

Bildungspolitik

Knut Diekmann

Die Bildungspolitik der Europäischen Union verbleibt in ihrem hybriden Zustand aus wenigen regulativen Maßnahmen und einer Vielfalt an Soft Law: Einer geringen Anzahl von gesetzlichen Regelungen steht eine Vielzahl von Maßnahmen wie Langzeit-Projekte, Programme, Netzwerke oder Produkte gegenüber. Es bleibt erstaunlich, dass die EU ihrer Agenda treu bleibt, obwohl die Heterogenität ihrer Adressaten kaum größer sein könnte. Dies bedingt sicherlich die eher schwache strategische Ausrichtung und die Tatsache, dass Maßnahmenpolitik die Agenda bestimmt. Die Nachfrageorientierung leidet daher auch – gleichwohl die EU-Bildungspolitik auch nicht die der Mitgliedstaaten ersetzt. Aber sie ist eben auch nicht mit ihnen verzahnt, sondern überlagert sie und berührt sie punktuell.

Der reformwillige französische Staatspräsident Macron sieht in der Bildung ein wichtiges Element für den Zusammenhalt und die Zukunft Europas. Dabei greift er auf das Leitmotiv aus der Gründungszeit des europäischen Projekts zurück. Ein „Grande Marche pour l'Europe“ könne die europäische Jugend bewegen. Gleichzeitig verbindet er mit seinen großen Reden aber auch die Reform des französischen Ausbildungssystems, das sich dem des deutschen Nachbarn angleichen soll. Denn gerade die Beseitigung der hohen Jugendarbeitslosigkeit ist ein wichtiges Element seiner Reformagenda.

Macron setzt auch bei den Hochschulen an: In seiner Sorbonne-Rede¹ am 26. September 2017 schlug er originäre europäische Studienabschlüsse vor, um Abschlüsse besser vergleichen zu können und deren gegenseitige Anerkennung in der EU zu fördern. Diese Zielsetzung des sogenannten Sorbonne-Prozesses nimmt die Kommission in ihrer Mitteilung zur Stärkung der europäischen Identität durch Bildung und Kultur auf:

„Dies könnte durch ein neues Verfahren zur Erleichterung der Anerkennung solcher Qualifikationen und zur Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Validierung von Nachweisen über Weiterbildungsmaßnahmen und Maßnahmen des lebenslangen Lernens ergänzt werden („Sorbonne-Prozess“).“²

Dies wäre eine substantielle Erweiterung des Bologna-Prozesses, ohne formal integriert zu werden. Konkretisiert wurde die Agenda durch die Idee zur Etablierung von 20 europäischen Hochschulen bis 2024 und durch einen Studierendenausweis bis 2021.³

Brexit und die Folgen

Der Brexit dürfte die EU-Bildungspolitik weniger stark erfassen als andere vergemeinschaftete Politikbereiche, denn die Ausgaben für Bildung stehen in ihrer Größenordnung in

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Frankreich“ in diesem Jahrbuch.

2 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Stärkung der europäischen Identität durch Bildung und Kultur, 14.11.2017, COM(2017) 673 final.

3 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein stärkeres Europa aufbauen – Die Rolle der Jugend-, Bildungs- und Kulturpolitik, 22.5.2018, COM(2018) 268 final; Rat der Europäischen Union: Tagung vom 8. Mai 2018, 8504/18.

keinem Verhältnis zu ihren Anteilen in den Mitgliedstaaten. Es könnte gar sein, dass das Programm Erasmus+ von der durch die Brexit-Entscheidung ausgelösten Krise profitiert. Denn gerade aus der Krisenstimmung erwächst der Konsens, Europa für die Jugend erfahrbar zu machen. Deswegen sollen die Maßnahmen für Mobilität weiter gesteigert werden. Kommissionspräsident Juncker setzt sich persönlich für eine Verdopplung der Mittel ein.⁴ Das Europäische Parlament schlug gar vor, allen Europäern zum 18. Geburtstag ein Inter-rail-Ticket zu schenken. Hierfür wurden im Haushalt 2019 12 Mio. Euro eingeplant.

Gleichzeitig könnte aber auch gerade die Erhöhung der Erasmus+-Mittel die nationalen bildungspolitischen Zielstellungen in den Kohäsionsprogrammen schwächen. Denn nach Vorlage des Entwurfs zum mehrjährigen Finanzrahmen durch Haushaltskommissar Günther Oettinger zeigt sich, dass der Verteilungskampf um die Mittel für Humanressourcen zwischen Erasmus+ und dem Europäischen Sozialfonds (ESF), der zu einem ESF-Plus reformiert werden soll, ausgetragen werden wird. Deutschland könnte bei der Mittelverteilung des ESF stark verlieren, da es im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten ein hohes Entwicklungsniveau aufweist. Dies würde dazu führen, dass viele der nationalen Programme, die durch den ESF kofinanziert werden, gefährdet sind, da auch Deutschland bislang die ESF-Mittel in erheblichem Maß für sozial- und bildungspolitische Programme nutzt, wie beispielsweise die Förderprogramme des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zur Nutzung digitaler Medien in der Bildung oder zur berufsbezogenen Sprachförderung. Erasmus+ könnte mit dem potentiellen britischen Austritt aus der EU zudem ein beliebtes Zielland für Mobilitätsmaßnahmen verlieren.

