Bildungspolitisches Gespräch zur »New Skills Agenda« und ihren Implikationen für die Erwachsenenbildung

»BESSER DAS WORT ›GARANTIE‹ VERMEIDEN«

Mit der »Agenda für neue Kompetenzen« hat die EU-Kommission am 10. Juni 2016 ein Vorschlagspaket unterbreitet, das die EU-Bildungs- und -Arbeitsmarktpolitik auf Jahre hinaus prägen wird. Typisch für die Juncker-Kommission ist, dass man hier ein großes Rad drehen und die ungelösten Probleme des Mismatchs von Arbeitskräftebedarf und Kompetenzangebot tiefgreifend und umfassend bearbeiten will. Die »New Skills Agenda« wird von der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL) verantwortet und ist in Form einer »Mitteilung« veröffentlicht. Vorgeschlagen werden zehn Aktionen für die kommenden zwei Jahre. Neben der Überarbeitung des Europäischen Qualifikationsrahmens ist es vor allem die sog. Kompetenzgarantie für Geringqualifizierte, die in der Fachwelt Resonanz findet. Über die Bedeutung der Agenda für die Erwachsenenbildung sprach DIE Zeitschrift mit bildungspolitischen Akteuren: **Gina Ebner** (Europäischer Verband für Erwachsenenbildung, EAEA), **Heidemarie Stuhler** (Bundeministerium für Bildung und Forschung, BMBF), **Dr. Norbert Lurz** (Kultusministerium Baden-Württemberg), **Dr. Knut Diekmann** (Deutscher Industrie- und Handelskammertag, DIHK), **Hans Ulrich Nordhaus** (Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB), **Dr. Martin Noack** (Bertelsmann Stiftung). Fragen und Redaktion: **Dr. Peter Brandt**.

DIE: *Was bedeutet die Agenda für das Feld der Erwachsenenbildung?*
Lurz: Rund 20 Prozent der Erwachsenen haben allein in Deutschland enorme Defizite im Hinblick auf ihr Kompetenzniveau für Arbeit und Gesellschaft. So ist es ein wichtiges Thema der Erwachsenbildung, auf das sich die Kommission hier fokussiert.
Stuhler: Mit der New Skills Agenda wird m. E. insbesondere das informelle Lernen wertgeschätzt.
Ebner: Bisher ist die Erwachsenenbildung in der Agenda angesprochen als Akteur für die Anerkennung von Kompetenzen. Uns fehlt die Perspektive darauf, wie Erwachsenenbildung überhaupt erst Lernen und Kompetenzerwerb ermöglicht und insbesondere in der aufsuchenden Bildungsarbeit dazu beitragen kann. In den europäischen Strategien müssen also genau diese Potenziale deutlicher hervorgehoben werden.

DIE: *Wie werden Akteure der Erwachsenenbildung in die Agenda-Strategie einbezogen? Was kann die Erwachsenenbildung einbringen?*
Diekmann: Bislang wurde die Erwachsenenbildung mit einem eigenen Prozess von der EU-Kommission begleitet. Innerhalb der Skills Agenda, die auf den Erwerb bzw. das Nachholen von Grundkompetenzen zielt, wird sie eher implizit mitgedacht.
Nordhaus: Gelingen wird ihre Einbeziehung nur, wenn die Erwachsenbildung als gleichberechtigter Partner gesehen und anerkannt wird. Denn noch ist die Philosophie eher auf »Employability« ausgerichtet.
Lurz: Ich gehe davon aus, dass sich die Kultusministerkonferenz in den entsprechenden Gremien mit den Vorschlägen beschäftigen wird. Die neue Agenda kann helfen, die Bundesländer bei all den Maßnahmen zu unterstützen, die das Kompetenzdefizit bei Erwachsenen bearbeiten.

DIE: *Ergeben sich neue Geschäftsfelder für die Erwachsenenbildung?*
Noack: Durch den wichtigen Fokus auf digitale Kompetenzen bieten sich insbesondere für digitale Vorreiter neue Geschäftsfelder.
Diekmann: Aus Sicht der Wirtschaft sollte ein breites Grundbildungsangebot entwickelt werden, das auf die neuen Schlüsselkompetenzen modernen Wirtschaftens ausgerichtet ist. Denn die Unternehmen erwarten von ihren Mitarbeitenden eine höhere Eigenständigkeit sowohl bei der Entwicklung von Ideen als auch bei der Lösung von Problemen.
Nordhaus: Werden Bildungsprogramme und Initiativen auf eng begrenzte berufliche Qualifikationen zugeschnitten, wird dies den komplexen Anforderungen keineswegs gerecht – zumal der Staat darauf angewiesen ist, dass seine Bürgerinnen und Bürger nicht allein beruflich erfolgreich sind, sondern sich auch politisch, gesellschaftlich und kulturell

Online: http://www.diezeitschrift.de/42016/weiterbildungspolitik-01.pdf

an der Gestaltung beteiligen. Genau hier sehe ich den besonderen Beitrag und das »Geschäftsfeld« der Erwachsenenbildung.
Ebner: Wir plädieren weiterhin für ein umfassendes Verständnis von Grundbildung im Sinne von »life skills«, die im Rahmen der Skills Agenda zum Einsatz kommen sollten.

