

Bildungspolitik

Knut Diekmann

Der Start des neuen EU-Bildungsprogramms Erasmus+ wurde in den Mitgliedstaaten gefeiert wie der 50. Geburtstag eines guten alten Bekannten, auf den man stolz sein kann und der nicht wegzudenken ist. Dieser symbolische Akt der Huldigung ist ein Zeichen dafür, wie sehr die breite europäische Öffentlichkeit der EU eine Rolle in der Bildungspolitik zuschreibt.

Förderpolitik mit Bewährung

Der Start einer neuen Strukturfondsperiode sichert der EU-Bildungspolitik immer auch eine mittelfristige Unterstützung, da sich die nationalen Bildungsmärkte, die sich aus staatlichen und privaten Akteuren zusammensetzen, mit den Ideen der EU-Kommission auseinandersetzen müssen, soweit sie Mittel in Anspruch nehmen wollen. Die neue Strukturfondsperiode steht ganz im Zeichen eines Kampfes gegen die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Die EU-Kommission hat denn auch in ihre Länderberichte zur Vorbereitung der jeweiligen nationalen Partnerschaftsvereinbarungen detailliert aufgenommen, worin sie die Prioritäten sieht. Bildungsreformen kommt dabei ein gesteigener Wert zu, da sie als eine zentrale Antwort auf die Strukturschwäche des wirtschaftlichen Leistungspotentials gelten.

Folgerichtig beteiligte sich die EU an der Idee einer Europäischen Ausbildungsallianz, die Ende 2012 auf Initiative von sechs Mitgliedstaaten angestoßen wurde. Ein aus deutscher Sicht wichtiges Moment ist dabei die Empfehlung, auf eine praxis-orientierte und integrierte Berufsausbildung zu setzen. Auf der world skills-Konferenz in Leipzig Juli 2013 wurde denn auch eine ‚Europäische Allianz für Lehrlingsausbildung‘ gestartet. Diese hat jedoch einen rein appellativen Charakter.

Die ‚europäische Jugendgarantie‘ dagegen ist mit einer Finanzspritze von 6 Mrd. Euro dotiert, die sich hälftig aus einer neuen Haushaltslinie und dem Europäischen Sozialfonds zusammensetzen. Die Grundidee entstammt der Überlegung, dass der Übergang in den Arbeitsmarkt in vielen EU-Mitgliedstaaten mit großen Hürden verbunden ist und dadurch ein Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit zu verzeichnen ist. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat im April den ‚Nationalen Implementierungsplan zur Umsetzung der EU-Jugendgarantie in Deutschland‘ vorgelegt.

Das deutsche Sonderprogramm MobiPro wurde konzipiert, um die deutsche Lehrlingslücke und die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Spanien zu adressieren. Nach einer Laufzeit von über einem Jahr wurde das Programm von der neuen Bundesregierung eingestellt, da die Nachfrage zu groß war. Gleichzeitig bewies die Umsetzung des Programms aber auch, dass sich Bevölkerungsgruppen mittel- und langfristig nicht beliebig über die Binnengrenzen schieben lassen.

Transparenz in Intransparenz

Die letzten 15 Jahre an bildungspolitischen Engagement der EU haben zu einem Überangebot an Transparenzinstrumenten geführt. Zudem zeigt sich, dass viele Projekte eher Ankündigung geblieben sind, als dass sie umgesetzt werden konnten. Die EU-Kommission zieht mit einer Konsultation in gewisser Hinsicht die Konsequenz, da sie die Öffentlichkeit

und die interessierten Akteure nach ihrer Priorisierung für die entwickelten Transparenzinstrumente befragt.¹ Recht schonungslos macht die EU-Kommission damit die Schwierigkeiten offenbar, die mit ihrem Engagement in der Bildungspolitik verbunden sind. Es wird wichtig sein, was die EU-Kommission aus den Ergebnissen zur Konsultation zur ‚European Area of Skills and Competencies‘ macht.

