

Bildungspolitik

Knut Diekmann

Für die Bildungspolitik waren die letzten Monate nicht hektisch, aber sehr wohl von einer intensiven Betriebsamkeit geprägt. Blickt man auf die letzten 15 Jahre zurück, so hat die EU viel erreicht und angestoßen. Zunächst ist die Strukturbildung im Bereich von Hochschulen sowie Berufsbildung zu nennen. Dann hat sich die EU bei der immer populärerem Mobilität in Bildungsphasen als zentraler und wichtigster Akteur etabliert. Und schließlich basteln die Akteure auch weiter an der Zukunft eines Raums europäischer Bildung.

Dies ist umso erstaunlicher, als der Auftrag zu einer originären europäischen Bildungspolitik – nach dem Vertragstext – recht dünn ist. Die EU-Kommission entfaltet auf dem Boden von Soft law ein umfangreiches Wirken. Sie spielt recht erfolgreich auf der Klaviatur der rechtspolitischen und vor allem finanziellen Instrumente.¹

Die Mitgliedstaaten haben sich auf die Infrastrukturen eingelassen und für von der EU definierte Handlungsfelder gewinnen lassen. Vorteilhaft ist dies vor allem für die Staaten in Transformation oder mit nur wenigen Mitteln. Die größeren Mitgliedstaaten üben sich in Gefolgschaft, da sie nur gelegentlich Schwerpunkte setzen, aber den Mainstream mittragen. Eine ausgesprochene gestalterische Rolle – wie in anderen Politikfeldern – spielen sie allerdings nicht. Immerhin hat sich die politische Administration in Deutschland 2011 entschlossen, einen Monitoring-Prozess zu starten.² Der soll jährlich über die Aktivitäten der EU informieren. Eine Evaluierung ist damit aber wohl nicht verbunden.

In Deutschland lässt sich das auch an den Höhepunkten der Bildungspolitik ablesen, die es – abgesehen von schockierenden Zahlen – nur selten auf die ersten Seiten schafft: Dies gelang ihr jedoch mit einer Frage zur europäischen Dimension, der Einigung auf einen Deutschen Qualifikationsrahmen am 31. Januar 2012.

Zudem lässt sich in den letzten Jahren beobachten, dass die von der Kommission angestoßenen Prozesse eine Eigendynamik entfalten, die auch die politische Verantwortung weitgehend determiniert. Die letzten EU-Kommissare für Bildung, Figel (2004-9), Sefcovic (2009-10) und Vassiliou (seit 2010) konnten keine wesentlichen Impulse mehr setzen. Vielmehr ist es der Apparat selbst, der die politische Richtung formuliert.

Grundausrichtung der EU-Bildungspolitik

Die EU-Bildungspolitik hält weiter an ihrer strategischen Ausrichtung der Standortsicherung fest. Da der EU keine Rolle bei der Mitgestaltung von Bildung im engeren Sinne (wie Grundbegriff, Standards) gewährt wird, entfaltet sie weiter ihre besondere Kraft als Rahmenbedingung für den globalen Standortwettbewerb. Sie hat es mittlerweile auch geschafft, mit dem Kompetenzbegriff ein Konzept zu etablieren, das teils neben dem deutschen Bildungsbegriff steht, teils ihm gegenüber. Kompetenz trägt einen immanenten, auf berufliche Betätigung ausgerichteten Bezug. Zumindest ist er pragmatisch – nicht absolut, metaphysisch oder auf Menschenbildung ausgerichtet.

1 Vgl. Kerstin Odendahl, *Europäische (Bildungs-)Union?*, Berlin 2011.

2 Monitor EU-Bildungspolitik, Nr. 1, 12. Mai 2011, vgl. http://www.eu-bildungspolitik.de/uploads/monitor/monitor_eu-bildungspol_2011_nr01.pdf.

Dagegen formiert sich nun auf europäischer Ebene Widerstand. Die European Civil Society Platform on Lifelong Learning formuliert unter Werten: „It believes that the objectives of education and training should not only be described in terms of employability or economic growth but also as a framework for personal development. It is essential to raise awareness on the fact that lifelong learning should include a large range of learning settings and create more complementarity and continuity between formal, non-formal and informal learning.“³ Antonio Mocchi schlägt gar ein neu zu begründendes European Institute on Lifelong Learning vor.

