ZfW (2016) 39:125–129
DOI 10.1007/s40955-016-0072-y

veröffentlicht in Zusammenarbeit mit DIE

EDITORIAL

Politiken der Grundbildung im internationalen Vergleich

Comparing policies on literacy and basic education

Alexandra Ioannidou · Josef Schrader

© Der/die Autor(en) 2016. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Laut einer Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom Juni 2016 verfügen 70 Mio. Europäerinnen und Europäer über unzureichende Lese- und Schreibkompetenzen; noch mehr Menschen werden Defizite beim Rechnen und bei den digitalen Kompetenzen bescheinigt (vgl. European Commission 2016). Daraus leitet die Kommission eine „neue umfassende europäische Kompetenzagenda" ab, die in den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden soll. Dies ist nur eine der jüngsten Wortmeldungen in der Debatte um Grundkompetenzen, die mit den großen Studien zur Kompetenzerfassung wie dem *International Adult Literacy Survey* (IALS) (vgl. OECD 2000) und *Adult Literacy and Lifeskills Survey* (ALLS) (vgl. OECD 2005) in den späten 1990er Jahren ihren Anfang genommen und in Deutschland mit der PIAAC- und der leo. – Level-One Studie eine neue Dynamik erhalten haben.

Die Veröffentlichung der ersten Ergebnisse des *Programme for the International Assessment of Adult Competencies* (PIAAC) der OECD im Jahr 2013 (vgl. OECD 2013), welches die Grundkompetenzen Erwachsener in den Bereichen Lesen, Alltagsmathematik und technologiebasierte Problemlösungskompetenz in verschiedenen Ländern miteinander verglichen hat, zeigte, dass ein relativ großer Prozentsatz von Personen in hochentwickelten Industriegesellschaften nicht in der Lage ist, die unterste Stufe von Grundkompetenzen, wie in PIAAC gemessen, zu erreichen, und damit nicht in ausreichendem Maße über basale Kompetenzen zur Alltagsbewältigung verfügt.

In Deutschland wurde die Debatte um Grundkompetenzen auch durch die nationale leo. – Level-One Studie angeregt, wonach rund 7,5 Mio. Menschen in der erwerbsfähigen Bevölkerung als funktionale Analphabeten gelten (vgl. Grotlüschen

A. Ioannidou (✉) · J. Schrader (✉)
Deutsches Institut für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen, Bonn, Deutschland
E-Mail: ioannidou@die-bonn.de; schrader@die-bonn.de

und Riekmann 2012). Als Konsequenz aus den Befunden aus den Large-Scale-Assessments hat die bildungspolitische Debatte um die Sicherung eines Mindestmaßes an Bildung und Kompetenzen für alle Menschen in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.

Die 2015 von Bund und Ländern ausgerufene „Nationale Dekade für Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener" ist ein eindeutiger Beleg dafür. Dabei hatte sich bereits im Rahmen der Weltalphabetisierungsdekade der Vereinten Nationen (2003–2012) in Deutschland ein Bündnis für Alphabetisierung und Grundbildung konstituiert, welches aus verschiedenen Akteuren aus Bund, Ländern, Weiterbildungsorganisationen, Sozialpartnern und der Bundesagentur für Arbeit bestand und eine Nationale Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener entwickelte.

Während Alphabetisierung als Begriff jedoch in den Hintergrund rückt, scheint das Konzept der Grundbildung offener und international anschlussfähiger zu sein (vgl. Tröster und Schrader 2016). Denn Grundbildung wird als Querschnittsthema betrachtet, welches „sich nicht in Bezug auf feststehende Inhalte und Kompetenzen, sondern mit Blick auf die Erreichung bestimmter Ziele" bestimmen lässt (Euringer 2016, S. 36). Grundbildung im Sinne der Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit lässt sich als Aufgabe eines Wohlfahrtsstaates interpretieren, der auf die ökonomische und soziale Wohlfahrt seiner Bürger abzielt (vgl. Knauber und Ioannidou 2016). Unabhängig davon, ob Bildung als soziales Recht (vgl. Marshall 1964) oder als Humankapital (vgl. Becker 1993) konzipiert und als Absicherung gegen den sozialen Abstieg betrachtet wird, ist Bildung an Leistungen (materielle und immaterielle) des Sozialstaates gekoppelt. Die steigenden Herausforderungen an den Staat und die angestrebte Transformation von einem fürsorgenden hin zu einem aktivierenden Sozialstaat tangieren folglich auch die Bildungspolitik.

Hinzu kommt, dass aufgrund der aktuellen, durch Flucht und Vertreibung forcierten Zuwanderung und der damit verbundenen Erwartung an eine gelungene Integration der Geflüchteten die oben beschriebenen Herausforderungen an Wissenschaft, Politik und Praxis der Weiterbildung zusätzlich zunehmen werden.

Vor diesem Hintergrund ist das aktuelle Heft der *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung* dem Thema „Politiken der Grundbildung im internationalen Vergleich" gewidmet. Die zahlreich eingegangenen Beiträge nehmen eine explizit international-vergleichende Perspektive ein und zeugen von einer intensiven Auseinandersetzung der deutschen wie auch internationalen Scientific Community mit diesem Thema.

Der Beitrag von *Carolin Knauber und Alexandra Ioannidou* untersucht auf der Grundlage empirischer Daten aus dem Projekt EU-Alpha das Zusammenspiel von *policy, polity* und *politics* in der Grundbildungspolitik in den vier Ländern England, Niederlande, Österreich und der Türkei. Die Autorinnen analysieren, wie Politiken der Grundbildung auf der Ebene der Politikformulierung (*policy*) verstanden und wie sie, unter Berücksichtigung der institutionellen Regeln und Handlungszuständigkeiten des mehrebenenpolitischen Systems (*polity*), von jeweiligen Akteurskonstellationen in nationale Bildungspolitik umgesetzt werden (*politics*). Der Beitrag identifiziert unterschiedliche Governance-Strukturen in den hier betrachteten Ländern und beschreibt somit Unterschiede von der Politikformulierung bis hin zur Implementierung über die Fall-Länder hinweg.

Dass Prozesse der Bildungsbenachteiligung kumulativ über den Lebenslauf wirken, dass die Weiterbildung durch „weiche“ und „harte“ Selektionsmechanismen soziale Selektivität verstärkt und dass auch regionale Kontexte von Bedeutung für Bildungschancen sind, ist bereits mehrfach belegt worden (vgl. Tippelt und v. Hippel 2005; Bremer und Kleemann-Göhrig 2011; Schlögl et al. 2015; Martin et al. 2015). Wenig bekannt ist bislang aber u. a., wie genau Faktoren und Konstellationen auf der System- und Akteursebene die Beteiligung an Weiterbildung bzw. an Angeboten der Grundbildung beeinflussen. Genau das untersuchen *Andreas Martin und Ina Rüber* in ihrem Beitrag zur Weiterbildungsbeteiligung Geringqualifizierter mittels einer Mehrebenenanalyse. Mithilfe von Daten des *European Labour Force Survey* aus dem Jahr 2013 zeigen sie unter anderem, dass a) die Höhe öffentlicher Bildungsausgaben mit der individuellen Teilnahme an Weiterbildung positiv korreliert und b) bei höheren öffentlichen Bildungsausgaben die Benachteiligung Geringqualifizierter geringer ist.

Die Entscheidung für eine Bildungsbeteiligung hängt aber nicht nur von Makrostrukturen und vom Angebot ab. Sie wird überdies von individuellen Mikrofaktoren, ergo von der Nachfrageseite bestimmt. Das gilt insbesondere für die Gruppe der Bildungsbenachteiligten, die *David Mallows und Jennifer Litster* in ihrem Beitrag „Literacy as Supply and Demand“ betrachtet. Unter Heranziehung der Ergebnisse nationaler und internationaler Untersuchungen zur Literalität Erwachsener stellen sie die berechtigte Frage, warum diese großen Gruppen, denen mangelnde Kompetenzen zur Alltagsbewältigung bescheinigt werden, nicht für Grundbildungsangebote gewonnen werden können. Sie kommen unter anderem zu dem Schluss, dass der Bedarf bei vielen Erwachsenen unentdeckt bleibt, weil Grundkompetenzen im Arbeitsplatz oder im Alltag dieser Menschen gar nicht gefragt werden. Dies könnte zu einem Teufelskreis führen, da Kompetenzen, die nicht gefragt oder angewendet werden, an Bedeutung verlieren und verkümmern.

