

Bildungspolitik

Knut Diekmann

Die Bildungspolitik ist einer der Politikbereiche, denen nur wenig Aufmerksamkeit zuteil wird, da mit ihr nur wenige plötzliche Krisen einhergehen. Sie steht daher auch im Schatten der anderen Politikfelder, die große Richtungsentscheidungen erfordern. Das war auch im vergangenen Jahr der Fall, als erst Griechenland und dann die Flüchtlingskrise die Agenda dominierten. Dennoch spielt die Bildungspolitik weiter eine mittelfristig wichtige strategische Rolle, da sie es ist, die ein wesentliches Moment für den inneren wirtschaftlichen Zusammenhalt sowie den Wohlstand der Gemeinschaft ausmacht. Bei ihrer Ausrichtung geht damit eine wesentlich stärkere Betonung auf Qualifizierung für den Arbeitsmarkt einher als bisher. Dies hat auch damit zu tun, dass die ursprünglich zuständige Generaldirektion (GD) Bildung und Kultur (EAC) wesentliche Kapazitäten und Themen an die GD Beschäftigung, Soziales und Integration (EMPL) abgeben musste.

Bei der EAC verbleibt daher im Wesentlichen nur noch das große Förderprogramm ‚Erasmus+‘. Es ist im Kern ein Programm, das Maßnahmen zur Mobilität von Einzelpersonen bei ihren Bildungsanstrengungen außerhalb ihres Herkunftslandes fördert. Immerhin 66 Prozent der Mittel sind diesem Förderzweck vorbehalten. Für die Bewerbung können die Antragsteller erstmals ihre Sprachkenntnisse des Ziellandes testen und Vorbereitungskurse besuchen. An dem ‚Online Linguistic Support‘ (OLS) nimmt rund ein Viertel aller Geförderten teil.

Dass die Anstrengungen schon länger zurückreichen, zeigt das 40-jährige Jubiläum des Forschungsinstituts zur beruflichen Bildung (Cedefop) in Thessaloniki. Die nachgeordnete Behörde mit rund 130 Mitarbeitern ist zwar kleiner als ihre Äquivalente in den Mitgliedstaaten, jedoch mit Blick auf Forschung, Analyse und Politikberatung eine wichtige Unterstützung der Europäischen Kommission.¹ Eine solide Grundlage hat Cedefop mit dem neuen Launch des EU-Kompetenzpanoramas geschaffen.² Hiermit werden wissenschaftliche Daten in leicht verständlicher Form für politische Entscheidungsträger aufbereitet.

ESCO und die Digitalisierung des Arbeitsmarktes

Das Schlüsselprojekt ‚Eine europäische Klassifizierung für Fähigkeiten/ Kompetenzen, Qualifikationen und Berufe‘ (ESCO)³ steht vor seiner Einführungsreife. Es soll vor der Jahreswende 2016/2017 mit einer ersten Version veröffentlicht werden. Zwar ist das Projekt nur zwei offiziellen Zielen, nämlich der Schaffung einer gemeinsamen Sprache von Bildung und Arbeitsmarkt sowie einer neuen EU-eigenen Klassifikation verpflichtet, doch könnten seine potentiellen Auswirkungen weitreichend sein. Denn durch die neue

1 Siehe Cedefop: Kurzbericht 9108DE. Auf neuen Wegen, abrufbar unter: www.cedefop.europa.eu/files/9108_de.pdf (letzter Zugriff: 5.8.2016).

2 Siehe Cedefop: Skills Panorama. Inspiring your choices on skills and jobs in Europe, abrufbar unter: <http://skills Panorama.cedefop.europa.eu/en> (letzter Zugriff: 5.8.2016).

3 Siehe Europäische Kommission: ESCO, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/esco/portal/home> (letzter Zugriff: 5.8.2016).

Klassifikation werden einige Standards gesetzt, die eine europaweite Verbreitung erlangen sollen, wie etwa Kern-Beschäftigungsprofile, deren differenzierte Definition über Wissensbestandteile, Fertigkeit und Kompetenz, ihre direkten Entsprechungen in den 24 Amtssprachen oder die eigenverantwortliche Generierung ihrer Profile durch die Arbeitssuchenden.

Geradezu revolutionär ist jedoch die konsequente Nutzung der neuen Tools der Web 3.0.-Generation wie der ‚linked open data‘, die für die Vermittlung von Arbeitssuchenden und Unternehmen eine neue Welt etablieren könnten, das heißt das automatisierte Matching von freier Arbeitsstelle und Fachkraft. Hierdurch würde eine konsequente Digitalisierung der Vermittlung und des Matchings erreicht. Auch vernetzt ESCO durch das zugrunde liegende Prinzip der Interoperabilität verschiedene nationale Systeme und ermöglicht die gleichzeitige Anwendung in unterschiedlichen Sprachen.