DIE: *Wie bewerten Sie die »Kompetenzgarantie« der Agenda?*
Noack: Formal Geringqualifizierte – allein in Deutschland 5,8 Mio. – sind die richtige Zielgruppe. Sie haben ein viermal so hohes Arbeitslosigkeitsrisiko wie Menschen mit Berufsabschluss. Auch die drei Maßnahmen der Kompetenzgarantie, Kompetenzen aufdecken, formal anerkennen und entwickeln, sind die richtigen Hebel, um sowohl mehr individuelle Teilhabe zu ermöglichen als auch wirksam dem sich weiter verschärfenden Fachkräftemangel entgegenzutreten. In allen drei Feldern hat Deutschland noch deutlichen Nachholbedarf. Konkret müssen wir Ergebnisse informellen und non-formalen Lernens standardisiert erfassen und arbeitsmarktverwertbar anerkennen. Gleichzeitig muss jedem Geringqualifizierten ein verlässlicher und wo nötig öffentlich (ko)finanzierter Weiterqualifizierungspfad offen stehen, der ihm flexibel und auf unterschiedliche Lebenssituationen angepasst den schrittweisen Erwerb des Vollabschlusses ermöglicht.

»Die richtigen Hebel«

Stuhler: Wenn es mit der Kompetenzgarantie gelänge, auch in Deutschland Wertschätzung für Kompetenzanerkennung zu generieren, wäre es eine sinnvolle Geschichte.
Ebner: Die Kompetenzgarantie ist eine ambitionierte Strategie mit erheblichem Potenzial. Sie könnte für viele europäische Bürger einen echten Unterschied machen, indem ein »upskilling« derjenigen möglich wird, die es am meisten nötig haben. Jedem soll ermöglicht werden, äquivalente Kompetenzen zur höheren Schulbildung zu erreichen. Aber welche Kompetenzen finden hier ihre Berücksichtigung? Geplant ist ja, den Rahmen für Schlüsselkompetenzen neu zu definieren. Wir plädieren ausdrücklich dafür, sowohl hier als auch bei der Kompetenzgarantie nicht nur auf basic skills zu setzen, sondern auf Lebenskompetenzen. Hierzu rechnen wir kritisches Denken, Problemlösekompetenz, metakognitive Kompetenzen (learning to learn), daneben digitale Kompetenzen, bürgerschaftliche und gesundheitsbezogene Kompetenzen. All das kann man nirgendwo besser erwerben als in Einrichtungen der Erwachsenenbildung.
Nordhaus: Auch aus Sicht der europäischen Gewerkschaften ist die Kompetenzgarantie viel zu eng gefasst. So kann sich das Programm nicht nur auf Geringqualifizierte und Arbeitslose konzentrieren. Die Menschen erwarten Antworten für atypische Beschäftigungsverhältnisse, Teilzeitbeschäftigung, Scheinselbstständigkeit, Zeitarbeit. All diese Gestaltungsfelder werden in der Kompetenzgarantie nicht aufgeführt. Wir haben bereits eine Europäische Ausbildungsallianz. Eine Europäische Weiterbildungsallianz wäre längst überfällig. Hier könnten die Akteure der Erwachsenenbildung gemeinsam mit den Gewerkschaften aktiv werden.

»Konstruktion gänzlich missglückt«

Diekmann: Im Grundsatz sind die aufgegriffenen Sachverhalte und Zielstellungen der Kompetenzgarantie durchaus nachvollziehbar. Leider ist die Idee in ihrer Konstruktion gänzlich missglückt. Erstens kann es nicht sein, dass man den Mitgliedsstaaten eine politische Zielsetzung vorgibt und sich anschließend finanziell aus der Verantwortung stiehlt. Zweitens ist ein aktives Recht auf eine Leistung durch den Staat in etwa so zu beurteilen wie das Recht jedes Kuwaiti auf eine eigene Wohnung. Der Erwachsene selbst hat doch eigene Verantwortung für sein Lebensschicksal zu übernehmen. Und drittens überspielt man das Dilemma, das vor allem diejenigen, die aufgrund ihrer objektiven persönlichen Situation am ehesten auf Weiterbildung angewiesen sind, nur wenig motiviert sind, sich für ihre eigene fortlaufende Qualifizierung zu engagieren.