Anke Grotlüschen beschäftigt sich in ihrem Beitrag „Politische Grundbildung – Theoretische und empirische Annäherungen“ mit der Frage, ob eine auf arbeitsorientierte Grundbildung ausgerichtete Forschung und Politik nicht möglicherweise Felder ausschließt, die emanzipatorisches Potenzial für die Teilnehmenden haben, nämlich politische Grundbildung. Dabei greift sie auf politikwissenschaftliche und ökonomische Gegenwartsanalysen (Rosanvallon sowie Piketty) zurück, um die Relevanz politischer Grundbildung in einer zunehmend entsolidarisierten Gesellschaft aufzuzeigen. Auf der Basis von PIAAC-Daten geht sie der Frage nach, ob bei gering literalisierten Erwachsenen auch geringer ausgeprägte politische Wirksamkeitserwartungen sowie geringeres soziales Vertrauen zu erwarten sind und ob gering literalisierte Erwachsene sich weniger freiwillig engagieren als hoch literalisierte Gruppen.

Jean-Pierre Jeantheau beschreibt eine nationale Praxis in Frankreich, bei der die Verbindung zwischen Literalität und politischer Partizipation deutlich zu erkennen ist: den jährlich stattfindenden „*Defence and Citizenship Day*“ (JDC), der als „last step of the Parcours citoyen (*Journey to citizenship*)“ begriffen wird. Im Rahmen des JDC beteiligt sich fast eine gesamte Kohorte junger Franzosen an nationalen Literalitätstests (ca. 800.000 junge Menschen zwischen zumeist 17 und 19 Jahren). Der JDC wird vom Bildungsministerium in Frankreich sowie in den französischen

Überseegebieten jährlich als ein diagnostisches Instrument eingesetzt, um diejenigen Personen zu identifizieren, die Lese- und Schreibschwierigkeiten haben. Ihnen wird im Anschluss, in Kooperation mit der staatlichen Verwaltung, lokalen Partnern und zivilgesellschaftlichen Akteuren, ein passendes Angebot zur Verbesserung dieser Kompetenzen erstellt.

In der Tradition der *critical policy analysis* befasst sich *Ralf St. Clair* in seinem Beitrag mit der Frage nach dem Potenzial, das internationale Large-Scale-Assessments besitzen, um evidenzbasierte Bildungsreformen zu unterstützen. Als Beispiel für seine Ausführungen nimmt er PIAAC und untersucht dessen Einfluss auf die Grundbildungspolitik in Kanada. Dabei stellt er fest, dass, trotz des langjährigen und intensiven Engagements Kanadas bei der Entwicklung von Large-Scale-Assessments zur Literalität Erwachsener (u. a. auch IALS und ALLS) der Einfluss der Studien auf der Ebene der Politikimplementierung eher gering bleibt. Dafür benennt er zwei Gründe: a) die Schwierigkeit, Ergebnisse aus Querschnittsstudien zur Literalität aus verschiedenen Zeitmessungen miteinander zu vergleichen, und b) die fehlende Bereitschaft des Staates, Organisationen zu unterstützen, die Grundbildungskonzepte implementieren sollen.

Die Konkretisierung dessen, was mit Begriffen wie „Literalität“ oder „Grundbildung“ jeweils gemeint ist, ist nicht nur eine theoretische oder eine empirische Frage, sondern wird immer auch durch heterogene Interessen der Akteure aus Politik und Praxis bestimmt. Das zeigt *Caroline Euringer* in ihrem Beitrag „Grundbildung im Spannungsfeld bildungspolitischer Ein- und Abgrenzungsinteressen“. Sie geht der Frage nach, wie der Grundbildungsbegriff vor dem Hintergrund der Interessen und Machtverhältnisse im Feld der öffentlichen Bildungsverwaltung der Länder ein- und abgegrenzt wird. Im Vordergrund stehen hier empirisch-qualitative Befunde, die neo-institutionalistisch bzw. im Anschluss an Bourdieus Verständnis des Staates als Feld der Macht interpretiert werden. Die Ergebnisse zeigen, dass die Ein- und Abgrenzung von Grundbildung in Deutschland nicht nur durch allgemeine Ziele wie Teilhabe und Weiterlernen begründet wird, sondern dass vor allem formale Zuständigkeiten und finanzielle Ressourcen eine Rolle bei der möglichen Definition als Grundbildung spielen.

Schließlich vergleicht *Anke Grotlüschen* auf der Basis nationaler und internationaler Studien zur Weiterbildungsbeteiligung und zu Grundkompetenzen den Zusammenhang zwischen Weiterbildungsbeteiligung und Performanz in Grundkompetenzen (Lese- und Rechenfähigkeit), wie sie (auch) in PIAAC gemessen werden. Auf Grundlage von deskriptiven Statistiken beschreibt sie Beteiligungsstrukturen und Kompetenzlevel („level I and below versus level IV und above“) nach verschiedenen Lernformen (formal, non-formal) und verschiedenen Kontexten und stellt u. a. fest, dass der „Matthäus-Effekt“ auch in diesem Fall zum Ausdruck kommt.

Die Diskussion um Politiken der Grundbildung, wie von den Autorinnen und Autoren dieses Heftes der Zeitschrift für Weiterbildungsforschung angeregt werden, lässt erkennen, dass es um einen bildungspolitischen und erwachsenenpädagogischen höchst folgenreichen Diskurs handelt. Ländervergleichende Forschungsarbeiten dazu existieren bisher kaum, dafür gibt es einzelne Überblicksarbeiten und Berichte zu Grundbildungsprogrammen in verschiedenen Ländern und deren Effekte (vgl. Aschemann 2015; ELINET 2016a, 2016b, 2016c). Diese lassen deutliche Fortschrit-

te in der Beschreibung der Phänomene erkennen, noch ist aber die Befundlage nicht ausreichend, um die international variierenden Defizite bei den Grundkompetenzen der erwachsenen Bevölkerung in den einzelnen Ländern „erklären“ zu können. Vor diesem Hintergrund wird eine wichtige Fragestellung weiterhin bleiben, wie einzelne Staaten Grundkompetenzen Erwachsener zu verbessern suchen und wie erfolgsversprechende Modelle aussehen können.

Open Access Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Literatur

Aschemann, B. (2015). Basisbildung wirkt. Wie wirkt Basisbildung? Eine internationale Forschungsübersicht. http://erwachsenenbildung.at/downloads/service/materialien-eb_2015_1_wiewirktbasisbildung_aschemann.pdf. Zugegriffen: 22. Juli 2016.

Becker, G. S. (1993). *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education* (3. Aufl.). Chicago: The University of Chicago Press.

Bremer, H., & Kleemann-Göhring, M. (2011). Weiterbildung und „Bildungsferne“. Forschungsbefunde, theoretische Einsichten und Möglichkeiten für die Praxis. Essen. http://www.uni-due.de/imperia/md/content/politische-bildung/arbeitshilfe_potenziale. Zugegriffen: 18. Mai 2016.

ELINET (2016a). Literacy in Austria: country report adults. http://www.eli-net.eu/fileadmin/ELINET/Redaktion/user_upload/Austria_Adults_Report1.pdf. Zugegriffen: 22. Juli 2016.

ELINET (2016b). Literacy in England: country report adults. http://www.eli-net.eu/fileadmin/ELINET/Redaktion/user_upload/England_Adults_Report.pdf. Zugegriffen: 22. Juli 2016.

ELINET (2016c). Literacy in Denmark: country report adults. http://www.eli-net.eu/fileadmin/ELINET/Redaktion/user_upload/Dennmark_Adults_Report.pdf. Zugegriffen: 22. Juli 2016.

Euringer, C. (2016). Grundbildung im Spannungsfeld förderpolitischer Interessen. *ALFA-FORUM. Zeitschrift für Alphabetisierung und Grundbildung*, *89*, 36–41.

European Commission (2016). Ten actions to help equip people in Europe with better skills. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2039_de.htm. Zugegriffen: 22. Juli 2016.

Grotlüschen, A., & Riekmann, W. (Hrsg.). (2012). *Funktionaler Analphabetismus in Deutschland. Ergebnisse der ersten leo. – Level-One Studie*. Münster: Waxmann.

Knauber, C., & Ioannidou, A. (2016). Grundbildungspolitik im Wohlfahrtsstaat: Akteure, Inhalte und Umsetzungsstrategien im internationalen Vergleich. In J. Schmid, K. Amos, J. Schrader & A. Thiel (Hrsg.), *Governance und Interdependenz von Bildung. Internationale Studien und Vergleiche*. Baden-Baden: Nomos.

Marshall, T. H. (1964). *Class, citizenship and social development*. Garden City: Doubleday.

Martin, A., Schömann, K., Schrader, J., & Kupper, H. (Hrsg.). (2015). *Deutscher Weiterbildungsatlas*. Bielefeld: W. Bertelsmann.