Gleichwohl plant die EU-Kommission ein weiteres Instrument, den Europäischen Berufsausweis. Integriert in der novellierten Berufsqualifikations-Richtlinie sollen Erwerbstätige die Möglichkeiten erhalten, auf einer Art Chip-Karte ihre persönlichen Daten sowie die Daten zu ihrer jeweiligen Bildungsbiographie zu hinterlegen. Die Probleme liegen dabei jedoch auf der Hand, da die Betreiber mit einer Masse an persönlichen Daten umgehen müssen und die Erwartungen den Nutzen dieses Ausweises bei weitem übersteigen dürften: Denn mit dem Ausweis ist keinerlei Berechtigung oder Anspruch in einem anderen Mitgliedstaat verbunden. Zudem wächst die Anzahl branchenspezifischer Pässe.²

Eine gewisse Kollision kündigt sich auch bereits zwischen Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik in der ESCO-Initiative an. Denn die Arbeiten an dem Megaprojekt kommen voran, verengen sich jedoch auf die Strukturierung der Tätigkeitsprofile mittels der Säulen Berufe und Kompetenzen, ohne eine überzeugende Brücke zu den Qualifikationen der EU 28 finden zu können. Dies zeigte sich, als die EU-Kommission der Öffentlichkeit erstmals nach 3 Jahren Arbeit ihre Zwischenergebnisse vorstellte. Denn in dem Ansatz geht es eher um einer Vermittlung auf dem Arbeitsmarkt mittels des Ansatzes des ‚skills-based matching‘, das dem ‚qualification-based matching‘ unversöhnlich gegenüber steht.

Ein eigenes Kapitel ist der Beitrag der EU-Bildungspolitik zum Verbraucherschutz, der immer schon ein wichtiges Motiv politischen Handelns in Brüssel war. Gerade die Auswüchse der Finanzkrise sollen auch durch eine solidere und bessere Aus- und Weiterbildung verringert werden. Im Zuge dessen treibt die EU-Kommission die Novellierung der Versicherungsvermittlerrichtlinie IMD2 voran. Auch hat sie neue Regeln für den Honorar-Finanzanlagenberater analog dem gewerblich tätigen Finanzanlagenvermittler angestoßen und somit neue Berufsbilder samt nationaler Register initiiert.

Informelles Lernen

Mit der Ratsempfehlung zur Validierung nicht-formalen und informellen Lernens (2012/C 398/01) konnte die EU-Kommission nach zehn Jahren die Idee mit einem formalen Beschluss krönen, wonach die Mitgliedstaaten bis 2018 Regeln erlassen müssen. Im Kern ruft die EU-Kommission damit zu einer Strukturbildung neben den geregelten Bildungssystemen und zu weiteren EU-weiten Vergleichsstandards auf.³

In Deutschland wurde die Idee daher federführend vom Bundesministerium für Bildung und Forschung aufgegriffen. Exemplarisch für die anderen 27 Mitgliedstaaten zeigen sich hier die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Kernideen des Bologna- und Kopenhagen-Prozesses. Denn eine Expertenarbeitsgruppe konnte mit ihren Empfehlungen zu einer Behandlung der Ergebnisse nicht-formalen Lernens nicht überzeugen. In einem Zeitraum von über einem Jahr hatte die Gruppe versucht, Regeln und Verfahrenskriterien

1 http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/more_info/consultations/documents/skills-back_en.pdf.

2 Agripass, sport and fitness competence framework, European Qualification and Skills Passport (QSP) in Hospitality sector, EMU pass in metal sector.

3 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:398:0001:0005:DE:PDF>.

für eine Zuordnung zu formulieren. Die eher abstrakten Vorgaben des Kopenhagen-Prozesses haben den Realitätscheck mit der Praxis vorerst noch nicht bestanden.

