

Bildungspolitik

Knut Diekmann

Für die meisten bildungspolitischen Akteure war das Jahr voll von Betriebsamkeit. Drei größere Prozesse konvergierten: die erste Phase der Operationalisierung für die Qualifikationsrahmen, das Jubiläumsjahr des EU-Binnenmarktes und die Vorbereitungen auf die neue Strukturfondsförderperiode.

Erstaunlich wenig beeinflusst wurde die Diskussion durch die Euro-Krise abgesehen von der Ausnahme, dass plötzlich die Krisenländer ihre Ausbildungssysteme in Frage stellen. Anlass dafür ist die Feststellung, dass die hohe Arbeitslosigkeit eben nicht nur durch die finanzpolitische Krise zu erklären ist, sondern auch durch einen inadäquaten Berufsbezug der Ausbildung. Und so erhielt das deutsche duale Ausbildungssystem plötzlich an besonderer Bedeutung, da es in den Augen der südeuropäischen Krisenländer zum Modell erklärt wurde. Sichtbarster Ausdruck ist die Konferenz, die Ende 2012 auf Einladung der deutschen Regierung in Berlin ausgetragen wurde. Daran nahmen Spanien, Griechenland, Portugal, Italien, die Slowakei und Lettland teil. Ein Berliner Memorandum zu einer Europäischen Ausbildungsallianz kündigte für eine Startphase einen Maßnahmenkatalog an.¹

Die EU-Kommission würdigte in ihrer Mitteilung ‚Neue Denkansätze für die Bildung‘ das duale System als ‚System von Weltrang‘. Es ist jedoch unklar, ob die Förderung von praxisbezogenen und -berufspraktischem Lernen nun endlich den gleichen Stellenwert erfährt wie das schulische und theoretische Lernen. Denn bislang galt in der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten das schulische und theoretische Lernen dem der Praxis als überlegen. Das zeigt sich auch angesichts des 5-jährigen Jubiläums von EuroSkills, das alle zwei Jahre Berufsmeisterschaften in Form von Wettbewerben um die leistungsfähigsten Absolventen durchführt. Die von der EU unterstützte Initiative konnte bislang keinerlei systemische Folgewirkungen auslösen.

Die nähere Zukunft wird zeigen, ob die gewollte Konvergenz nicht kontraproduktiv ist, da so zum einen eine Konkurrenz der Ausbildungssysteme auf den europäischen Arbeitsmärkten nicht mehr greifen kann. Zum anderen migrieren die schon als verlorenen Generationen abgestempelten jungen Menschen in den Norden und hinterlassen ihren Heimatländern nur die schlechter ausgebildeten Altersgenossen.

Auch angetrieben durch die Folgeprobleme der Krise auf den Arbeitsmärkten übernahm die EU-Kommission die Initiative zu einer Jugendgarantie (COM(2012) 729 final). Dabei machte sie sich eine kleine Initiative der sozialistischen Jugend zu eigen. Alle unter 25-jährigen Europäer sollen so die Gelegenheit erhalten, binnen vier Monaten nach einem formalen Ausbildungsabschluss ein Angebot für eine neue Stelle, eine Weiterbildung oder einen Ausbildungsplatz zu erhalten. Dafür will die EU insgesamt sechs Mrd. Euro zur Verfügung stellen, die von den Mitgliedstaaten 2014-2020 eingesetzt werden sollen. Die Begrifflichkeit ist jedoch missverständlich, da eine Garantie einen Rechtsanspruch suggeriert, der wohl in der Praxis nicht eingehalten werden kann.²

¹ Siehe http://www.bmbf.de/pubRD/memorandumvocational_education_and_training_2012.pdf.

Kopenhagen-Prozess

Der Kopenhagen-Prozess zur Umsetzung eines Raums der europäischen Berufsbildung trägt erste Früchte, da die Mitgliedstaaten ihren ‚freiwilligen‘ Verpflichtungen nachkommen. Damit verbunden sind die Verabschiedungen von Nationalen Qualifikationsrahmen (NQR) und die Ausweisung der Niveaus auf den Zeugnissen formeller Qualifikationen. Mitte 2012 hatten 13 Mitgliedstaaten ihre Qualifikationsrahmen in Kraft gesetzt. Nur vier hatten bis zum Ende des Jahres ihre sog. Referenzierungsberichte noch nicht eingereicht.³

Die Zwischenbilanz – auch aus Sicht der EU – ist jedoch durchmischt: Positiv lässt sich festhalten, dass der Ansatz von Lernergebnisorientierung allgemeine Akzeptanz erfährt. Zudem steht der jeweilige NQR ganz oben auf der nationalen bildungspolitischen Agenda. Gleichzeitig werden jedoch viele Ressourcen gebunden, ohne den praktischen Mehrwert im Alltag sehen zu können. Oft weisen die NQR Lücken bei der Zuordnung der Allgemeinbildung sowie des non-formalen und informellen Lernens auf. Auch ist eine Verzahnung zwischen Berufsbildung und Hochschulbildung nur bei wenigen NQR gelungen; die grundlegende Forderung, jede Stufe unabhängig von einem Bildungsstrang erreichen zu können, ist nicht geglückt.⁴