Skills-Agenda

Im Juni 2016 hat die Europäische Kommission mit der Formulierung der sogenannten Skills-Agenda begonnen.⁵ Mit dieser sind zehn unterschiedliche Maßnahmen verbunden, die nun sukzessive abgearbeitet werden. Eine Priorisierung einzelner Maßnahmen unterblieb ebenso wie die Klarstellung über eine solide Finanzierung.

Von langfristiger Bedeutung könnte der Vorschlag einer Werdegangs-Statistik sein, die individuelle Bildungsverläufe systematisch abbilden soll. Dadurch könnten Rückschlüsse gezogen werden, wie ein Bildungsangebot gestaltet sein muss, um den politisch und gesellschaftlich definierten Bedürfnissen nachzukommen.

Ebenso von Gewicht könnte die Erneuerung des sogenannten sektoralen Ansatzes sein, der bereits in den 1990er Jahren von der Kommission verfolgt wurde.⁶ Mit der Förderung von „Sectoral Skills Alliances“ sollen Qualifizierungsstrategien der Branchen – quer zu den nationalen Systemen – finanziert werden. Damit einhergehen die Identifikation von Fachkräftemangel und Qualifikationslücken, die Erstellung mittel- und langfristiger Prognosen sowie die Ausformulierung von Curricula und Abschlüssen. Für Mitgliedstaaten wie Deutschland, die über eine ausdifferenzierte Bildungsinfrastruktur verfügen, dürfte das Vorhaben jenseits des EU-Auftrages liegen, auch wenn damit Binnenmarkteffekte verbun-

4 Jugend für Europa: 30-jähriges Jubiläum Erasmus+: Eine Erfolgsgeschichte; 4.12.2017, abrufbar unter: <https://www.jugendfuereuropa.de/news/10592-30-j-hriges-jubil-um-erasmus-eine-erfolgsgeschichte/> (letzter Zugriff: 15.6.2017).

5 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine Neue Europäische Agenda für Kompetenzen, 10.6.2016, COM(2016) 381 final.

6 European Commission: Blueprint for Sectoral Cooperation on Skills. Responding to skills mismatches at sectoral level, 2017.

den sein könnten. Dieser Vorteile ungeachtet sei darauf verwiesen, dass es die deutschen Bundesländer waren, die das Harmonisierungsverbot im Vertrag von Maastricht 1993 durchgesetzt haben, um sich vor paneuropäischen Initiativen zu schützen. Diese deuteten sich bei den sogenannten Gemeinschaftsinitiativen sowie den Programmen im Rahmen der Strukturfonds an.

Die Europäische Union blickt zwischenzeitlich auf eine Erfolgsgeschichte bezüglich der Ausbildung von Schlüsselkompetenzen der Normal- und Erwerbsbevölkerung. Auch wenn der wohl erfolgreichste Kompetenzrahmen, der Europäische Sprachenrahmen, von Seiten des Europarates gesteuert wird, so setzt die Europäische Kommission weiter auf die Definition von Schlüsselkompetenzen. Strategische Überlegung ist, dass sich hieraus entweder einzelne private Zertifizierungsmodelle entwickeln, wie der europäische Computer-Führerschein ECDL (European Computer Driving Licence). Oder man erhofft sich die Berücksichtigung der definierten Kompetenzen in den nationalen und regionalen Bildungsplänen und -angeboten. Jüngste Beispiele sind die Formulierung eines Rahmens von IT-Kompetenzen für Wirtschaft und Gesellschaft (DigComp 2.0: The Digital Competence Framework for Citizens), eines Rahmens für Lehrkräfte sowie die Vorlage einer Mitteilung zu Schlüsselkompetenzen für die Wirtschaft der Zukunft.⁷

Europass und ESCO

Der Zustimmung zur Modernisierung des Europasses ging eine über drei Präsidenschaften währende, intensive Verhandlung auf Ebene des Rates einher, wie für strittige europäische Vorhaben üblich ist. Bei diesen bildungspolitischen Verhandlungen zeigt sich stets ein ähnliches Muster, denn die großen Mitgliedstaaten haben mehr zu verlieren und begleiten somit die Initiativen kritisch. Kleinere Mitgliedstaaten hingegen haben mit der Aussicht auf europäische Mittel zum Aufbau von Strukturen und Instrumenten immer die Chance, auch national einen Mehrwert zu erzielen.

Der aktualisierte Europass⁸ soll den Bedingungen des modernen Nutzers insoweit angepasst werden, als darüber ein Ausweis für ein individuelles Leistungs- und Bildungsportfolio entstehen soll. Damit könnte der Europass in die Liga der großen sozialen Medien wie LinkedIn oder Xing aufsteigen, die auch die Vernetzung mit Mitmenschen und Unternehmen zum Ziel haben. Es ist geplant, dass das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (European Centre for the Development of Vocational Training, CEDEFOP) die Gestaltung und die technische Infrastruktur übernehmen wird.