In allen Aktivitätsfeldern kommt jedoch auch die europäische Dimension zum Ausdruck, Rahmenbedingungen für den Austausch zu definieren und die Menschen Europa in Bildungsinfrastrukturen konkret erfahren zu lassen. Zwar lernen die Europäer ihre Mitbürger in anderen Ländern durch Reisen kennen, jedoch sind Mobilitätsaufenthalte in anderen Ländern vor allem im jugendlichen und frühen Erwachsenenalter prägend für die persönliche Werteentwicklung wie oft für den gesamten beruflichen Lebensweg.

Wenn auch kaum sichtbar, so nimmt das Selbstbewusstsein der EU-Kommission bei der Ausgestaltung der Bildungspolitik weiter zu. Dies zeigt sich zunächst im Ausmaß, wie das Soft law für die Ausgestaltung des Raums der europäischen Bildung genutzt wird. Doch versucht sie auch die Zugriffsmöglichkeiten vor allem bei der Programmpolitik zu erhöhen, indem sie ihre rechtspolitischen Instrumente ausschöpft: Beispiele dafür sind die Nutzung der Verordnung für ‚Erasmus for all‘ sowie der delegierten Rechtsakte für die EU-Berufsanerkennungsrichtlinie. Und zudem zeichnet sie auch programmatisch eine Zukunft, die sehr wohl ein Moment der ‚Harmonisierung durch Zentralisierung‘ vorsieht: Beispiele finden sich dafür in der ESCO-Initiative oder dem vorgeschlagenen 28. Régime bei der Anerkennung von reglementierten Berufen.

Die Zeit bis zum Jahresende 2013 wird voraussichtlich mit der Ausgestaltung der Instrumente für die neue Strukturfondsförderperiode ausgefüllt werden. Denn hierbei vollzieht sich der ‚übliche Verteilungskampf‘ der Mitgliedstaaten sowie das Lobbying für besondere Leistungen aus den Strukturfonds.

Kopenhagen- und Bologna-Prozess

Der Bologna-Prozess zur Entwicklung eines europäischen Hochschulraumes ist an einem Punkt angelangt, an dem die politischen Entscheider einhalten müssen. Denn die Umsetzung der ursprünglichen Anliegen ist nicht umgesetzt wie erhofft,⁴ und in den Mitgliedstaaten werden teilweise verbitterte politische Diskussionen nicht nur zur Umsetzung, sondern auch zur grundsätzlichen Ausrichtung geführt.⁵ Es zeigt sich aber auch, dass die intendierte Qualitätssicherung empirisch kaum zu fassen ist. Denn Anwendungsorientierung und Berufsqualifizierung lassen sich in ihrer Wirkung zugunsten einer erhöhten Produktivität des Wirtschaftens nicht nachweisen. Zudem werden die Studierenden mit einem Lehrarrangement konfrontiert, dass auf konzentrierten Wissenserwerb, weniger auf umfassende Talententwicklung ausgerichtet ist. Und zudem lässt sich an der Entwicklung des Studienangebots sehen, dass eher Schmalspur- und Spezialausbildungen gefördert werden.

Immerhin vermochte es die EU, sich auf die Erleichterung der Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten zu einigen (Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen zur Ausübung einer hoch-

3 <http://www.eucis-lll.eu/pages/index.php/about-us/objectives>.

4 Im Einzelnen siehe <http://www.bmbf.de/de/3336.php>.

5 Vgl. Johanna Witte et al., Wirkungen von Bologna auf Studierende, in: Der Bologna-Prozess aus Sicht der Hochschulforschung, hrsg. von Sigrun Nickel, Gütersloh 2011, S. 36-49.

qualifizierten Beschäftigung). Die Mitgliedstaaten zogen mit der Umsetzung erst jetzt nach, da der Fachkräftemangel immer sichtbarer wird. Ob sich jedoch jemals daraus so etwas wie eine – auch mittels Qualifikation – gesteuerte Zuwanderung ergeben wird, ist offen.