OECD (2000). Literacy in the information age. https://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/41529765.pdf. Zugegriffen: 22. Juli 2016.

OECD (2005). Learning a living. http://www.oecd.org/education/innovation-education/34867438.pdf. Zugegriffen: 22. Juli 2016.

OECD (2013). OECD skills outlook 2013: first results from the survey of adult skills. http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en. Zugegriffen: 22. Juli 2016.

Schlögl, P., Iller, C., & Gruber, E. (2015). Teilnahme und Teilnahmechancen an formaler und nicht-formaler Erwachsenen- bzw. Weiterbildung. In *Schlüsselkompetenzen von Erwachsenen. Vertiefende Analysen der PIAAC-Erhebung 2011/12* (S. 81–97). Wien: Statistik Austria.

Tippelt, R., & Hippel, A. (2005). Weiterbildung: Chancenausgleich und soziale Heterogenität. *In ApuZ*, *37*, 38–45.

Tröster, M., & Schrader, J. (2016). Alphabetisierung, Grundbildung, Literalität: Begriffe, Konzepte, Perspektiven. In J. Korfkamp & C. Löffler (Hrsg.), *Handbuch zur Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener* (S. 42–58). Münster, Berlin: Waxmann/UTB.

ZfW
DOI 10.1007/s40955-016-0071-z

veröffentlicht in Zusammenarbeit mit DIE

IM FOKUS

Politiken der Grundbildung im internationalen Vergleich – Von der Politikformulierung zur Implementierung

Carolin Knauber · Alexandra Ioannidou

Eingegangen: 29. April 2016 / Angenommen: 27. Mai 2016
© Der/die Autor(en) 2016. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Zusammenfassung Der Beitrag untersucht international-vergleichend die Frage, wie Politiken der Grundbildung auf Ebene der Politikformulierung (*policy*) verstanden und wie sie, unter Berücksichtigung der institutionellen Regeln und Handlungszuständigkeiten des mehrebenenpolitischen Systems *(polity)*, von jeweiligen Akteurskonstellationen in nationale Bildungspolitik umgesetzt werden *(politics).* Auf der Grundlage empirischer Daten aus dem Projekt „EU-Alpha“ wird das Zusammenspiel von *policy, polity* und *politics* in der Grundbildungspolitik in England, den Niederlanden, Österreich und der Türkei untersucht. Der Beitrag identifiziert unterschiedliche Governance-Strukturen in den hier betrachteten Ländern und beschreibt somit Unterschiede von der Politikformulierung bis hin zur Implementierung über die Fall-Länder hinweg. Darüber hinaus liefert er Anregungen für weiterführende Forschungsfragen, die nach Bedingungen erfolgversprechender Politiken sowie nach Erklärungen für mögliche Effekte von Governance-Strukturen auf das Niveau und die Verteilungsstruktur von Grundkompetenzen in der erwachsenen Bevölkerung suchen.

Schlüsselwörter Grundbildung · Grundbildungspolitik · Policy · Governance · Akteure · Internationaler Vergleich

Comparing the policy, polity and politics of basic education – from formulation to implementation

Abstract This article investigates the internationally-comparative question how basic education policy is understood at the national level of policy formulation *(policy)*,

C. Knauber (✉) · Dr. A. Ioannidou (✉)
Deutsches Institut für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen, Bonn, Deutschland
E-Mail: knauber@die-bonn.de; ioannidou@die-bonn.de

Published online: 12 September 2016

and how this basic education policy is – taking into account the institutional rules and responsibilities of the multi-level-system *(polity)* – implemented by a constellation of actors into national education policy *(politics).* On the basis of empirical data from the project "EU-Alpha", the interplay of *policy, polity* and *politics* in basic education policy in England, the Netherlands, Austria and Turkey is examined. The article identifies different governance structures in the respective countries and describes differences from policy formulation to implementation for a deepening understanding. In addition, the article provides suggestions for further research questions dealing with conditions of "successful" policies and possibly explaining effects of governance structures on the level and distribution of basic skills in the adult population.

Keywords Basic education · Basic education policy · Policy · Governance · Actors · International comparison

1 Einleitung

Bezüglich der Bildung Erwachsener rückt Grundbildung und Alphabetisierung verstärkt in den Fokus, insbesondere seit der Veröffentlichung der Ergebnisse des Programmes for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC) der OECD 2013, welches die Grundkompetenzen Erwachsener in den Bereichen Lesen, Alltagsmathematik und technologiebasierte Problemlösungskompetenz in verschiedenen Ländern miteinander verglich. PIAAC zeigte, dass ein relativ großer Prozentsatz von Personen in hochentwickelten Industriegesellschaften nicht in der Lage ist, die unterste Stufe von Grundkompetenzen zu erreichen und damit nicht in ausreichendem Maß über basale Kompetenzen zur Alltagsbewältigung verfügt. Im Durchschnitt aller an der Studie teilnehmenden Länder erreichen rund 3,3 % der Personen zwischen 16 und 65 Jahren nicht einmal die niedrigste Stufe auf einer insgesamt fünfstufigen Skala der Lesekompetenz; 15,5 % liegen unter der zweiten Stufe. Neben der PIAAC-Studie wurde in Deutschland die Debatte um Grundbildung und Alphabetisierung durch die nationale leo. – Level-One Studie angeregt, wonach in Deutschland rund 7,5 Mio. funktionale Analphabeten in der erwerbsfähigen Bevölkerung zu finden sind (Grotlüschen und Riekmann 2012, S. 19). Diese Ergebnisse wurden von Politik und Medien zum Teil breit rezipiert (vgl. Schmidt-Hertha 2014) und lösten eine Debatte über Grundkompetenzen Erwachsener aus, insbesondere derjenigen mit geringen Kompetenzen. Die Reaktionen auf die Ergebnisse von PIAAC in den in diesem Beitrag untersuchten Ländern England, Niederlande, Österreich und Türkei variierten. Während in Österreich und den Niederlanden staatliche Akteure von den Ergebnissen wenig überrascht waren und sie argumentativ nutzen, um die eingeschlagene Politik fortzuführen, waren in England insbesondere staatliche Akteure vom schlechten Abschneiden jüngerer Bevölkerungsgruppen erstaunt und leiteten daraus politische Maßnahmen zur Verbesserung der Grundbildung Jugendlicher und junger Erwachsener ab. Die in PIAAC zugrunde gelegte Definition von Grundkompetenzen wird in den einzelnen Ländern aufgegriffen; nichtsdestotrotz

wird Unterschiedliches unter diesem Begriff sowie unter Maßnahmen zur Verbesserung dieser Kompetenzen verstanden.

Bei der Argumentation für Grundbildung und Alphabetisierung als wichtiges bildungspolitisches Handlungsfeld kann zwischen zwei unterschiedlichen Linien differenziert werden. Die erste Argumentationslinie geht von der UNESCO aus, die das Recht auf Alphabetisierung als eine zentrale Komponente des in Artikel 26 der Deklaration der Menschenrechte festgeschriebenen Rechts auf Bildung und damit selbst als ein Menschenrecht, unabhängig von seinem Nutzen, ansieht (vgl. UNESCO Institute for Lifelong Learning 2015; UN 1948). Entsprechend weit gefasst ist die von der UNESCO verwendete Definition:[1] „Basic education for all means that people, whatever their age, have an opportunity, individually and collectively, to realize their potential" (UNESCO 1997, S. 3).

Die zweite Argumentationslinie sieht eine hohe Ausprägung von Grundkompetenzen in der Bevölkerung als Erfolgsfaktor für eine stabile und nachhaltige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung an (vgl. OECD 2013a; European Commission 2012; BMBF 2012). Hier wird insbesondere der wirtschaftliche Nutzen von Grundkompetenzen betont und deren zentrale Bedeutung für den individuellen Arbeitsmarkterfolg und für höhere Einkommen[2]. Im OECD-Kontext (PIAAC) werden als Grundkompetenzen Fähigkeiten bezeichnet, die man zur Bewältigung des Alltags und zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Teilhabe benötigt. Dazu zählen Lesekompetenzen, Alltagsmathematik und technologiebasierte Problemlösungskompetenz. Lesekompetenz wird als „the ability to understand, evaluate, use and engage with written texts to participate in society, to achieve one's goals, and to develop one's knowledge and potential" definiert (OECD 2013a, S. 59).