Die Schwierigkeit einer Formalisierung informellen Lernens, das sich weitgehend aus Kompetenzen zusammensetzt, die man im Lebens- und Arbeitsvollzug gesammelt hat, ist noch höher einzuschätzen.

Neue Bildungswelten

Die digitalen Lernmedien haben die EU-Institutionen lange als Entwicklungspfad betrachtet, ohne jedoch Akzente setzen zu können. Mit den Mitteilungen ‚Neue Denkansätze für die Bildung: bessere sozioökonomische Ergebnisse durch Investitionen in Qualifikationen‘⁴ und ‚Die Bildung öffnen: Innovatives Lehren und Lernen für alle mithilfe neuer Technologien und frei zugänglicher Lehr- und Lernmaterialien‘⁵ auf Basis der ‚Die Digitale Agenda für Europa – digitale Impulse für das Wachstum in Europa‘⁶ entwirft sie das Szenario einer völlig neuen Lernwelt. Gleichzeitig befördert sie auch Chancen des digitalen Lernens und der virtuellen Medien, indem praktische Hilfsmittel zu einem EU-weiten Markt geschaffen werden. Das Portal ‚Open Education Europa. Der Zugang zum europäischen, innovativen Lernen‘⁷ bietet für Lerner, Profis und Forscher eine zentrale europäische Plattform, die zugänglich für jedermann ist. Auch unterstützt die EU-Kommission weitere Aktionen, wie das Portal of a pan-europäischen Initiative OpenupEd, das selbst MOOCs anbietet.⁸ Die Bedeutung der neuen Rahmenbedingungen aus demographischem und technologischem Wandel sowie Globalisierung formuliert Prats-Monné, stellvertretender Generaldirektor, als einen Tsunami.⁹

Hochschulpolitik

Der Bologna-Prozess ist nach 15 Jahren in ruhigerem Fahrwasser. Es mehren sich jedoch weiter in den beteiligten Mitgliedstaaten die grundlegenden Zweifel an der Arbeitsmarktverwertbarkeit von Bachelor-Abschlüssen. Die EU-Kommission ist in der Hochschulpolitik nur mit einer weiteren Aktion in Erscheinung getreten. Eine sogenannte High-level Expert Group hat Empfehlungen gegeben, die vor allem auf die qualitative Dimension der Hochschule und dort auf die Lehre und Lehrkräfte zielen. In diesem Zusammenhang wird auch eine European Academy for Teaching and Learning vorgeschlagen.¹⁰

Governance

Gemäß ihres Auftrags wird die EU-Kommission nicht müde, eine Europäisierung bei der Strukturbildung voranzutreiben. Augenfällig dabei ist, dass eine von drei Leitaktionen in dem neuen Erasmus+-Programm die ‚Unterstützung politischer Reformen‘ in den Mitgliedstaaten ist.¹¹ Hierüber sollen Projekte der Mitgliedstaaten unterstützt werden, was ein Novum darstellt.

4 SWD(2012) 371 final.

5 SWD(2013) 341 final.

6 SWD(2012) 446 final, SWD(2012) 447 final.

7 <http://www.openeducationeuropa.eu/de/>.

8 <http://www.openuped.eu/>.

9 „A Tsunami in Education“: Interview mit Xavier Prats-Monne, in: ad hoc international, Heft 12, 2013, S. 6f.

10 Nr. 14, in: http://ec.europa.eu/education/library/reports/modernisation_en.pdf.

11 Vgl. Art. 6, Abs 1; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1288&from=EN>.

Weit reichend sind auch die potentiellen Folgen der Transparenzinitiative, die mit der Novellierung der Berufsqualifikations-Richtlinie einhergeht. Die sogenannten reglementierten Qualifikationen kommen hierbei auf den Prüfstand. Diese bedeutet, dass die mitgliedstaatlichen Entscheidungen, einen Marktzugang an das Erlangen einer spezifischen Qualifikation zu binden, an sich überprüft werden. Mittel dazu sind eine europäische Landkarte reglementierter Berufe,¹² Cluster-Studien, Peer group-Diskussion und schließlich Empfehlungen.