Für den Kopenhagen-Prozess ist 2012 ein wichtiges Jahr, da dann die Mitgliedstaaten ihre Entwürfe für nationale Qualifikationsrahmen vorgelegt haben sollen. Doch der Status Quo zeigt intensive Diskussionen in den Mitgliedstaaten, aber auch Torsos von vorläufigen Rahmen: beispielsweise in Österreich und Deutschland wurde die hochschulische Bildung wieder herausgelöst. Immerhin hat die EU-Kommission es geschafft, bereits einen Automatismus zum Vergleich mittels eines sog. EQF-Portals einzuleiten, wenn sich bislang auch nur wenige Staaten daran beteiligen.⁶ In Zukunft wird es nun darum gehen, die nationalen Qualifikationen in toto den Stufen zuzuordnen.⁷ Doch dafür sind große Schwierigkeiten zu überwinden. Denn erstens ist unklar, wie man mit den großen Märkten der freien Weiterbildung umgehen will; zweitens ist gänzlich ungelöst, wie mit Kompetenzen verfahren werden soll, die nicht formal festgestellt sind. Neben den Gestaltungsproblemen kommen mittel- und langfristig Akzeptanzprobleme hinzu, da der eigentliche Mehrwert der nationalen Qualifikationsrahmen weiter angezweifelt werden muss: denn sie entfalten keinerlei Verbindlichkeit für die eigentliche Zielrichtung, i.e. die Vergleichbarkeit und Feststellung der Gleichwertigkeit. Andererseits dürfte die Sichtbarkeit Europas einen immensen Schub erfahren, sollten alle Zeugnisse der nationalen Regelsysteme die DQR-Stufenzuordnung schriftlich und gestalterisch ausweisen.

Gleichwohl versucht sich die EU-Kommission an der Regelungstiefe des Kopenhagen-Prozesses: Zunächst hat sie für 2012 angekündigt, eine Mitteilung zur Validierung des informellen Lernens zu veröffentlichen. Ziel ist, über die 2004 vorgestellten gemeinsamen europäischen Grundsätze hinaus die Mitgliedstaaten dazu zu bringen, eigene nationale Systeme oder Infrastrukturen aufzubauen. Auch sollte im Verlauf des Jahres 2012 der Europass zu einer Kompetenzbilanzierung umgestaltet werden. Stattdessen wird ein neues Instrument, der Europass Experience, integriert. ECVET ist jedoch das eigentliche Stiefkind des Kopenhagen-Prozesses. Denn trotz umfangreicher Förderung ist für die Kreditierung von Bestandteilen beruflicher Qualifikationen so gut wie kein Fortschritt erzielt worden.

Auch das Aktionsfeld Erwachsenenbildung stagniert. Obwohl mit großem Aufwand das Politikfeld vor Jahren erschlossen werden sollte, endete dies mit der Formulierung eines bloßen Aktionsplans (2008-10). Der Rat hat sich nun auf eine Neuauflage mit einer erneuten Agenda für Erwachsenenbildung (2012-14) geeinigt, der 5 prioritäre Handlungsfelder vorschlägt. Ein Zeichen für den geringen europäischen Einfluss auf die Erwachsenenbildung zeigt sich auch in den Planungen, das vormalige Programm Grundtvig in Erasmus for all zu streichen. Mit der für 2013 angekündigten Vorstellung der Ergebnisse zu PIAAC (Programme for the international Assessment of Adult Competencies) wird dieses Politikfeld recht wahrscheinlich erneut Aufmerksamkeit entfalten können.

Und ein ähnliches Schicksal erfährt die ursprüngliche Idee, einen Metarahmen zur Qualitätssicherung zu definieren. Zwar waren noch 2010 nationale Referenzstellen eingerichtet, doch entfalten die Bemühungen kaum Einfluss auf die nationalen Szenarien.

ESCO

Eine neue Richtung verspricht die Initiative ESCO der Bildungspolitik zu geben, sowie ihren originären Wert und autonome Behandlung gleichermaßen in Frage zu stellen. ESCO

⁶ Vgl. http://eqf.intrasoft-intl.com/eqf/home_de.htm.