Politisch wurde und wird die Problematik über den hohen Prozentsatz von Personen mit niedrigen Grund- und Lesekompetenzen erkannt und mit Empfehlungen, politischen Strategien und Programmen supranational, international und national adressiert. Die Europäische Union legt in ihrer „Europe 2020"-Strategie zum einen einen Schwerpunkt auf die Senkung der Schulabbruchquoten, damit mehr Jugendliche ihre Schullaufbahn mit einem Abschluss und damit einhergehend grundlegenden Kompetenzen verlassen (European Commission 2010, S. 11). Hier wird Grundbildung in einen schulischen Kontext eingebettet. Zum anderen werden in der Strategie auch unter dem Stichwort „Flagship Initiative: ‚An Agenda for new skills and jobs'" Erwachsene adressiert, die über geringe Grundkompetenzen verfügen, somit als „bildungsfern" bezeichnet werden und nun für Bildungsangebote gewonnen werden sollen (ebd., S. 18). Die OECD gibt auf Grundlage der von ihr erhobenen Daten (z. B. PIAAC) ebenfalls Empfehlungen für die Verbesserung von Grundkompetenzen der Bevölkerungen, die zum Teil auch auf einzelne Länder zugeschnitten sind (vgl. Kuczera et al. 2016; OECD 2013b). Die konkrete Umsetzung und Implemen-

[1] Zu den vielfältigen Begriffen und Konzepten von Alphabetisierung und Grundbildung vgl. Tröster und Schrader (2016).

[2] Der direkte Nutzen ließe sich nach Interpretation der PIAAC-Daten sogar in Euro ausdrücken: Bei einem Anstieg um eine Kompetenzstufe (50 Punkte) in der Lesekompetenz steigt das Erwerbseinkommen pro Stunde um circa zehn %, was bei einem durchschnittlichen Erwerbseinkommen einer Einkommenserhöhung von 265 Euro pro Monat entspräche (Rammstedt 2013, S. 18).

tierung von Maßnahmen zur Verbesserung niedriger Grund- und Lesekompetenzen liegt weiterhin in der Verantwortlichkeit der einzelnen Staaten. Der jeweiligen nationalen Politik wird zur Verbesserung der Lesekompetenzen in der Bevölkerung eine zentrale Rolle zugemessen (vgl. Knoll 2009, S. 27). In Deutschland lässt sich die bildungspolitische Bedeutung des Themas Grund- und Lesekompetenzen Erwachsener an Förderprogrammen, wie zuletzt dem „Nationalen Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung“ sowie der 2015 ausgerufenen „Dekade für Alphabetisierung“, ablesen (vgl. BMBF 2012, 2015).

Auch wenn einzelne Überblicksarbeiten zu Grundbildungsprogrammen in verschiedenen Ländern und deren Effekte existieren (vgl. Aschemann 2015; Country Reports des Projekts European Literacy Policy Network), gibt es bisher keine ländervergleichende Arbeit zu Grundbildungspolitiken. Aus der Perspektive vergleichender Forschung zur Bildungspolitik erscheint es jedoch interessant zu untersuchen, wie einzelne Staaten Politiken zur Verbesserung von Grundbildung (insbesondere Alphabetisierung) der erwachsenen Bevölkerung entwickeln und umsetzen. Damit ließen sich Ähnlichkeiten bzw. Unterschiede in den Governance-Strukturen von der Politikformulierung bis hin zur Implementierung verschiedener Länder feststellen, um in einem weiteren Schritt nach möglichen Bedingungen erfolgversprechender Politiken zu suchen bzw. nach Effekten von Governance-Strukturen auf das Niveau und die Verteilungsstruktur von Grundkompetenzen in der erwachsenen Bevölkerung.

Bei der Beantwortung dieser Frage gehen wir auf die drei unterschiedlichen Dimensionen des Politikbegriffs ein: die institutionelle Dimension *(polity)*, die sich mit den konstitutionellen Rahmenbedingungen zur Durchsetzung bildungspolitischer Entscheidungen befasst; die inhaltliche Dimension *(policy)*, die die bildungspolitische Programmatik und Zielsetzung untersucht; und schließlich die prozessuale Dimension des Politikbegriffs *(politics)*, die die Interessen und Handlungen von wichtigen Akteuren und deren Entscheidungsprozesse bei der Umsetzung der Programmatik erforscht (Reuter und Sieh 2010, S. 185 f.).

Auf Grundlage dieser Strukturierung fokussieren wir uns in diesem Beitrag auf folgende Forschungsfragen: Was wird als Grundbildungspolitik in dem jeweiligen Land verstanden? Wie werden die Inhalte von Grundbildungspolitiken von Akteuren definiert? *(policy)*; Wer sind zentrale Akteure, die steuernd in dieses Politikfeld eingreifen? Innerhalb welcher institutioneller Regeln und Handlungszuständigkeiten operieren sie? *(polity)*; Auf Grundlage welcher Handlungsressourcen und welcher Interaktionsformen operieren die Akteure? *(politics).*

Als empirische Basis dienen uns die Ergebnisse aus dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanzierten und vom Deutschen Institut für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen (DIE) durchgeführten Projekt „EU-Alpha“ zu Politiken der Grundbildung und Alphabetisierung im internationalen Vergleich. Das Forschungsprojekt hatte zum Ziel, Governance-Strukturen in sechs verschiedenen Ländern bezüglich Politiken der Grundbildung und insbesondere Alphabetisierung zu beschreiben, zu analysieren und zu vergleichen. Das Projekt fokussierte sich dabei auf die Identifikation von relevanten (staatlichen und nicht-staatlichen) Akteuren und deren Konstellationen zueinander, auf die Finanzierung sowie auf politische Programme/Kampagnen zur Verbesserung der Grund- und insbesondere Lesekompetenzen der erwachsenen Bevölkerung.

Der Beitrag ist folgendermaßen strukturiert: Zunächst wird der theoretische Hintergrund des Beitrags sowie der methodische Aufbau dargelegt. In einem zweiten Schritt werden ausgewählte empirische Ergebnisse der Studie, welche die Programmatik und Implementierung von Politiken zur Grundbildung und Alphabetisierung in den ausgewählten Ländern zeigen, herausgearbeitet. In einem abschließenden Schritt zeigt dieser Beitrag mögliche Desiderate in der Forschung zu Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik im internationalen Vergleich auf.

2 Theoretischer Hintergrund

Die Beantwortung der in der Einleitung vorgestellten Fragen benötigt einen interdisziplinären Zugang an der Schnittstelle zwischen vergleichender Bildungsforschung und vergleichender Politikforschung. Reuter (2002) bezeichnet diese Art von Forschung als politikwissenschaftliche Bildungsforschung (Reuter 2002, S. 169 ff.). Nach Reuter und Sieh (2010) erlebte diese Forschung in den 1990er-Jahren mit der Europäisierung und Internationalisierung eine Renaissance durch Bildungsberichterstattung, bildungssystemvergleichenden Projekte, Arbeiten zu Steuerungsmechanismen und internationale Ländervergleichsstudien (Reuter und Sieh 2010, S. 190).

Als theoretische Grundlage wird auf den interdisziplinären Governance-Ansatz als übergeordneten Rahmen und auf die politikwissenschaftliche Theorie des akteurzentrierten Institutionalismus zurückgegriffen, um auch Akteure, deren Handlungsressourcen und Interaktion zu berücksichtigen. Der Governance-Ansatz weist einen großen Überschneidungsbereich mit akteurzentrierten Handlungstheorien auf, was die zentralen analytischen Kategorien betrifft: So sind die in der Forschung über Educational Governance zentralen analytischen Kategorien (Akteure und Akteurskonstellationen, Mehrebenensystem, Interdependenz, Koordinationsformen und Handlungskoordination) (vgl. Kussau und Brüsemeister 2007) deckungsgleich mit den analytischen Kategorien des akteurzentrierten Institutionalismus (Scharpf 2006, S. 73 ff.).

Die Auseinandersetzung mit dem Governance-Konzept, das jenseits des Nationalstaats ansetzt und die Vielfalt (relativ) autonomer Akteure auf unterschiedlichen Ebenen (lokal, regional, national, international) berücksichtigt, liegt nah. Bildungspolitik wird nicht nur von nationalstaatlichen, sondern auch von internationalen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren sowie von interessenvertretenden Akteuren (mit-)gesteuert. Der Begriff *Educational Governance* betont die Vielzahl der Akteure und die Vielfalt der Interaktionen zwischen diesen Akteuren.