»Richtiger Schritt, falsches Instrument«

Lurz: Aus meiner Sicht hat die Kommission für einen richtigen Schritt das falsche Instrument gewählt. Garantien über die Bildungszuständigkeiten gerade der deutschen Länder hinaus auszusprechen, wird eher zu einer Abwehrhaltung führen. Es wäre besser gewesen, das Wort Garantie zu vermeiden oder wenigstens eigens hierfür zugeschnittene Fördermaßnahmen seitens der EU in Aussicht zu stellen. Ich hoffe, dass im EU-Bildungsministerrat im November beide Aspekte noch nachbearbeitet werden können.

DIE: *Inwieweit trägt die Agenda die Handschrift der GD EMPL?*
Lurz: Ich glaube nicht, dass an dieser Stelle die Generaldirektionen Beschäftigung und Bildung auseinander dividiert werden sollten. Bei den gewaltigen Arbeitsmarktproblemen in vielen Mitgliedsstaaten ist die Agenda für Kompetenzen eine wie ich meine ausgewogene Reaktion der Kommission insgesamt.
Diekmann: Schon immer gehen bei der EU-Kommission die beiden Generaldirektionen Bildung und Kultur sowie Beschäftigung Hand in Hand. Mit der Juncker-Kommission hat sich jedoch das vorherige fragile Gleichgewicht klar zugunsten der Perspektive des Arbeitsmarkts verschoben. Trotzdem sehe ich eine Anschlussfähigkeit für die Erwachsenenbildung. Denn auch der GD EMPL geht es um Teilhabe.

DIE: *Die Agenda entfaltet für die Mitgliedsstaaten zunächst keinerlei Bindungskraft. Mit welchem Aktivie-*

Online: http://www.diezeitschrift.de/42016-weiterbildungspolitik-01..pdf

rungspotenzial darf für Deutschland gerechnet werden?
Diekmann: Die Skills Agenda ist zweifellos ein umfassender und einmaliger Ansatz in Beschäftigungs- und Bildungspolitik. Am ehesten ist er noch mit dem epochalen Memorandum zum lebenslangen Lernen (2000) zu vergleichen. Formal handelt es sich um eine Programmatik, die keinen rechtlichen Zwang zum Handeln der Mitgliedsstaaten auslöst. Gleichwohl ist die Agenda ein Entwurf, der mittel- und langfristig ausgelegt ist und damit einen Diskurs entfacht.

Agenda als »umfassender und einmaliger Ansatz«

Lurz: Die Agenda wird auf der Bundes- und Länderebene schon jetzt heftig diskutiert. Ich bin mir sicher, dass der anstehende Prozess im Zuge des geplanten 10-Punkte-Plans der EU zu vielfältigen Aktivitäten in Deutschland führen wird.
Stuhler: Ich bin da vorsichtiger. Grundsätzlich könnte die Skills Agenda Aktivierungspotenzial auch für Deutschland haben; es darf aber eher damit gerechnet werden, dass es nicht wahrgenommen wird. In Deutschland setzt man auf in formalen Kontexten erworbene Bildungszertifikate. Wir wissen, dass »geringqualifiziert« ein Charakteristikum für ein nicht vorhandenes Zertifikat ist. Wir wissen aber auch, dass eine nicht zu unterschätzende Anzahl gering Qualifizierter über hohe und höchste Kompetenzen verfügt. Dieses Kompetenzpotenzial findet keine Wertschätzung, weil versucht wird, es den formalen Zertifizierungslogiken entsprechend zu adaptieren.
Noack: Deshalb gibt es einen gewissen Handlungsdruck mit Blick auf die Bewertung, Entwicklung und Anerkennung von Kompetenzen. Ich habe die Hoffnung, dass die in der Agenda und speziell in der Kompetenzgarantie angestrebten Maßnahmen bei der Lösungsfindung durchaus behilflich sein und bestehende Entwicklungsprozesse beschleunigen können. Dies gilt besonders für den Fall, dass die Kompetenzgarantie als Ratsempfehlung beschlossen wird und somit die Mitgliedsstaaten binnen eines Jahres einen Umsetzungsplan vorlegen müssen, der Ende 2018 auf Einhaltung überprüft wird. Zentral wird dabei die erfolgreiche Einbindung der Sozialpartner sein.