ESCO erhält mit der Verordnung über Europäisches Netz der Arbeitsvermittlungen (EURES)⁴ erstmals eine rechtliche Grundlage. Somit wird aus einem Projekt eine Infrastruktur, die einen Rahmen für eine forcierte Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten schafft. Davon erhofft sich die Europäische Kommission einen Ausgleich zwischen Fachkräftebedarf und Arbeitslosigkeit. Damit sollen zudem die Langzeitfolgen der schweren Finanzkrise seit 2008 gemildert werden.

ESCO kann noch weitere Auswirkungen haben. Voraussetzung dafür ist die Veröffentlichung der Klassifikation als ‚Open Access‘-Lösung. Somit werden private Einrichtungen das Modell nutzen und für eigene Zwecke weiterentwickeln können. Das können Brancheneinrichtungen ebenso wie multinationale Unternehmen sein. Durch eine angedachte Verlinkung mit dem sozialen Netzwerk ‚Linked-In‘ könnten die ESCO-Kategorien eine weitere Verbreitung jenseits der Grenzen der Europäischen Union erfahren.

Für Deutschland wird sich die Frage stellen, inwieweit die in ESCO definierten Beschäftigungsprofile auch zur Grundlage eigener Politik gemacht werden. Da die Profile nicht deckungsgleich mit deutschen Berufen sind, ist unklar, inwieweit Deutschland eine Sonderrolle einnehmen wird.

„Skills Agenda“

Dass der Kopenhagen-Prozess für die berufliche Bildung einer neuen Ausrichtung bedarf, wurde der Europäischen Kommission mit Blick auf das Überangebot an Transparenzinstrumenten, aber auch hinsichtlich ihrer geringen Durchdringung des europäischen Arbeits- und Bildungsmarktes deutlich. Erste Überlegungen waren schon 2014 mit der „European Area of Skills and Qualifications“ angestellt worden, die jedoch bloßes Papier blieb.⁵

Im Riga-Kommuniqué konnte die Europäische Kommission mit den Mitgliedstaaten neue mittelfristige Schwerpunkte setzen. Ihren Wunsch nach einer Ausdehnung auf eine automatisierte Anerkennung folgten die nationalen Minister allerdings nicht.⁶

4 Verordnung (EU) 2016/589 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2016 über ein Europäisches Netz der Arbeitsvermittlungen (EURES), den Zugang von Arbeitnehmern zu mobilitätsfördernden Diensten und die weitere Integration der Arbeitsmärkte und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 492/2011 und (EU) Nr. 1296/2013, Verordnung (EU) 2016/589.

5 European Commission: Special Eurobarometer 417. European Area of Skills and Qualifications, Report, June 2014.

Die ‚Skills Agenda‘ soll den neuen gemeinsamen Ansatz aus Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik differenzieren.⁷ Damit wird eine Konzentration und enge Verzahnung der Instrumente versucht. Kurz vor ihrer Veröffentlichung hat die Europäische Kommission eine völlige Neugestaltung ihrer Gremienstruktur ins Spiel gebracht, was auf einen ernsthaften Versuch hindeutet, ihre Zielsetzungen durchzusetzen.

Der Vorschlag zielt auf eine massive Höherqualifizierung von Erwachsenen, die aufgrund geringer Qualifikationen Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt haben. Damit setzt die Europäische Kommission die Agenda der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) nach ihrer Untersuchung im Rahmen des Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC) fort. Im Kern ist die Kompetenzgarantie ausgerichtet auf:

- „eine Kompetenzbewertung, die es geringqualifizierten Erwachsenen ermöglicht, ihre vorhandenen Kompetenzen und ihren Weiterbildungsbedarf festzustellen;
- die Konzipierung und Unterbreitung eines Bildungsangebots, das auf die spezifische Situation des Einzelnen abgestimmt ist und auf vorhandenen Kompetenzen aufbaut;
- die Validierung und Anerkennung der auf dem individuellen Weiterbildungspfad erworbenen Kompetenzen.“