In der international-vergleichenden Bildungsforschung wird Governance mit Blick auf den zunehmenden Einfluss transnationaler Akteure (EU, OECD, Weltbank) auf nationale Entwicklungen bzw. auf die „Formation neuer Bildungsregime in post-nationalen Konstellationen“ problematisiert (vgl. Amos und Radtke 2007; Ioannidou 2010; Parreira do Amaral 2015). Auch jenseits von international-vergleichender Forschung zur Bildungspolitik wird der Governance-Ansatz intensiv diskutiert: zum einen in der Schulforschung, wo das Konzept der Educational Governance ursprünglich entwickelt wurde (vgl. Altrichter et al. 2007; Altrichter 2015), zum anderen in Analysen zur Hochschulsteuerung (vgl. Dobbins und Knill

2015) oder zur (beruflichen) Weiterbildung (vgl. Klenk 2013). Unter dem Begriff Governance werden Prozesse der Handlungskoordination zwischen verschiedenen Akteuren erfasst, die ebenenübergreifend (Mehrebenensystem) stattfinden und Organisations- und Staatsgrenzen überschreiten. Das Handeln von Akteuren wird durch institutionalisierte Regelsysteme (Hierarchie, Markt, Mehrheitsregel, Verhandlungsregel) gelenkt, die meistens nicht in reiner Form, sondern in Kombination vorliegen. Governance umfasst zudem Formen der Interaktion und des kollektiven Handelns, die im Rahmen von Institutionen entstehen (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen, wechselseitige Anpassung) (vgl. Benz und Dose 2010). Es wird unterstellt, dass in dieser Mehrebenenstruktur die verschiedenen Akteure in einer wechselseitigen Abhängigkeitsbeziehung zueinander stehen und hohe Koordinationsleistungen aufbringen müssen, um Entscheidungen durchzusetzen.

Politiken der Grundbildung können in Anlehnung an den Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus zudem als „das Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden – individuellen, kollektiven oder korporativen – Akteuren" (Scharpf 2006, S. 17) betrachtet und erklärt werden. Die Identifizierung der wichtigsten Akteure, ihrer Handlungsressourcen und Interaktionsformen erscheinen in diesem akteurtheoretischen Ansatz von zentraler Bedeutung. Als Handlungsressourcen von Akteuren können zum einen persönliche Merkmale, wie Human- und Sozialkapital, berücksichtigt werden, aber auch materielle Ressourcen, wie z. B. Geld oder privilegierter Informationszugang sowie institutionelle Regeln, wie zugewiesene Kompetenzen, Partizipations- und Vetorechte (Scharpf 2006, S. 86). Als Interaktionsformen kann zwischen hierarchischer Steuerung, einseitigem Handeln, Verhandlung und Mehrheitsentscheidung differenziert werden (ebd., S. 90 ff.).

3 Methodisches Vorgehen

Die Ergebnisse, die in diesem Beitrag präsentiert werden, stammen aus Daten des Forschungsprojekts „EU-Alpha", das Governance-Strukturen zur Grundbildung und insbesondere Alphabetisierung in den Ländern Dänemark, England,[3] Frankreich, Niederlande, Österreich und der Türkei untersuchte und verglich. Im Rahmen der PIAAC-Erhebung der OECD liegen Daten zu Grundkompetenzen, wie Lesekompetenz und Alltagsmathematik, von allen ausgewählten Ländern vor (bzw. werden im Fall der Türkei Ende 2016 vorliegen), die es uns ermöglichen, eine Einschätzung zur Lesekompetenz der erwachsenen Bevölkerung in dem jeweiligen Land vorzunehmen. Ein wichtiges Kriterium bei der Auswahl der Länder war die Steuerungsform im Bildungsbereich. Wir orientieren uns dabei an der Typologie von Bildungsregulation und -steuerung von Green et al. (1999, S. 79 ff.), die zwischen vier Steuerungsmodellen unterscheidet: dem zentralistischen System, dem regionalen System, dem lokalen System und dem System der institutionellen Autonomie im Quasi-Markt. So weisen die Fall-Länder unterschiedliche Steuerungsmodi bezüglich der Bildung auf. Das zentralistische System zeichnet sich durch eine starke zentrale Steuerung und Regulation des Bildungssystems aus sowie homogene institutionelle und ad-

[3] Die Daten beziehen sich auf England ohne Nordirland, Schottland und Wales.

ministrative Strukturen. Green et al. ordnen diesem Modell die Länder Frankreich und Österreich zu. Das regionale System, beispielhaft dargestellt durch Deutschland, verfügt mit den Bundesländern über eine Ebene zwischen (Zentral-)Staat und Gemeinden, die eine vorherrschende Rolle in der Bildungsregulation und -steuerung einnimmt, auch wenn es eingeschränkte bundesstaatliche Zuständigkeiten gibt. Im lokalen System, dargestellt durch die skandinavischen Länder, dominieren Gemeinden bei der Steuerung, auch wenn der (Zentral-)Staat Rahmenbedingungen vorgibt. Das vierte Modell, von der Autorin und den Autoren dargestellt durch England und die Niederlande, zeichnet sich durch eine begrenzte staatliche Einflussnahme aus bei gleichzeitiger maximaler institutioneller Autonomie. Obwohl sich die Typologie primär auf Merkmale der Steuerung bezüglich formaler Bildung und Ausbildung bezieht, bildet sie ein Spektrum staatlicher Regulation – von zentraler staatlicher bis eher marktlicher Steuerung – ab, das wir auch im Bereich Grundbildung und Alphabetisierung erwarten können. Grundbildungs- und Alphabetisierungsangebote können in unterschiedlichen Sektoren des Bildungssystems eingebettet sein; in der schulischen und beruflichen Bildung für Jugendliche und junge Erwachsene sowie in der Erwachsenenbildung und Weiterbildung für Erwachsene. Aus diesem Grund ist zu erwarten, dass die oben beschriebene Typologie staatlicher Regulation auch für jene Bereiche der Erwachsenenbildung tragfähig ist, die sich der Grundbildung zuwenden.

Nach der Auswahl der Länder wurden zum einen quantitative Daten der PIAAC-Erhebung ausgewertet und zum anderen qualitative Experteninterviews in den ausgewählten Ländern durchgeführt sowie bildungspolitische Dokumente analysiert. Da dieser Beitrag ausschließlich auf die Ergebnisse der qualitativen Daten eingeht, wird im Folgenden nur deren Methodik erläutert. Die Experteninterviews wurden mit staatlichen (meist ministeriale Ebene) und nicht-staatlichen Akteuren (Politik, Verbände der Erwachsenen-/Grundbildung/Alphabetisierung, Gewerkschaften, Forschung) geführt, die für die Politik der Grundbildung und Alphabetisierung des Landes Schlüsselakteure darstellen. In allen ausgewählten Ländern wurden nicht-standardisierte, leitfadengestützte Interviews durchgeführt (Gläser und Laudel 2010, S. 38 ff.), um Daten länderübergreifend vergleichen zu können. Die Interviews wurden zwischen Oktober 2014 und März 2015 durchgeführt, aufgezeichnet und transkribiert. Die Anzahl der Interviews liegt in den verschiedenen Ländern zwischen fünf und sieben. Die Interviewdauer betrug im Durchschnitt 66 Minuten. Nach der Transkription der Interviews erfolgte eine inhaltsanalytische Auswertung (vgl. Mayring 2015) des Materials, die softwaregestützt (vgl. Kuckartz 2007) mit der Software MAXQDA durchgeführt wurde. Auch bildungspolitische Dokumente der jeweiligen Länder wurden ergänzend zu den Interviews inhaltsanalytisch ausgewertet.

4 Ergebnisse: Ausgewählte Ergebnisse zu Politiken der Grundbildung im internationalen Vergleich

Im Folgenden werden wir auf die drei vorgestellten Forschungsfragen eingehen, die jeweils einer Dimension des Politikbegriffs zuzuordnen sind. In unserer Analyse unterscheiden wir, wie oben beschrieben, aus systematischen Gründen (eng angelehnt

an den englischen Sprachraum) zwischen dem Prozess, der Form bzw. institutionellen Ordnung und dem Inhalt von Politik (Schmidt 2004, S. 535 ff.). Das Potenzial der Dreigliederung des Politikbegriffs liegt darin, dass es uns erlaubt, jeweils auf eine Dimension des komplexen Politikbegriffs zu fokussieren, um sie besser beschreiben und analysieren zu können.

Für die Darstellung der Ergebnisse wurden vier Länder beispielhaft ausgewählt: die Türkei, Österreich, die Niederlande und England. Die Auswahl der Länder richtete sich nach der Reichhaltigkeit des Datenmaterials und nach Möglichkeiten der maximal kontrastierenden Darstellung der in diesem Beitrag untersuchten Aspekte. Alle im Folgenden aufgeführten Ergebnisse stammen, wenn nicht anders ausgewiesen, aus der Analyse der Experteninterviews.