DIE: *Wie geht es weiter mit den Qualifikationsrahmen und den Beratungen zur Frage, wie Ergebnisse non-formalen und informellen Lernens berücksichtigt werden können?*
Diekmann: Der vorgelegte Entwurf für eine EQF-Weiterentwicklung verändert die Idee von Qualifikationsrahmen. Bedenklich stimmt mich, dass die EU-Kommission damit ein Transparenz- zu einem Steuerungsinstrument hin verändert, einschließlich Akkreditierung und Angebotsmatrix. Was die Zuordnung des sog. non-formalen Lernens und die Integration des informellen Lernens in den DQR betrifft, so hat die Agenda nichts Neues zu bieten.
Noack: Wenn man den EQF an Qualifikationsrahmen von Nicht-EU-Ländern anpasst, so hilft das nur denen, die bereits einen Abschluss haben, genau wie das deutsche Anerkennungsgesetz in seiner derzeitigen Auslegung. Informelles und non-formales Lernen wären damit immer noch nicht berücksichtigt. Dabei schlagen die im jüngsten BIBB-Expertenmonitor befragten Berufsbildungsfachleute gerade den DQR als einen sinnvollen Referenzrahmen für die Anerkennung informellen Lernens vor.

DIE: *Bei den Instrumenten der Kompetenzermittlung und bei den Verfahren der Validierung gibt es in Europa eine bunte Vielfalt. Hier wird offenbar eine gewisse Vereinheitlichung angestrebt.*
Diekmann: Der Wunsch nach einem einheitlichen nationalen Rahmen ist ein Grundansatz der EU-Kommission. Auch hat die Ratsempfehlung zur Validierung bereits die Perspektive programmatisch formuliert. Es ist daher bis 2018 abzuwarten, welche Vorschläge die Mitgliedsstaaten vorlegen werden. Die EU benötigt dabei kein einheitliches Verfahren, aber ein einheitliches Verständnis von Kompetenzfeststellung. Dazu gehören die Zielgruppen, die Zielsetzungen, die thematische Reichweite, ein Qualitätsbegriff, Finanzierung usw. Erfolgt das nicht, ist nicht mit einer breiten Akzeptanz solcher Tests zu rechnen.
Nordhaus: Ich würde noch grundsätzlicher sagen: Wir brauchen zunächst ein gemeinsames Bildungsverständnis. Wenn die Kommission von skills redet, sind hier insbesondere Fertigkeiten gemeint. Arbeit ist mehr als Beschäftigung, sie umfasst Gestaltungsmöglichkeiten und trägt zur Entwicklung individueller und beruflicher Kompetenzen bei. All das muss sich auch in den Verfahren zur Kompetenzfeststellung widerspiegeln.
Stuhler: Eine Vereinheitlichung der Verfahren zur Kompetenzvalidierung halte ich für eher wenig sinnvoll, denn die nationalen Systeme sind viel zu unterschiedlich; aber ein gewisser Referenzrahmen könnte hilfreich sein.
Lurz: Auch aus Ländersicht ist eine Vereinheitlichung nur bedingt wünschenswert. Vielfalt fördert schließlich auch den Wettbewerb.
Noack: Es kommt auf das Ziel an: Wenn es um individuelle Stärkung oder berufliche Orientierung der Teilnehmer geht, können verschiedene Instrumente die Vielfalt der Lebenssituationen besser abbilden als ein einziges Instrument. Wenn es der Kommission jedoch um die formale Anerkennung von Kompetenzen im Sinne von Teil- und Vollabschlüssen geht, ist eine Standardisierung der Verfahren geboten.

»Chancen für benachteiligte Personen erhöhen«

DIE: *Die Ermittlung und Validierung von Kompetenzen ist gerade in Bezug auf die zugewanderten Personen aus Drittstaaten eine große Herausforderung. Stellt die Agenda hier die richtigen Weichen?*