Offen dagegen ist die weitere Funktion der Qualifikationsrahmen. Denn ursprünglich waren sie als Transparenzinstrumente für den Binnenmarkt geplant. Doch zwischenzeitlich hat sich eher die Perspektive von Strukturierungs- und Planungsrahmen durchgesetzt. Gänzlich ungeklärt ist dabei weiter das Lavieren zwischen einer Zuordnung von formalen Qualifikationen wie Abschlüssen und der individuellen Verortung der menschlichen Leistungsfähigkeit. Schließlich besteht weiter die Gefahr einer Verzettelung durch einen europäischen Aktivismus, der zu einem Overkill an Instrumenten führen könnte.⁵

Wie schwierig die Konsensbildung zwischen den verschiedenen Bildungsbereichen ist, zeigt nicht zuletzt das deutsche Beispiel, bei dem sich die Akteurskonstellation in der Zuordnung vor allem des Abiturs und der zweiten hochschulischen Ebene nicht einigen konnte. Eine deutliche Schwäche zeigt sich in Deutschland auch darin, dass der Dissens stärker als der Konsens mit Blick auf eine gesetzliche Grundlage ist. Es besteht daher die Gefahr, Probleme in die Zukunft zu vertragen und Zielentscheidungskonflikte auszuzitzen.

Die EU-Kommission hat zur Umsetzung ihrer Agenda zudem weitere Initiativen unternommen. Mit der Mitteilung zur Validierung der Ergebnisse nichtformalen und informellen Lernens (COM(2012) 485 final) fordert sie die Mitgliedstaaten auf, bis 2015 nationale Systeme einzurichten. Dies wurde bereits bei den ersten Verhandlungen im Rat wieder verwässert, indem man das Jahr 2018 festsetzt. Die verantwortlichen Bildungspolitiker gehen mit dieser Fragestellung jedoch sehr unterschiedlich um: Eine Anzahl von Staaten – allen voran Frankreich, das Vereinigte Königreich, die Niederlande und die nordischen Staaten – hat bereits Instrumente eingeführt, um Kompetenzen festzustellen, die nicht durch formale Abschlüsse nachgewiesen werden können. Hierüber wird dem Wandel des Arbeitsmarkts und der Erwerbsbiographie letztlich Rechnung getragen.

2 Die WELT titelte gar: „Junge Europäer erhalten bald per Gesetz einen Job“, 28.02.2013.

3 Sachstandsbericht Erarbeitung eines Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR), hrsg. von BMBF und KMK.

4 Kurzbericht, Die Qualifikationsrahmen in Europa sind ein Instrument zur Förderung von Transparenz und Wandel, hrsg. von Cedefop, Oktober 2012.

5 Knut Diekmann, Wie viel Intransparenz vertragen die EU-Transparenzinstrumente? In: DIE-Zeitschrift, III/2011, S. 43f.

Schließlich hat die EU-Kommission mit ‚Neue Denkansätze für die Bildung: bessere sozioökonomische Ergebnisse durch Investitionen in Qualifikationen‘ eine eher symbolische Mitteilung (COM(2012) 669 final) beschlossen, die die Mitgliedstaaten zu beschleunigten Schritten bei der Umsetzung des Kopenhagen-Prozesses ermahnt. Sie fasst das Programm von zehn Jahren mit Blick auf die Wachstumsstrategie 2020 nochmals zusammen; neue Ideen gehen damit nicht einher.

EU-Richtlinie zu ausländischen Berufsqualifikationen

Die EU verfügt über wenige harte Zuständigkeiten jenseits des dominierenden Soft Law in der Bildungspolitik. Mit der Novellierung der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie (2005/36/EG) schreibt sie indes Geschichte, da sie die Anerkennung von Qualifikationen aus dem Herkunftsland in den jeweiligen Aufnahmestaaten zur Durchsetzung von Recht nutzt, das nur in einem losen Zusammenhang mit der Regelungsmaterie steht. Angetrieben wird die EU-Kommission durch ihr Engagement zur Umsetzung/Vollendung des Binnenmarktes.

Die Richtlinie ist zudem das wohl erste Feld, auf dem in der Bildungspolitik so genannte delegierte Rechtsakte umgesetzt werden. Dieses Instrument ist in Artikel 290 AEUV mit dem Vertrag von Lissabon 2009 eingeführt worden. Es ersetzt das verbindliche Komitologie-Verfahren, was bedeutet, dass künftig die EU-Kommission – unter Umgehung der zwingenden Mitberatung der Mitgliedstaaten – Sekundärrecht setzen kann.