4.1 Was wird als Grundbildungspolitik in den einzelnen Ländern verstanden? Wie werden diese Inhalte von staatlichen Akteuren definiert? *(policy)*

Bei der inhaltlichen Dimension der Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik beschäftigen wir uns im Folgenden mit der Frage, was staatliche Akteure in den beispielhaft herausgegriffenen Ländern Türkei, Österreich, Niederlande und England unter Grundbildungs- bzw. Alphabetisierungspolitik verstehen und inwieweit diese Politiken einen eigenständigen Punkt auf der bildungspolitischen Agenda darstellen.[4]

In der *Türkei* wurde Alphabetisierung in der Vergangenheit als eine staatliche Aufgabe gesehen, was damit verbunden ist, dass Anfang des 20. Jahrhunderts eine Umstellung vom persisch-arabischen Alphabet auf das lateinische Alphabet vollzogen wurde und die gesamte Bevölkerung auf dieses neue Alphabet umgeschult werden musste. Heute geht das Bildungsministerium davon aus, dass alle Personen mit Grundschulabschluss alphabetisiert sind und daher von Analphabetismus ausschließlich Personen betroffen sind, die das formale Bildungssystem nicht vollständig durchlaufen haben. Das Ministerium definiert Alphabetisierung als die Fähigkeit, „das lesen zu können, was man sieht und das schreiben zu können, was man denkt“. Alphabetisierung für Erwachsene (ohne Grundkenntnisse in Lesen, Schreiben und Rechnen) umfasst nach den staatlich ausgearbeiteten Lehrplänen Türkisch, Mathematik und sogenannte Lebenskompetenzen, alles Lerninhalte äquivalent zu Inhalten in türkischen Grundschulen. Die erfolgreiche Teilnahme mündet in einem Zertifikat, das einem Grundschulzeugnis gleichgestellt ist und damit für den Besuch einer Hauptschule qualifiziert. Der Großteil der Teilnehmenden nimmt nach Beendigung der Alphabetisierungskurse an weiteren Angeboten, wie beispielsweise an berufsbezogenen Kursen zur Verbesserung der Chancen zur Integration in den Arbeitsmarkt, teil (die gesetzlich nach dem „Primary Education Law“ und „Education Law Nr. 222“ von 1961 geregelt sind). Bildungspolitik und Alphabetisierungskampagnen wurden in der Vergangenheit vom türkischen Staat nicht nur als geeignetes Mittel für die Entwicklung einer fortschrittlichen Gesellschaft betrachtet, sondern

[4] Es ist anzumerken, dass die interviewten Akteure sowohl nach Grundbildungs- als auch Alphabetisierungspolitiken gefragt wurden, da sich diese in der Praxis oft überschneiden. Es wird bei der Ergebnisbeschreibung die Begrifflichkeit verwendet, die die Interviewpartner nutzten.

auch, um Bürger dazu zu erziehen, sich nach den Werten und Prinzipien des türkischen Staates zu richten (Karakaşoğlu 2010, S. 770).

In *Österreich* ist statt von Grundbildung in der Regel von Basisbildung die Rede; beide Begriffe werden synonym verstanden. Basisbildung wird politisch in einem Strategiepapier zum Lebenslangen Lernen sowie im aktuellen Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung adressiert. Nach der aktuellen politischen Bund-Länder-Initiative bzw. Vereinbarung *Initiative Erwachsenenbildung* gehört zu Basisbildung die Lernkompetenz (autonomes Lernen, Lernen lernen), die Kompetenz in der deutschen Sprache (Sprechen, Lesen, Schreiben), grundlegende Kompetenz in einer weiteren Sprache (Sprechen, Lesen, Schreiben), Rechnen sowie Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT).[5] In den Experteninterviews wurde von staatlicher Seite angemerkt, dass der Begriff der Basisbildung nicht so negativ behaftet sei wie der Alphabetisierungsbegriff und deshalb verwendet werde, auch wenn beide Begriffe inhaltlich nicht deckungsgleich seien. Basisbildung würde jedoch über die festgeschriebene Definition hinausgehen und einen emanzipativen Aspekt im Sinne der Stärkung von Handlungsfähigkeit sowie politischer Bildung umfassen. Zwischen Basisbildung und dem Nachholen von Schulabschlüssen wird differenziert, auch wenn zweites auf erstem aufbauen kann. Gesetzliche Grundlagen für das Nachholen des Schulabschluss bei Erwachsenen sind seit 2012 in Kraft (BGBl. Nr. I, 72/2012: Pflichtschulabschluss-Prüfungsgesetz, BGBl. Nr. II, 288/2012: Prüfungsgebiete der Pflichtschulabschluss-Prüfung).

In den *Niederlanden* ist Grundbildung und Alphabetisierung in unterschiedlichen Programmen bzw. Gesetzen verankert. Grundlage für die Erwachsenenbildung ist das WEB *(Wet Educatie Beroepsonderwijs)*, ein Gesetz zur Erwachsenen- und Berufsbildung, über welches formale Bildung reguliert wird. Des Weiteren gab es zum Interviewzeitpunkt den politischen *Aktionsplan Analphabetismus.* Dieser beschäftigt sich explizit mit der Verbesserung von Grundkompetenzen in der Bevölkerung, aber auch mit Qualitätsverbesserungen von Bildungsmaßnahmen und Lehrpersonal. Die im Aktionsplan verwendete Definition von Grundbildung umfasste grundlegende Lese-, Sprach-, Schreib-, Hörverständnisfähigkeit und Rechnen sowie die Beherrschung von Alltagstechnologien zur Informationsverarbeitung und Kommunikation.[6] Personen mit niedrigen Grundkompetenzen kommen in mindestens einer der genannten Fähigkeiten maximal auf Stufe 2 der Kompetenzbeschreibungen des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQF). Niedrige Grundkompetenzen werden nicht ausschließlich als wirtschaftliches Problem gesehen, sondern auch als gesellschaftliches (im Sinne fehlender Teilhabe). Die Bekämpfung niedriger Grundkompetenzen wird zwar auch (mit den oben beschriebenen Gesetzen/Aktionsplan) bei Erwachsenen geführt, jedoch primär durch die Verbesserung der Schulen und der Verhinderung des Verlassens von schulischen oder beruflichen Bildungseinrichtungen ohne Qualifikation.

[5] Siehe auch: https://www.initiative-erwachsenenbildung.at/fileadmin/docs/Prinzipien_Richtlinien_Basisbildung_endg_14.pdf. Zugegriffen: 27. April 2016.

[6] Siehe auch: http://www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/bijlage-1-actieplan-laaggeletterheid-2012-2015-geletterdheid-in-nederland_%281%29.pdf. Zugegriffen: 27. April 2016.

In *England* werden Grundkompetenzen, insbesondere Literacy und Numeracy, in der Diskussion staatlicher Akteure Englands eine herausragende Rolle für die Integration in den Arbeitsmarkt zugeschrieben. Die Regierung bezieht sich hauptsächlich auf Grundkompetenzen im beruflichen Kontext, die Zielgruppe junger Erwachsener sowie das Erlangen formaler Bildungsabschlüsse. Grundbildung umfasst dabei politisch die sogenannten *functional skills* (*English, Mathematics, ICT*), die die praktische Anwendung von Grundkompetenzen im Alltag darstellen. Im Rahmen der *functional skills* können Qualifikationen erworben werden, die dem *entry level* und der Stufe 1–2 des nationalen Qualifikationsrahmens entsprechen und so Grundlage für weitere Qualifikationen sind. Die enge Verknüpfung der Themen Grundbildung mit schulischer Bildung sowie Arbeitsmarktpolitik zeigt sich im politischen Programm der vergangenen fünf Jahre (2010–2015). Hier wurde die Erhöhung des Alters, in welchem junge Menschen Bildungsmaßnahmen besuchen müssen, auf 18 Jahre, die Verbesserung des beruflichen Bildungssystems *(Rigour and Responsiveness in Skills)* und das Reform-Programm *Getting the Job Done: The Government's Reform Plan for Vocational Qualifications*, das eine Reform der Englisch- und Mathematik-Qualifikation anstrebt, beschlossen. Weitergehend unterstützt die Regierung das Lernen am Arbeitsplatz. Staatlich finanzierte Grundbildungskurse sind thematisch fast ausschließlich in arbeitsplatznahem Kontext eingebettet.