Online: http://www.diezeitschrift.de/42016-weiterbildungspolitik-01..pdf

Ebner: Zunächst einmal richtet sich die Agenda an EU-Bürger. Dass hier im Zuge der Flüchtlingssituation auch an Instrumente für die Kompetenzanerkennung von Nicht-EU-Migranten gedacht wird, ist wichtig und richtig. Das entspricht der Grundrichtung der Agenda, Chancen für benachteiligte Personen zu erhöhen und Arbeitsmarktbedarfe und individuelle Kompetenzentwicklung besser aufeinander abzustimmen.
Noack: Der von der Agenda angeregte Good-Practice-Austausch zu Kompetenzanerkennungs-Ansätzen ist sicher hilfreich. Am Ende ist es aber mit dem bloßen Aufdecken von Kompetenzen nicht getan. Sie müssen auch gegen die Standards des jeweiligen (Berufs-) Bildungssystems gemessen werden, um am Arbeitsmarkt tatsächlich einen Mehrwert für Migranten und mögliche Arbeitgeber zu entfalten. Was hier im Rahmen der Agenda etwas kurz kommt, ist die direkte Zusammenarbeit von Sozialpartnern bzgl. der Kompetenzanerkennung. Hier hätte die EU die Möglichkeit, Sektor-Gruppen zusammenzustellen und innovative Ansätze für massentaugliche Kompetenztests zu entwickeln.
Nordhaus: Die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen ist eine gemeinsame Aufgabe. Ich halte es für sehr wichtig, dass die Kommission die Integration beschleunigen will. Und an die Adresse der Sozialpartner: Wir haben noch viel zu tun, um eine betriebliche Willkommenskultur mit Leben zu füllen.

DIE: *Vielen Dank für Ihre Einschätzungen!*

Politische Ursprünge, aktuelle Herausforderungen und Zukunftsszenarien

VALIDIERUNG IN EUROPA

Georgios K. Zarifis

Die Debatte um die Validierung von Kompetenzen ist nicht neu – und dennoch gibt es keine europaweit einheitliche Verwendung von Begriffen und Konzepten. Nach einem Blick auf die europäische Geschichte der Validierung zeigt der Autor aktuelle Herausforderungen für eine stärkere Einbindung informell und non-formal erworbener Kompetenzen in Validierungsprozesse auf: Dabei gelte es zu unterscheiden: Wann sprechen wir von Validierung als Konzept, wann von Validierung als Prozess?

Die Validierung von nicht formalem und informellem Lernen bildet zurzeit einen Schwerpunkt in der bildungspolitischen Debatte in Europa. Zahlreiche von der EU geförderte Projekte, Studien, Grundsatzpapiere und Initiativen auf nationaler und europäischer Ebene beschäftigen sich mit dieser Frage, damit das Konzept im Rahmen der Europa-2020-Strategie umgesetzt werden kann. Ein wichtiger Beitrag wurde am 20. Dezember 2012 vom Rat der Europäischen Union veröffentlicht, aufbauend auf entsprechenden Initiativen und Richtlinien des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP). Das Papier enthält »Empfehlungen zur Validierung von nicht formalem und informellem Lernen« und fordert die einzelnen Mitgliedstaaten auf, bis 2018 geeignete Verfahren einzuführen. Die Empfehlung benennt außerdem die wesentlichen Komponenten eines Validierungsprozesses (Official Journal of the European Union: 3–5).

Politische Ursprünge

Versteht man Validierung als einen Prozess, der auf die Identifizierung und Anerkennung früher erworbener Kenntnisse ausgerichtet ist, dann steht außer Frage, dass die Bewertung dieses Lernens Kompetenzen berücksichtigen muss, die in (informellen) Lernkontexten wie (Lernen am) Arbeitsplatz, im Praktikum, in Mobilität, in Familie, Nachbarschaft und anderen gesellschaftlichen Kontexten erworben wurden. Validierung zielt auf die Sichtbarmachung und Beurteilung des gesamten Wissens- und Kompetenzspektrums einer Person – und zwar unabhängig davon, wo und wie es erworben wurde. Aktualität (aber auch zusätzliche Herausforderungen) erfährt Validierung durch den Wandel in Gesellschaft und Arbeitsleben, den damit einhergehenden Anpassungsprozessen, der Notwendigkeit von lebenslangem Lernen sowie der zunehmenden Verdrängung tradierter, konventioneller und formaler Lernformen.
Man kann hierbei zumindest zwei Sichtweisen auf Validierung unterscheiden: Als (summatives) Bewertungskonzept bezieht sich Validierung direkt auf die Anerkennung von Lernergebnissen und Kompetenzen, die durch nicht formales und informelles Lernen erworben wurden (vgl. Singh, 2005: 12). Betrachtet man Validierung als eher formativen Prozess, dann geht es darum, die auf nicht formalem und informellem Wege erworbenen Kompetenzen (vor allem horizontaler und übergreifender Art) ans Licht zu holen, sichtbar zu machen und mit Mehrwert zu versehen – und zwar mithilfe von Instrumenten, Mechanismen und Techniken, die diesem Prozess eine gewisse Verlässlichkeit verleihen, aber auch das Ergebnis des Lernprozesses überprüfen und somit autorisieren.

Online: http://www.diezeitschrift.de/42016-weiterbildungspolitik-01..pdf