Die novellierte Richtlinie wird auch zunehmend auf innerstaatliches Recht Einfluss ausüben, wie sich in Deutschland beispielhaft beim Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz zeigen wird.

Die neue Strukturfondsförderperiode

Die investiven Politiken der EU für die Bildungsanstrengungen zeigen sich, neben dem Programm des lebenslangen Lernens, in den Strukturfonds – und das in einem viel größeren Ausmaß. Bei den Vorbereitungen für die neue Periode der Strukturfonds 2014-2020 zeigt die EU-Kommission zudem, dass sie viel mehr als in der Vergangenheit bei der Verausgabung der Mittel ein starkes Wort mitreden will. Denn die Konsultationen haben neben dem Verfahren zwischen Vorlage und Genehmigung von Programmen ein zusätzliches Instrument eingeführt, die so genannten Country Reports. Darin legt die Kommission bereits die Schwerpunkte ihrer Zielsetzungen fest. Dies bildet dann den Rahmen, den die Mitgliedstaaten auszufüllen haben. Diese neue Stringenz ist auch dem Bemühen geschuldet, in der Krise konzertiert vorzugehen.

Eine besondere Qualität scheint die Verausgabung der Mittel zudem durch den Grundsatz ‚mehr in Köpfe als Straßen investieren‘ zu erreichen. Das zeigt sich auch bei den Planungen zum Europäischen Sozialfonds (ESF), mit dem mehr in die Personen selbst als in Strukturen investiert werden soll. Dadurch erhält der ESF eine neue Relevanz für Bildung und Qualifikationen.

Dies spiegelt sich auch in Deutschland wieder, vor allem bei den Planungen zum Operationellen Programm des Bundes. Denn die sechs beteiligten Bundesressorts wollen in Bildungsmaßnahmen aller Art investieren. Hierbei löst sich die Trennlinie zwischen Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik letztlich auf.

Statistiken

Beschränkt sich die OECD eigentlich auf Analysen, so verzahnen sich ihre Aktivitäten mit der EU-Bildungspolitik dort, wo es um Rahmen zur Erfassung der Realität geht. Dies zeigt sich bei den statistischen Grundkonzeptionen, die auf einem langfristigen Weg der gegenseitigen Anpassung sind.

ISCED (International Standard Classification of Education) ist bereits seit 1975 die Grundlage für internationale Vergleichsstatistiken in der Bildung. Die Standardklassifikation wird novelliert. Auch wenn es sich um einen Rahmen zur Datenerhebung handelt, so kann es doch auch zur Einordnung und somit Schaffung von Transparenz für Qualifikationen handeln. Insoweit hat ISCED schon immer auch die Funktion eines Qualifikationsrahmens übernommen. Im Gegensatz zum vorliegenden Modell des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQF) geht ISCED vom höchsten formalen Bildungsabschluss von Einzelpersonen aus, um den Bildungsstand der Bevölkerung zu erfassen.

Eine neue Qualität wird durch PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) erreicht, der Fortführung von PISA im Erwachsenenalter zwischen 18 und 65 Jahren. Mit der Messung soll ein Bild über die Verteilung grundlegender Kompetenzen in der Erwachsenenbevölkerung gezeichnet werden können. Die Haupterhebung wurde zwischen Sommer 2011 und Frühjahr 2012 durchgeführt, mit je 5.000 Befragten in den 25 Mitgliedsländern. Die Fragestellungen richten sich auf basale Fertigkeiten in Mathematik und Lesen sowie bei der Problemlösungsfähigkeit. Am Jahresende 2013 sollen die Daten dann vorgestellt werden.

Normen

Dem Normenpaket der EU-Kommission (Verordnung zur europäischen Normung, COM(2011) 315) stand die Zielsetzung Pate, die Normgebung neu zu strukturieren. Gleichzeitig ging aber auch die Vorstellung damit einher, das Potenzial einer europäischen Normensetzung mit Blick auf die Vollendung des Binnenmarktes und der Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen zu nutzen.

Vor allem bei den Dienstleistungen gibt es große Möglichkeiten zur Normung, nachdem es mit der ökonomischen Transformation der mittel- und osteuropäischen Länder zu einer Epoche der technischen Normung gekommen ist. Ausgelöst durch die Initiative der EU-Kommission haben die nationalen Normungsorganisationen Analysen vorangetrieben, um Lücken der Dienstleistungen zu finden. Der Normenausschuss Dienstleistungen beim DIN (NADL) ist dabei der wichtigste Akteur, um die Perspektive auf Bildungsdienstleistungen zu lenken oder zu verhindern. Die Community der Normer ist sich noch nicht im Klaren, inwieweit die Standardisierung von Bildung in Normen ein zentrales Handlungsfeld sein sollte. Doch die Perspektive ist gesetzt.⁶

6 Mit Dienstleistungsnormen weltweit erfolgreich. Tagungsdokumentation Normungskonferenz Dienstleistungen am 25. und 26. Januar 2011 in Berlin.