Die BQ-Anerkennungsrichtlinie

Die Europäische Kommission hat mit ihrer Transparenzinitiative die reglementierten Berufe als Hindernis für den Binnenmarkt ausgemacht. Dies liegt in ihrer These begründet, dass die Reglementierung von Qualifikationen nur camouffierter Protektionismus ist und dazu führt, dass das zwischenstaatliche Wirtschaften eine weitere Hürde zu überwinden hat. Dafür hat sie eine Reihe von Studien in Auftrag gegeben,⁸ deren Ergebnisse jedoch von den Mitgliedstaaten in Zweifel gezogen werden. Wie viele andere Mitgliedstaaten auch hält Deutschland am Status Quo und der Auffassung fest, dass der Abbau der Berufsreglementierung nicht zu mehr Wachstum und Beschäftigung führt, sondern die Zulassungsstrukturen eine tendenziell positive ökonomische Wirkung aufweisen. Dies zeigt sich auch in der Veröffentlichung des Nationalen Aktionsplans, mit dem Deutschland zaghafte Reformen ankündigt.⁹ Der Bundestag hingegen geht weiter als die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) gesteuerte Politik zugunsten des Binnenmarktes. Die Verteidigungslinie zeigt eine Reihe von Anträgen der Regierungsfractionen.¹⁰

6 Vgl. Latvian Presidency of the Council of the European Union/ European Commission: Riga Conclusions 2015 on a new set of medium-term deliverables in the field of VET for the period 2015-2020, as a result of the review of short-term deliverables defined in the 2010 Bruges Communiqué, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/2015-riga-conclusions_en.pdf (letzter Zugriff: 5.8.2016).

7 Vgl. Auch im Folgenden Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Einführung zur Einführung einer Kompetenzgarantie, COM(2016) 382 final.

8 Siehe u. a. Centre for Strategy & Evaluation Services: Surveys, abrufbar unter: <http://www.cses.co.uk/surveys/> (letzter Zugriff: 5.8.2016).

9 Siehe Action plan as part of the transparency initiative on regulated professions under Article 59 of Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications, abrufbar unter: ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17943/attachments/8/translations/en/renditions/native (letzter Zugriff: 5.8.2016).

10 Siehe u. a. Deutscher Bundestag: Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Transparenzinitiative der Europäischen Kommission mitgestalten – Bewährte Standards im Handwerk und in den Freien Berufen erhalten, 17. Juni 2015, Drucksache 18/5217.

Im April 2016 wird der sogenannte ‚Europäische Berufsausweis‘ (EBA) auf Grundlage der Durchführungsverordnung (EU) 2015/983 vom 24. Juni 2015 eingeführt. Er soll dazu dienen, die Mobilität von Fachkräften auf dem Europäischen Binnenmarkt zu erhöhen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um einen physischen Ausweis, sondern um eine elektronische Datei, mit der der Austausch von Informationen zwischen den Behörden aus Herkunfts- und Zielland erleichtert werden soll. Zunächst bleibt der EBA auf einige reglementierte Qualifikationen beschränkt.¹¹

Auch die geplante Einführung eines Dienstleistungspasses für den Europäischen Binnenmarkt zeigt das starke Drängen der Europäischen Kommission auf die Möglichkeiten, welche eGovernment-Strukturen bieten. Die Europäische Kommission hatte angekündigt, bis Ende 2016 einen solchen Dienstleistungspass für Schlüsselbranchen wie die Bauwirtschaft und Unternehmensdienstleistungen einzuführen. Für die weitere Ausgestaltung wurde jedoch im Juni 2016 zunächst eine öffentliche Konsultation gestartet.

Auch wenn aus den TTIP-Verhandlungen bislang nur wenige Informationen an die Öffentlichkeit gelangen, so lässt sich doch durch das Modell der CETA-Vereinbarung zwischen Kanada und der Europäischen Union ableiten, dass auch TTIP Auswirkungen auf die Anerkennung von Qualifikationen haben könnte. Der erleichterte Zugang zum Binnenmarkt würde somit einen vollständig neuen Sachverhalt begründen, nämlich das Dritt- und EU-Staaten eine Grundlage teilen. Eine tiefgründige Sorge bereitet jedoch die mögliche Konkurrenz privater Bildungsdienstleistungen zu staatlichen Bildungsinfrastrukturen sowie ihr Zugang zu öffentlichen Mitteln.¹²

Deutschland und seine Ausrichtung

Die Auswirkungen der Europäischen Ausbildungsallianz belaufen sich auf programmatische Selbstverpflichtungen, der Praxis in der beruflichen Ausbildung größere Priorität einzuräumen. Die mit der Allianz 2013 verbundene Jugendgarantie, die große Investitionssummen mobilisieren will, läuft allerdings weiter schleppend an. Immerhin haben alle Mitgliedstaaten zwischenzeitlich umfassende Umsetzungspläne für die Jugendgarantie vorgelegt. Nun heißt es, sie auch umzusetzen.¹³