Es kann festgestellt werden, dass in allen betrachteten Ländern Grundbildung über die reine Alphabetisierung hinaus definiert wird und auch Mathematik und in Österreich, den Niederlanden und England auch ICT umfasst. Eine Differenz zwischen den Ländern findet sich dennoch beim Verständnis der Rolle von Grundbildung bzw. Grundkompetenzen. Während in England staatliche Akteure primär den Nutzen für den Arbeitsmarkt betonen, spielen in den anderen Ländern auch politische Bildung und Teilhabe eine Rolle (wobei zwischen dem Verständnis dieser Rolle in der Türkei und in den Niederlanden/Österreich zu differenzieren ist). Zudem zeigt sich insbesondere in der Türkei, etwas schwächer jedoch auch in Österreich, die Verknüpfung von schulischer Bildung mit Grundbildung. Dies zeichnet sich auch in den politischen Maßnahmen zur Grundbildung ab, die in England eng mit schulischer und beruflicher Bildungspolitik verknüpft sind, in Österreich, den Niederlanden und der Türkei hingegen eigenständiger behandelt werden.

4.2 Wer sind die zentralen Akteure in der Grundbildungspolitik? Innerhalb welcher institutioneller Regeln und Handlungszuständigkeiten operieren sie? *(polity)*

In der *Polity-Dimension* werden Governance-Strukturen betrachtet, d. h. die politische Institutionenordnung, Akteure und ihre Handlungszuständigkeiten im politischen Mehrebenensystem. Es ist deshalb zunächst zu fragen, welche staatlichen und nicht-staatlichen Akteure für die Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik eines Landes verantwortlich sind. Hier geht es um die Identifizierung von Akteuren, die in die politische Entscheidungsfindung bei der Bestimmung der *Inhalte*, der Sicherung der *Finanzierung* und letztlich auch die *Umsetzung* von Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik involviert sind.

Für die Bestimmung der *Inhalte* von Grundbildungspolitik zeichnen in den meisten der beispielhaft herausgegriffenen Länder hauptsächlich staatliche Akteure, in untergeordneter Rolle jedoch auch nicht-staatliche Akteure, verantwortlich. Bei den staatlichen Akteuren sind zum Teil verschiedene staatliche Ebenen für inhaltliche Entscheidungen verantwortlich je nach der Governance-Form im Bildungsbereich (Tab. 1).

In der *Türkei* werden alle relevanten inhaltlichen Entscheidungen vom Ministerium für Nationale Bildung (*Milli Eğitim Bakanlığı*, MEB) getroffen. Das Ministerium fungiert als oberstes Lenkungs- und Kontrollorgan des nationalen Bildungsprogramms. Es ist verantwortlich für alle (Aus-)Bildungsmaßnahmen und deren detaillierte inhaltliche Ausgestaltung (beispielsweise auch Entwicklung der Lehrpläne, Abschlüsse aller formalen und non-formalen Bildungseinrichtungen, mit Ausnahme der Hochschulen). In *Österreich* gibt es mehrere Ebenen, auf denen sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure in unterschiedlichen Funktionen für die Inhalte von Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik verantwortlich sind. Für die Bund-Länder-Kooperation der politischen Initiative Erwachsenenbildung, die den wesentlichen Teil der österreichischen Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik darstellt, wurden zentrale inhaltliche Vorgaben von einer Expertengruppe entworfen – bestehend aus staatlichen Akteuren, wie Vertretern von Bund *(Bundesministerium für Bildung und Frauen)*, Bundesländern (jeweilige Ämter der Landesregierungen) und Arbeitsmarktservice sowie nicht-staatlichen Akteuren wie der Konferenz der Erwachsenenbildung Österreichs (einem Zusammenschluss der wichtigsten Träger der Erwachsenenbildung), den Sozialpartnern sowie einzelnen Wissenschaftlern. Auch wenn die Entscheidungskompetenz bei Bund und Ländern liegt, spielten nicht-staatliche Akteure wie Gewerkschaften oder Trägerverbände eine entscheidende Rolle für die inhaltliche Ausgestaltung. In der laufenden Initiative gibt es eine zentrale Steuerungsgruppe, die wichtige inhaltliche Entscheidungen innerhalb der Initiative mit einer Dreiviertelmehrheit treffen kann und in der vier Vertreter des Bundes und neun Vertreter der Länder sitzen (jeweils mit Stimmrecht) sowie Vertreter der Sozialpartner (mit fester beratender Funktion, ohne Stimmrecht). In den *Niederlanden* werden inhaltliche Rahmenbedingungen (wie Qualitätsstandards) der Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik vom Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft (*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, OCW) im Rahmen von politischen Aktionsplänen, wie zuletzt dem *Aktionsplan Analphabetismus* (siehe oben), festgelegt. Dies geschieht unter der Berücksichtigung der Expertise nicht-staatlicher Akteure, wie beispielsweise der *Stiftung Lesen und Schreiben*. Die genaue inhaltliche Festlegung der Alphabetisierungs- und Grundbildungspolitik geschieht in den Niederlanden allerdings auf lokaler Ebene in den Arbeitsmarktregionen (Zusammenschlüsse mehrerer Gemeinden), die bestimmen können, welche Anbieter, Angebote und Zielgruppen mit Ausschreibungen für Finanzierung adressiert werden. In *England* liegt die inhaltliche Ausarbeitung der Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik in der Hand des *Department for Business, Innovation and Skills* (BIS). Hier werden Bildungsanbietern, die Grundbildungspolitik letztlich umsetzen, weitergehende inhaltliche Freiräume innerhalb eines vorgegebenen Rahmens (wie z. B. zur Qualifikation der Lehrkräfte) gewährt.

Tab. 1 Eigene Einordnung der ausgewählten Länder nach Governance-Strukturen bezüglich Grundbildung und Alphabetisierung in die Typologie nach Green et al. (1999)

Models of education regulation and governance (Green et al. 1999)			
Centralized systems with some elements of devolution and choice	*Regional systems with some minor devolution and choice*	*Local controlling with national ‚steering'*	*Institutional autonomy in quasi market systems*
Türkei	–	England	–
Österreich		Niederlande	

Die *Finanzierung* von Grundbildung liegt in allen beispielhaft herausgegriffenen Ländern in der Hand staatlicher Akteure. Allerdings zeichnen jeweils verschiedene staatliche Ebenen für Finanzierungsentscheidungen verantwortlich. In der *Türkei* liegt die Zuständigkeit allein in den Händen des zentralen Ministeriums für Nationale Bildung. In *Österreich* sind sowohl Bundesländer (und ihre jeweiligen Ämter der Landeregierungen) als auch der Bund *(Bundesministerium für Bildung und Frauen)* für die Finanzierung von Grundbildung und Alphabetisierung verantwortlich. Ein Großteil der Förderung von Grundbildung (in Österreich als „Basisbildung" bezeichnet) für Erwachsene, zu der auch Alphabetisierung gehört, findet in Österreich über die politische Initiative Erwachsenenbildung statt, die auf einer gemeinsamen Bund-Länder-Vereinbarung (gemäß Art. 15a B-VG) beruht und eine gemeinsame Finanzierung (entgegen des föderalen Prinzips der getrennten Zuständigkeiten von Bund und Ländern) beschließt. Die Förderung von Bildungsangeboten wird zusammengesetzt aus Budget von Bund, Bundesländern und dem Europäischen Sozialfond im Verhältnis 1:1:2. In den *Niederlanden* stattet das *Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft* Gemeinden, bzw. seit 2015 35 Arbeitsmarktregionen mit einem Budget für Grundbildung aus.[7] Wie diese Gelder genau eingesetzt werden, entscheiden die einzelnen Arbeitsmarktregionen eigenverantwortlich. Die Höhe des Budgets wird also zentral vom Ministerium vorgegeben, während die Verwaltung des Budgets in lokaler Verantwortlichkeit liegt und hier zwischen den unterschiedlichen Gemeinden einer Arbeitsmarktregion ausgehandelt werden muss. In *England* liegt die Finanzierung für Grundbildung und Alphabetisierung beim *Department for Business Innovation and Skills*. Als ausführende Behörde des BIS fungiert die *Skills Funding Agency* (SFA), die die Verwaltung des Budgets für den Bildungsbereich (mit Ausnahme Hochschulbildung) betreibt und Gelder direkt an Bildungsanbieter weiterleitet.

