

- Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten eine Sprachpolitik entwickeln, die die Sprachenvielfalt fördert und ein günstiges Umfeld für Sprachen schafft, und zwar durch Erweiterung des Sprachlehrangebots, Wertschätzung und Erhaltung der vorhandenen Sprachkenntnisse ihrer Bürger und Motivation, weitere Sprachen zu lernen.

- Lebenslanges Sprachenlernen ist die Schlüsselvoraussetzung für den Erwerb von Sprachkenntnissen: frühzeitiger Beginn, Aufrechterhaltung der Motivation während der Schulzeit und der beruflichen Erstausbildung sowie weiteres Sprachenlernen im Erwachsenenalter.

- Durch erweiterten Zugang zu Multimedia-Angeboten sowie die Förderung virtueller oder geographischer Mobilität und des interkulturellen Austauschs sollte die Möglichkeit des informelle Sprachenlernens stärker ausgeschöpft werden. Auf diese Weise ist ein erfolgreicher Spracherwerb möglich, der es den Lernenden erlaubt, zu lernen, wann, wo und wie immer sie es wünschen, und der es

Menschen mit unterschiedlichem Hintergrund ermöglicht, zu kommunizieren und neue Denkweisen zu entdecken und auszutauschen.

- Lokale Behörden, Dienstleister und Unternehmen sollten berücksichtigen, dass sie oft mit Bürgern und Kunden zu tun haben, die andere Sprachen sprechen. Dementsprechend sollten sie Strategien entwickeln, um diesem Sprachbedarf gerecht zu werden.

Der Zusatznutzen der neuen Mitteilung wird darin bestehen,

- dass die Bemühungen um das Ziel „Muttersprache plus zwei“ unterstützt werden, indem den Bereichen und Zielgruppen größere Beachtung zuteil wird, die Rückstände aufzuholen haben (Auszubildende, gering qualifizierte Erwachsene und Zuwanderer) und die in den vorherigen Mitteilungen weniger Berücksichtigung gefunden haben;

- dass ein Bewusstsein für die Vorteile der Sprachenvielfalt und ihre Auswirkungen auf den interkulturellen Dialog geschaffen und so das Thema der Mehrsprachigkeit in den weiteren Kontext der Strategie für Wachstum und Beschäftigung integriert wird; in diesem Zusammenhang entwickelt sich das Thema der Mehrsprachigkeit auch zu einem Faktor in der EU-Außenpolitik, wie jüngst auf dem Europa-Mittelmeer-Kulturgipfel[3] hervorgehoben wurde;

- dass die Mehrsprachigkeit auf europäischer Ebene als Querschnittsthema in die relevanten Politikfelder eingeführt und zusammen mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern darauf hingearbeitet wird, gemeinsame Ziele auf der jeweils bestgeeigneten Ebene umzusetzen.

Die **zwei übergeordneten Ziele** der Mehrsprachigkeitspolitik sind demzufolge:

(1) die Bürger Europas in die Lage zu versetzen, zusätzlich zu ihrer Muttersprache zwei Fremdsprachen fließend sprechen zu lernen (kurz: „Muttersprache plus zwei“);

(2) für die Sprachenvielfalt der europäischen Gesellschaft zu sensibilisieren und sie als Vorteil für den interkulturellen Dialog und die Wettbewerbsfähigkeit nutzbar zu machen.

Bei der **Umsetzung** der Politik wird das erste operationelle Ziel sein, sicherzustellen, dass die Mehrsprachigkeit als Querschnittsthema konsequent im Rahmen aller oben genannten europäischen Politikfelder gefördert wird, wobei bestehende finanzielle Fördermöglichkeiten aus europäischen Programmen bestmöglich genutzt werden sollen. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sind die Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet die Hauptentscheidungsträger, während bestimmte Interessenträger (Bildungseinrichtungen, Sozialpartner, Medien, lokale Behörden etc.) einen wesentlichen Anteil an der Umsetzung haben. Das zweite operationelle Ziel wird es deshalb sein, **mit den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern zusammenzuarbeiten** und sie bei der Verfolgung der gemeinsamen Ziele

---

[3] Gemeinsame Schlussfolgerungen der dritten Europa-Mittelmeer-Konferenz der Kulturminister in Athen, 29. – 30. Mai 2008; Erklärung des Vorsitzes auf der Konferenz *Neue Paradigmen, Neue Modelle – Kultur in den EU-Außenbeziehungen*, Ljubljana, 13. – 14. Mai. http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/kulturno_sodelovanje/nove_paradigme_novi_modeli_kultura_v_zunanjih_odnosih_eu/.

und der Einbeziehung der Mehrsprachigkeit als Querschnittsthema in allen Bereichen auf ihrer Ebene zu unterstützen.