Der Europass könnte auch mittel- und langfristig mit dem Thesaurus, der Europäischen Klassifikation für Fähigkeiten, Kompetenzen, Qualifikationen und Berufe (ESCO), verbunden werden, indem das ESCO-Vokabular für die Eintragungen verbindlich gemacht würde und somit als Instrument zum Zusammenführen von Arbeitgebern und Bewerbern dienen könnte. Das hätte den strategischen Vorteil, dass dann eine europäische Klassifikation die Barrieren der nationalen Thesauri überwinden könnte (wie beispielsweise die Klassifikation der Berufe) und somit aufwändige Mappings und Anerkennungsverfahren

7 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen, 17.1.2018, COM(2018) 24 final.

8 Beschluss (EU) 2018/646 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. April 2018 über einen gemeinsamen Rahmen für die Bereitstellung besserer Dienste für Fertigkeiten und Qualifikationen (Europass) und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 2241/2004/EG in: Amtsblatt der Europäischen Union L112/42, 2. Mai 2018.

obsolet werden könnten. Der langfristige und strategische Ansatz der Kommission, einem originär europäischen Ansatz zum Durchbruch zu verhelfen, ist hier gut sichtbar.

ESCO selbst wurde bereits Mitte 2017 als Open-Source-Lösung veröffentlicht, so dass sich jeder Akteur bedienen kann, um private Geschäftsmodelle daraus zu entwickeln. Die Potentiale liegen sowohl im Bereich der Arbeitsmarkt- als auch der Bildungspolitik. Die Eröffnungskonferenz demonstrierte auch, dass sich die Erwartungen erfüllen: Eine große Anzahl von Geschäftsmodellen wurde präsentiert, um den neuen europäischen Standard durch eine kritische Masse von Anwendungen zum Durchbruch zu verhelfen. Hierbei können sich auch große Potentiale durch die Kombination mit Künstlicher Intelligenz ergeben. Sie sorgen auch schon kurzfristig für eine eigene digitale Agenda. Zum jetzigen Zeitpunkt ist jedoch zweifelhaft, ob traditionelle bildungspolitische Akteure und staatliche Infrastrukturen dies inkorporieren und angemessen verwerten können.

EU-weite Anerkennung von Bildungsabschlüssen und weitere Initiativen

Weitere bildungspolitische Entwicklungsperspektiven folgen aus weiteren Initiativen der EU-Kommission. Allen voran ist es der Auftrag an die Mitgliedstaaten, mit der Etablierung von Systemen der Validierung des non-formalen Lernens auf freiwilliger Basis zu beginnen, zu nennen.

Außerdem soll die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen und Lernerfahrungen bei Mobilitätsmaßnahmen verbessert werden. Daher schlägt die Kommission eine Empfehlung des Rates vor, die bis 2025 eine standardmäßige automatische Anerkennung von Qualifikationen ermöglichen soll: Alle Zeugnisse und Abschlüsse einer in der Union zugelassenen Bildungseinrichtung sowie die von solchen Einrichtungen bescheinigten Ergebnisse von Lernzeiten im Ausland sollten zum Zwecke des weiteren Lernens automatisch in allen Mitgliedstaaten anerkannt werden.⁹

Offen sind die Ergebnisse der Transparenzinitiative zu reglementierten Berufen, die seit 2013 versucht, einen einheitlichen europäischen Ansatz bei reglementierten Qualifikationen zu formulieren und umzusetzen. Gerade im Falle Deutschlands hat die EU in den länderspezifischen Empfehlungen die fehlende Umsetzung von Versprechungen moniert.¹⁰

Schließlich hat die Kommission die Schaffung einer EU-Arbeitsmarktbehörde für Anfang 2019 angekündigt, die Kontrollfunktionen bei reglementierten Berufen übernehmen soll. Diese Europäische Arbeitsbehörde soll jährlich mit 50 Mio. Euro und insgesamt 140 Mitarbeitern ausgestattet werden.¹¹

Literatur

Birgit Aschemann: „Adult Learning“ und europäische Koordination: wohin geht die Reise?, in: Magazin, Erwachsenenbildung.at, 2015, S. 2–13.

Sandra Bohlinger: Kalkül, Adaptivität und Intuition: zur Logik der europäischen Berufsbildungspolitik, in: Berufsbildung 165, 2017, S.7–9.

Karin Amos (Hrsg.): Governance und Interdependenz von Bildung, Baden-Baden 2017.

9 Europäische Kommission: Mitteilung: Ein stärkeres Europa aufbauen, 2018, hier S. 8.

10 Europäische Kommission: Länderbericht Deutschland, 7.3.2018, SWD(2018) 204 final, hier: S. 19.

11 Europäische Kommission: Pressemitteilung: Die Kommission beschließt Vorschläge zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde und für den Zugang zum Sozialschutz für alle, 13.8.2018, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1624_de.htm (letzter Zugriff: 1.7.2018).