⁷ Referencing national Qualifications to Levels of the EQF, Kommission, 2011.

ist das Akronym für ‚European Skills, Competencies and Occupations‘. Die sparsame und zögerliche Öffentlichkeit steht in keinem Verhältnis zu ihrer potentiellen Auswirkung.⁸ Denn sie könnte die Bildungspolitik vollends zu einer Qualifikations- oder Kompetenzpolitik reduzieren und auf den arbeitsmarktlichen Bedarf ausrichten. Die Grundüberlegung von ESCO ist das so genannte Skills-based Matching, also eigentlich die Vermittlung in Arbeit durch die Passung von Anforderungen des Arbeitsplatzes mit dem Kompetenzprofil des Arbeitnehmers. Die Formel geht davon aus, dass Abschlüsse und sonstige Qualifikationen nicht ausreichen, dem Vermittlungsprozess zu genügen.

Hier tut sich der Gegensatz in seiner vollen Schärfe auf: Qualifikationen und Bildungsabschlüsse sind zu ungenau für den Vermittlungsprozess. Sie können nicht garantieren, dass der Absolvent auch weiter Wissen und Kompetenzen hat. Die Abschlüsse sind alt, oft auch nur Näherungswerte für betriebliche Anforderungen. Sie sagen nichts über die besonderen Talente und Stärken des Arbeitnehmers aus. Die Dokumentationen sind nicht differenziert genug. Gerade für eine angestrebte EU-weite Vermittlung, die nur über vermittelnde IT-Systeme, nicht aber durch klassische Rekrutierungsprozesse samt Vorstellungsgespräch ablaufen kann, ist eine neue gemeinsame Sprache erforderlich. Das ist das offizielle Ziel von ESCO.

ESCO kennzeichnet die impliziten Tendenzen zu einer Personalisierung von Kompetenzbeschreibungen (vs. standardisierten Abschlüssen), zu einer größeren Differenzierung (vs. groben Rastern von Abschlüssen), zur Segmentierung und ‚Modularisierung‘ von Abschlüssen (vs. Bündelung) und zu enger Bindung von Bildung an Anforderungen am Arbeitsmarkt. Zwar ist ESCO offiziell eine gemeinsame Initiative der Generaldirektionen EAC und EMPL, doch dominiert die Schrift der Beschäftigungspolitik eindeutig.

Die Vermittlungssysteme der öffentlichen Arbeitsverwaltungen dürften sich den Ergebnissen langfristig unterwerfen müssen. Zudem klingen auch Visionen mit, wonach die IT-Systeme direkt von KMU eingesetzt werden könnten, auch zugunsten ihrer Personalentwicklungskapazitäten.

Ergänzung erfährt ESCO durch die Initiative zu einem europäischen Kompetenzpanorama. Das EU-Kompetenzpanorama (EU skills panorama) soll aktualisierte Qualifikationsanforderungen und Bedürfnisse des Arbeitsmarktes beinhalten. Erste Konzeptionen werden derzeit erarbeitet. Insoweit weist das europäische System nur eine gewisse Ähnlichkeit mit dem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales angekündigten Jobmonitor auf.

Die Perspektive auf die künftigen Anforderungen der Arbeitsmärkte zeigt sich auch in der in Deutschland neuerdings diskutierten Grundbildung. Dazu haben in Deutschland der Pakt für Ausbildung und Fachkräftesicherung sowie die Leo-level-one-Studie beigetragen. Grundbildung dürfte einer der Schwerpunkte in der neuen ESF-Periode werden. In Lissabon waren schon fünf neue Basisqualifikationen definiert worden: IT-Fertigkeiten, Fremdsprachen, technologische Kultur, Unternehmergeist und soziale Fähigkeiten.

Insoweit wäre es bedauerlich, wenn die einst durch Verordnung geregelte EU-weite Erfassung von Daten zur betrieblichen Weiterbildung wieder eingestellt würde.⁹ Dies wird derzeit aus Kostengründen erwogen.

Weiterführende Literatur

Susanne Lattke/Ekkehard Nuisl: Europäische Perspektiven der Erwachsenenbildung, Bonn 2010.

Kerstin Odendahl: Europäische (Bildungs-)Union?, Berlin 2011.

Siehe Auswahlbibliographie ‚der europäische Berufsbildungsraum‘, hrsg. von Markus Linten/Sabine Prüstel (2010), http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a1bud_auswahlbibliographie-eu-bildungsraum.pdf.

⁸ Vgl. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=852>.

⁹ KOM(2004) 95 endg.