Es wurden verschiedene Optionen in Betracht gezogen, um diese Ziele zu erreichen:

(1) keine weiteren Aktionen mit den Mitgliedstaaten und keine strategische Nutzung von EU-Programmen („Querschnittsaufgabe“);

(2) die Nutzung von Rechtsinstrumenten (Empfehlung);

(3) die Nutzung der Methode der offenen Koordinierung: Veröffentlichung einer Mitteilung der Kommission, die den Weg für die Kooperation mit den Mitgliedstaaten ebnet und die von den anderen europäischen Institutionen befürwortet wird; die allgemeine Berücksichtigung der Mehrsprachigkeit als Querschnittsthema in gegenwärtigen EU-Programmen und -Initiativen.

Die Generaldirektion Bildung und Kultur hat sich nach einem Vergleich der Vor- und Nachteile der oben aufgeführten Optionen dafür entschieden, Option 3 vorzuschlagen. Dadurch würde es der Kommission – in Kooperation mit den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern – ermöglicht, die ermittelten Herausforderungen hinsichtlich Mehrsprachigkeit anzugehen und angemessene Lösungen dafür zu finden. Die gewählte Option, die auch am ehesten den Erwartungen der Mitgliedstaaten und der Interessenträger entspricht, steht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und bietet die beste Grundlage einer Sensibilisierung für die bevorstehenden Herausforderungen und Probleme und ihre Lösung.

Was die Art der Förderung von Mehrsprachigkeit durch Strategien und Programme der Kommission angeht, wurde die Möglichkeit eines Ausgabenprogramms für Mehrsprachigkeit verworfen, da das Thema der Mehrsprachigkeit ein übergreifendes Ziel verschiedener Politikfelder (Bildung, Kultur, Medien, Beschäftigung, soziale Eingliederung, Forschung usw.) darstellt und es weder angebracht noch wirkungsvoll erscheint, diese außerhalb ihres eigentlichen Kontextes zu fördern. Daher schien der Ansatz, die Mehrsprachigkeit als Querschnittsthema in allen relevanten Politikfeldern und Programmen der Kommission zu berücksichtigen, eine praktikable Alternative darzustellen. Die wichtigsten dieser Programme sind: das Programm für lebenslanges Lernen in allen seinen Aktionsbereichen, Förderung des Sprachenlernens aus Strukturfonds, von der GD Justiz, Freiheit und Sicherheit geförderte Sprach- und Integrationskurse für Zuwanderer, die Programme „Jugend in Aktion“ und „Bürger und Bürgerinnen für Europa“, durch das Kulturprogramm geförderte Literaturübersetzungen, das Media-Programm, das Forschungsprogramm und das Informationstechnologieprogramm.

Vor dem Hintergrund der vorgebrachten Bemerkungen und angesichts des geringen Spielraums für direktes Handeln der Kommission ist, je nachdem, wie entschlossen die Mitgliedstaaten und die Interessenträger die empfohlene Strategie umsetzen werden, mit folgenden ökonomischen und sozialen Auswirkungen der gewählten Option zu rechnen:

- Wirtschaftliche Folgen: Durch den Einfluss von Sprachkenntnissen auf die Beschäftigungsfähigkeit Einzelner und die Wettbewerbsfähigkeit allgemein wird die neue Strategie sich voraussichtlich positiv auf den internationalen Handel und die grenzüberschreitenden Investitionen, auf technologische Entwicklung und Innovation, auf

die Anzahl und die Qualität von Arbeitsplätzen, auf die Beziehungen zu Drittstaaten und die Außenbeziehungen insgesamt auswirken.