Bei der Nationalen Agentur für Europa, einer Abteilung im Bundesinstitut für Berufsbildung, wurde die Koordinierungsstelle internationale Mobilität (IBS) neu eingerichtet.¹⁴

Damit erhofft man sich, Auslandsaufenthalte während einer Ausbildung weiter verbreiten zu können. Die gesetzliche Ermöglichung 2005 beabsichtigte schon die bessere Vorbereitung von Jugendlichen auf die sich internationalisierende Arbeitswelt, aber auch auf die Attraktivitätssteigerung der Berufsbildung. Daneben wurde eine neue Koordinierungsstelle

11 Europa.eu: Anerkennung von Berufsqualifikationen. Verfahren und benötigte Dokumente, 5. April 2016, abrufbar unter: http://europa.eu/youreurope/citizens/work/professional-qualifications/recognition-of-professional-qualifications/index_de.htm (letzter Zugriff: 8.8.2016); Europäische Kommission: EBA. Der Europäische Berufsausweis, KM-01-14-853-DE-C, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/european-professional-card-print_de.pdf (letzter Zugriff: 8.8.2016)

12 Siehe auch Deutscher Bundestag: Anfrage der Linken vom 29. April 2016, Drucksache 18/8359; Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung vom 8. Juni 2016, Drucksache 18/8715.

13 Siehe auch Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Jugendgarantie. Was ist die Jugendgarantie?, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/youth-employment/youth-guarantee/> (letzter Zugriff: 8.8.2016)

14 Nationale Agentur beim Bundesinstitut für Berufsbildung: Informations- und Beratungsstelle für Auslandsaufenthalte in der beruflichen Bildung (IBS), abrufbar unter: https://www.na-bibb.de/wer_wir_sind/aufgaben_und_leistungen/ibs_informations_und_beratungsstelle_fuer_auslandsaufenthalte_in_der_beruflichen_bildung.html (letzter Zugriff: 8.8.2016).

„Dekade für Alphabetisierung“ eingerichtet.¹⁵ Auch wenn dies eine nationale Initiative ist, so bleibt die Grundbildung doch ein Schwerpunkt der Europäischen Agenda für Erwachsenenbildung.

Flüchtlinge und ihre Qualifikationsherausforderungen

Eine völlig neue Zielgruppe wurde der Europäischen Union durch die Flüchtlingskrise 2015/2016 in der Bildungspolitik aufgezwungen. Aufgrund der enormen Spannungen um die Verteilung der Flüchtlinge ist es bislang noch zu keiner sichtbaren Initiative für ihre Qualifizierung gekommen. Daher sind die bisherigen Ideen Stückwerk, zeugen von dem Warten auf eine Konsolidierung. Einen gemeinsamen europäischen Ansatz gibt es (noch) nicht. Dies gleicht der Situation in den Mitgliedstaaten. Die Europäische Union kann nur auf ihre Instrumente zur Förderung von nationalen bis lokalen Projekten verweisen, um dezentrale Aktionen zu unterstützen. Dies ist bei Erasmus+ und im Europäischen Sozialfonds (ESF) der Fall.¹⁶

Einige Aspekte sind jedoch auch sichtbar. So hat die European Association for the Education of Adults beispielhaft eine Sammlung von Projektideen geschaffen.¹⁷ Die Nationale Agentur hat im April 2016 eine große Konferenz „Education, Participation, Integration – Erasmus+ and Refugees“ organisiert und zumindest eine Plattform für transnationale Aktivitäten anbieten können.¹⁸ Im Gegensatz zu nationalen Zielsetzungen, die zwischen Abschottung und Integration divergieren können, konzentriert sich die EU-Politik vor allem auf den humanitären Aspekt.

Stagnation von Bologna

Der Bologna-Prozess zur Schaffung eines europäischen Hochschulraumes sucht immer noch nach seiner Vollendung, obgleich wesentliche Bestandteile der Programmatik europaweit umgesetzt wurden. In Deutschland jedoch kam es zu einem überraschenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts, wonach der Gesetzgeber selbst die Akkreditierung von Studiengängen vorzunehmen hat, die Aufgabe nicht aber privaten Akteuren übertragen darf.¹⁹ Begründung dafür ist die Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz, das die Wissenschaftsfreiheit garantiert. Dies bedeutet für einen Leitgedanken des Bologna-Prozesses, nämlich der Qualitätssicherung und der eigenständigen Profilbildung, zumindest eine Einschränkung in einem wichtigen Mitgliedstaat.