Auch die anderen Zielsetzungen der novellierten Berufsqualifikations-Richtlinie bergen ein größeres Entwicklungspotential, z.B. der partielle Zugang, die Anerkennung von Berufserfahrung, delegierte Rechtsakte, die europäischen Plattformen und – vor allem – die gemeinsamen Ausbildungsrahmen und -prüfungen (nach § 49 a und b).¹³

Im Spiegelbild der öffentlichen Verlautbarungen scheint in der EU-Kommission immer mehr der Blick auf die Einführung von Akkreditierungsstrukturen zu reifen. In den letzten Jahren hat sich die EU-Kommission mit dem Aufbau eigener Netze – mittels Agenturen und Zentren – begnügt, die jedoch an öffentlichen mitgliedstaatlichen Einrichtungen ange-dockt waren. Exemplarisch stehen dafür die europäischen Plattformen (in der Berufsqualifikationsrichtlinie), Branchenallianzen (Mitteilung ‚Neue Denkansätze für die Bildung‘) und die Sector Skills Councils (Curricula-Entwicklung für spezifische Tätigkeitsfelder).

Auch die Idee von privatrechtlichen Zertifizierungen gehört zum neuen Repertoire der Überlegungen. Der Vorteil privatrechtlicher Akkreditierungsstrukturen liegt auf der Hand: sie sind im Konzert der zentral-dezentralen Zentrifugalkräfte ohne die Trägheitseffekt von Mitgliedstaaten. Dies zeigt sich bei der Idee von ‚open badges‘ für Einzelpersonen oder Zertifizierungen von Lehrkräften in der KOM-Mitteilung zu digitalen Medien; gleichzeitig ist aber auch in der Novellierung der Versicherungs-Vermittler-Richtlinie mitgedacht, die Weiterbildungen der Vermittler sowie die Weiterbildungseinrichtungen in einem Punktesystem zu fixieren. In Deutschland hat die Versicherungswirtschaft bereits ein Modell dafür geschaffen.¹⁴

Mit einer neuen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs betritt die Wettbewerbspolitik zudem Neuland auch in der Bildungspolitik.¹⁵ So sollen Beihilfen an Bildungseinrichtungen genauso behandelt werden wie öffentliche Zuwendungen an andere wirtschaftliche Einrichtungen. Dies könnte den Nutzerkreis der Bildungseinrichtungen, die von öffentlichen Zuwendungen profitieren, empfindlich einschränken. Das definiert erstmals der Gemeinschaftsrahmen. Denn nur noch solche Einrichtungen, die Maßnahmen für staatliche oder staatliche anerkannte Abschlüsse durchführen, könnten überhaupt noch gefördert werden. Und gleichzeitig müsste nachgewiesen werden, dass private Investitionen dadurch nicht verhindert werden.

Weiterführende Literatur

Glossar, Was ist was in der Europäischen Bildungspolitik? Hrsg. von Abteilung Berufliche Bildung, in: http://www.zdh.de/fileadmin/user_upload/themen/Bildung/International/Glossar_September_2013.pdf.

Knut Diekmann/Patricia Stöbener: Binnenmarkt: Arbeitsplan zur Evaluierung der Zugangsbeschränkungen zu reglementierten Berufen, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2013, 805.

Karin Amos/Josef Schmid/Josef Schrader/Ansgar Thiel (Hrsg.): Europäischer Bildungsraum, Baden-Baden 2013.

12 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-537_de.htm.

13 Siehe auch http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/policy_developments/legislation/index_de.htm.

14 Siehe auch <http://www.gutberaten.de/>.

15 Rechtssache C-288/11 P, 19. Dezember 2012.