- Soziale Folgen: Die Strategie wird sich voraussichtlich positiv auf die soziale Eingliederung sowie auf Governance und Partizipation auswirken, da Sprachkenntnisse eine Vorraussetzung für den interkulturellen Dialog darstellen.

Kosten: Auf Kommissionsebene wird die Umsetzung der in der Mitteilung empfohlenen Maßnahmen keine Aufstockung des Haushalts zur Folge haben. Es ist vorgesehen, zur Förderung von Mehrsprachigkeit die vorhandenen Programme besser zu nutzen, insbesondere, indem Folgendes sichergestellt wird:

- ein kohärenterer Ansatz (d. h. die Vermittlung einer kohärenten Botschaft für die Sprachenvielfalt und die Berücksichtigung des Themas Sprache in Projekten und Initiativen);

- stärkere Synergie zwischen den Mitgliedstaaten (d. h. Unterstützung bei der Verfolgung gemeinsamer Ziele durch Initiativen der Kommission und den Austausch bewährter Praktiken).

Die Mitteilung enthält Empfehlungen an die Mitgliedstaaten bezüglich übergreifender und operationeller Ziele, die in Einklang mit den bereits beschlossenen EU-Zielen wie dem Barcelona-Ziel („Muttersprache plus zwei“) stehen, und bezüglich Möglichkeiten, diese zu erreichen. Für die Umsetzung sind dagegen die Mitgliedstaaten verantwortlich. Als allgemeinen Grundsatz empfiehlt die Kommission in der Mitteilung, alle Maßnahmen an den Bürgern auszurichten, wobei der lokale Sprachbedarf berücksichtigt werden sollte und das Potenzial der Unternehmen, der Zivilgesellschaft und der lokalen Behörden zusammenwirken und so bestmöglich ausgeschöpft werden sollte.

Was das Monitoring anbelangt, könnte die bereits bestehende dienststellenübergreifende Expertengruppe „Mehrsprachigkeit“ eine koordinierte Zusammenarbeit mit der Kommission sicherstellen und dafür Sorge tragen, dass das Thema der Mehrsprachigkeit in den relevanten europäischen Programmen und Initiativen durch bestimmte Programmmaßnahmen (thematische Schwerpunkte, Mittel für sprachliche Vorbereitung und Sprachaktivitäten, angemessene Monitoring-Maßnahmen) allgemein Berücksichtigung findet. In einer Arbeitsgruppe hochrangiger Vertreter der Mitgliedstaaten, die auf der Arbeitsgruppe „Sprachen“ aufbauen soll, wird das Fortschreiten der Initiative zusammen mit den Mitgliedstaaten verfolgt werden. Die Kommission wird den europäischen Institutionen empfehlen, jährlich ein Zeitfenster für die Diskussion des Themas der Mehrsprachigkeit einzuräumen, damit die Mehrsprachigkeitspolitik weiterhin Thema bleibt und ein regelmäßiger Überblick über die erzielten Fortschritte sichergestellt werden kann. Dem Rat wird sie empfehlen, das Thema der Mehrsprachigkeit in die fortgeschriebene Tagesordnung des Rats der Bildungsminister aufzunehmen.

Die Kommission wird die verfügbaren Indikatoren regelmäßig aktualisieren und die Möglichkeit prüfen, Erhebungen über Bereiche zu fördern, über die weniger Daten zur Verfügung stehen (z. B. Unternehmen und Dienstleister). Die Kommission sollte bei der Evaluierung relevanter EU-Programme und -Politikfelder sicherstellen, dass das Querschnittsthema Sprache angemessene Berücksichtigung findet. Außerdem wird die Kommission die Mitgliedstaaten und die Interessenträger auffordern, das Thema Sprachen bei der Evaluierung eigener Strategien und politischer Maßnahmen zu berücksichtigen. 2012 wird

die Kommission die erzielten Fortschritte allgemein bewerten und dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Erfahrungen berichten. Dazu wird sie die Mitgliedstaaten auffordern, bis Ende 2011 über ihre Ergebnisse Bericht zu erstatten.