Förderpolitik im Wandel

Die klassischen Investitionen in die Bildung übernimmt die Europäische Kommission durch den ESF und das neue Programm Erasmus+. Daneben gibt es Nischen, wie die Förderung von Einzelprojekten oder universitären Lehrstühlen.

15 Vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung: Koordinierungsstelle 'Dekade für Alphabetisierung', abrufbar unter: <https://www.bibb.de/de/39396.php> (letzter Zugriff: 8.8.2016).

16 Siehe beispielhaft Europäische Kommission: An European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final, S. 15.

17 European Association for the Education of Adults: Refugees, abrufbar unter: <http://www.eaea.org/en/policy-advocacy/adult-education-and-the-refugee-crisis.html> (letzter Zugriff: 8.8.2016).

18 Nationale Agentur beim Bundesinstitut für Berufsbildung: Education, Participation, Integration – Erasmus+ and Refugees, abrufbar unter: http://www.na-bibb.de/fileadmin/user_upload/Veranstaltungen_Material/Veranstaltungen_2016/Programme/TCA_programme_final_web.pdf (letzter Zugriff: 8.8.2016).

19 Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 17. Februar 2016 - 1 BvL 8/10.

In seiner Periode 2014 bis 2020 ist der ESF weiter der Zielgruppe der Benachteiligten auf den Arbeitsmärkten verpflichtet. Daher war beim Start die Neuverteilung vor allem auf die Mitgliedstaaten, die weiter unter den Folgen der Finanzkrise leiden, folgerichtig. In Deutschland ist alleine auf Bundesebene die Mehrheit der insgesamt 27 Einzelprogramme der Qualifizierung gewidmet, auch wenn sie auf verschiedene Bundesressorts verteilt sind.²⁰ Das demonstriert eindrucksvoll, dass Qualifizierung ‚die‘ politische Antwort auf die Schlechterstellung auf dem Arbeitsmarkt ist.

Erstaunlich ist bei den Investitionen allerdings, dass meist nur diejenigen auf dem Niveau der Niedrig-Qualifizierten profitieren, nicht aber diejenigen, die durch den digitalen Strukturwandel schleichend ihre – auch qualifizierten – Arbeitsplätze und Beschäftigungsmöglichkeiten verlieren. Zudem stellt sich in Konsequenz neuer Regelungen ein ernsthaftes praktisches Problem ein, da zwingend für die Förderung von Einzelpersonen auch deren Teilnehmerdaten erfasst werden müssen. Das dient der Berichterstattungspflicht gegenüber den EU-Institutionen. Dies führt jedoch dazu, dass sich Personen mit einem prekären rechtlichen Stand der Förderung verweigern.

Mit Blick auf die Förderung in Mehr-Jahres-Programmen zeigt sich, dass ein strukturelles Problem ungelöst bleibt: Die Evaluierungen über eine Programmperiode erfolgen erst nach Abschluss eines Programms, sodass sich ihre Ergebnisse nicht mehr für die konzeptionelle Gestaltung des Anschlussprogramms nutzen lassen.

Und auch die vielen Pilotprojekte erleiden ein ähnliches Schicksal, da kein etabliertes Verfahren besteht, ihre Resultate – als einen Experimente-Kasten - für die Bildungspolitik aufzubereiten, um daraus systematisch Schlussfolgerungen zu ziehen. Das sogenannte Mainstreaming erfolgt bloß durch eigenverantwortliches Handeln der Verwaltung. Der Anspruch einer Evidenz-basierten Politik wird somit nicht erfüllt.

Weiterführende Literatur

Sandra Bohlinger/Andreas Fischer (Hrsg.): Lehrbuch europäische Berufsbildungspolitik, Bielefeld 2015.

Britta Siebert: Welchen Einfluss hat die Europäische Union auf das deutsche Bildungssystem? München 2014.

Erasmus+. Mehr Austausch in Europa, in: Weiterbildung. Zeitschrift für Grundlagen, Praxis und Trends 4/2016.

20 Siehe auch Die Bundesregierung: Übersicht der ESF-Förderprogramme 2014-2020, abrufbar unter: <http://www.esf.de/portal/DE/Foerderperiode-2014-2020/ESF-Programme/inhalt.html;jsessionid=5C7CC64EC8B52D796D8F09D412EC7D43> (letzter Zugriff: 13.10.2016).