Die *Umsetzung* der Politiken zu Grundbildung und Alphabetisierung liegt in den ausgewählten Ländern in der Hand verschiedener (staatlicher, nicht-staatlicher) Bildungseinrichtungen bzw. -anbieter. In der *Türkei* sind für die Durchführung der Alphabetisierung Erwachsener Einrichtungen der Erwachsenen- und Weiterbildung verantwortlich, die unter der Kontrolle des Direktorats Lebenslanges Lernen des türkischen Bildungsministeriums stehen. Diese Einrichtungen sind in erster Linie staatliche Volksbildungszentren, die mit ihrem dichten Netz an Einrichtungen den

[7] Das Budget für Grundbildung wird an die Arbeitsmarktregionen im Verhältnis der jeweiligen Anzahl an Erwachsenen mit niedrigen Bildungsabschlüssen, der Anzahl der Migranten und der Anzahl an Sozialhilfeempfängern aufgeteilt.

größten Teil der Alphabetisierungskurse durchführen. Die Umsetzung befindet sich hier also primär in staatlicher Verantwortung; nicht-staatliche Anbieter spielen eine untergeordnete Rolle. In *Österreich* können nur Non-Profit-Anbieter Fördergelder für Grundbildungs- bzw. Alphabetisierungsangebote beantragen. Dadurch ist die Umsetzung geprägt von nicht-staatlichen Non-Profit-Anbietern. Bei der Durchführung ihrer Angebote sind Bildungsanbieter an die Qualitätsvorgaben der Initiative Erwachsenenbildung gebunden. In *England* und seit 2015 auch in den *Niederlanden* liegt die Umsetzung in der Hand nicht-staatlicher Anbieter aus dem Non-Profit- und dem Profit-Bereich, die sich wettbewerblich um Förderung bemühen. Auch in diesen beiden Ländern gibt es für Anbieter Qualitätsvorgaben, die in den Niederlanden durch die staatlichen Qualitätsbehörde *(Inspectie van het Onderwijs)* des Ministeriums, in England durch die staatlich finanzierte Bildungs-Aufsichtsbehörde *Ofsted* kontrolliert werden.

Im Hinblick auf Governance-Strukturen im Bereich Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik zeigen die Befunde, dass eine Anpassung der Typologie von Green et al. (1999) im Fall von Österreich und den Niederlanden nötig ist, um die hier beispielhaft ausgewählten Länder zuzuordnen. Die Türkei lässt sich klar dem ersten Modell mit zentraler staatlicher Steuerung zuordnen. In Österreich sind wiederum mehrere staatliche Ebenen (Bund und Bundesländer) in die Steuerung involviert und würde daher eher eine Mischform zwischen dem zentralistischen und dem regionalen Modell darstellen. Während England eindeutig dem Modell der „Quasi-Market-Systems“ mit sehr eingeschränkter staatlicher Einflussnahme zuzuordnen ist, weist die Niederlande ebenfalls Elemente dieses Modells (wettbewerbliche Förderung der Bildungsanbieter) auf, würde jedoch besser in das Modell der lokalen Kontrolle mit nationalen Rahmenbedingungen passen (Tab. 1).

4.3 Wie wird Grundbildungspolitik im Spannungsverhältnis von interessengeleitetem Handeln verschiedener Akteure gestaltet? Auf der Grundlage welcher Handlungsressourcen und in welchen Interaktionsformen operieren die Akteure? *(politics)*

Wie bei der Beantwortung der zweiten Forschungsfrage gezeigt werden konnte, werden bei der Bestimmung der Inhalte der bildungspolitischen Programmatik zu Grundbildung und Alphabetisierung sowie bei der Implementierung dieser Politik mehrere (staatliche und nicht-staatliche) Akteure mit jeweils eigenen Interessen auf verschiedenen Ebenen involviert. Diese Akteure handeln innerhalb eines institutionellen Rahmens, der je nach Governance-Strukturen im jeweiligen Land die Handlungen der Akteure ermöglichen oder einschränken kann. Zu diesen gehörten nach Anlehnung an Scharpf (2006) Handlungsressourcen und Interaktionsformen.

Als entscheidende *Handlungsressourcen* stehen in den hier betrachteten Ländern den staatlichen Akteuren an erster Stelle regulative Macht in Form von Gesetzgebung und Entscheidungsbefugnis/Kompetenz zur Verfügung (Tab. 2). Darüber hinaus verfügen sie über materielle Ressourcen in Form von Budgets oder von strukturellen Rahmenbedingungen, die ihnen die Finanzierung respektive die Umsetzung politischer Maßnahmen ermöglichen. Die nicht-staatlichen Akteure sind insbesondere mit immateriellen Ressourcen ausgestattet, verfügen oft über Expertise, zudem auch

über privilegierten Zugang zu Informationen aus der Praxis und zum Feld. Nicht alle Akteure haben gleichermaßen Zugriff auf die gleichen Handlungsressourcen, was Abhängigkeiten und Interdependenzen zwischen den Akteuren schafft. Dies wiederum beeinflusst die *Interaktionsform* zwischen den Akteuren. In der *Türkei* gibt es keine relevanten nicht-staatlichen Akteure, die auf die Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik Einfluss nehmen. Eine hierarchische Steuerung durch den Staat ist deutlich zu erkennen. In *England* gab es zum Interviewzeitpunkt neben den staatlichen auch nicht-staatliche Akteure, wie beispielsweise das *National Institute of Adult Continuing Education* (NIACE). NIACE konnte durch privilegierten Informationszugang und Expertise Einfluss auf politische Akteure nehmen, beispielsweise in Form von Gutachten oder Bildungskonzepten. Diese Expertisen haben jedoch für staatliche Akteure keine Verbindlichkeit und dienen der Politik in erster Linie als Informationsquelle.[8] Hier lässt sich als Interaktionsform einseitiges Handeln durch den Staat sehen. In den *Niederlanden* und in *Österreich* verfügen die nicht-staatlichen Akteure (NL: Stiftung Lesen und Schreiben; AT: Sozialpartner) ebenfalls über die Handlungsressourcen privilegierter Informationszugang, Wissen und privilegierter Zugang zum Feld. Dennoch geht ihr Einfluss formell über den der nicht-staatlichen Akteure in England hinaus. In den Niederlanden hat die Stiftung Lesen und Schreiben von staatlicher Seite eine feste Rolle im aktuellen politischen Aktionsplan zugewiesen und sogar ein bedingtes Mandat für die Vergabe von Expertisen bekommen. In Österreich wurden nicht-staatliche Akteure, wie die *Konferenz der Erwachsenenbildung Österreichs* (KEBÖ), das Ländernetzwerk Weiterbildung, die Sozialpartner und Wissenschaftler, in die Entwicklung der Initiative Erwachsenenbildung mit einbezogen. Die Sozialpartner haben dort auch in der laufenden Initiative ein festes Partizipationsrecht innerhalb der Steuerungsgruppe qua beratender Funktion (ohne Stimmrecht). Auch wenn die Beiträge der nicht-staatlichen Akteure keine Verbindlichkeit haben, so wird von staatlicher Seite die Meinung der Experten als sehr wichtig für die Entscheidungsfindung eingeschätzt. Die Interaktion in dieser Akteurskonstellation liegt in beiden Fällen zwischen einseitigem Handeln und Verhandlung mit den staatlichen Akteuren als finale Entscheider über die Interaktionsform bei einzelnen Verhandlungen. In den Niederlanden und in Österreich zeigen sich zudem Interaktionsformen zwischen den unterschiedlichen staatlichen Akteurskonstellationen. In den Niederlanden müssen sich innerhalb der Arbeitsmarktregionen die zusammengeschlossenen Gemeinden in der Interaktionsform der Mehrheitsentscheidung über Inhalte, Finanzierung und Umsetzung einigen. In Österreich müssen innerhalb der Steuerungsgruppe der Initiative Erwachsenenbildung Vertreterinnen und Vertreter von Bund (4 Stimmen) und Bundesländern (9 Stimmen) in Form einer Dreiviertelmehrheit Entscheidungen aushandeln.

[8] Experten wurden z. B. in die Erstellung eines Reports „Adult Literacy and Numeracy“ einbezogen. Der Report gibt Empfehlungen, wie Erwachsene ihre *Literacy*- und Mathematikfähigkeiten verbessern können. Im Report wurden beispielsweise eine nationale Kampagne zur Verbesserung der Grundbildung Erwachsener empfohlen (House of Commons Business, Innovation and Skills Committee 2014, S. 46) sowie die Weiterfinanzierung der Grundbildungsbemühungen der Gewerkschaftsverbände. Entgegen der Empfehlungen nicht-staatlicher Akteure wird eine nationale Kampagne zurzeit jedoch politisch abgelehnt; die Bezuschussung der Grundbildung durch Gewerkschaftsverbände wurde in den vergangenen drei Jahren stark gekürzt.

Tab. 2 Akteure der ausgewählten Länder und ihre Handlungsressourcen im Vergleich

Land	Staatliche Akteure	Handlungsressourcen	Nicht-staatliche Akteure	Handlungsressourcen
Türkei	Ministerium für Nationale Bildung	Macht, Geld	Keine relevanten nicht-staatlichen Akteure	–
England	Department for Business, Innovation and Skills	Macht, Geld	NIACE	Wissen bzw. privilegierter Informationszugang, Zugang zum Feld
Niederlande	Arbeitsmarktregionen; Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft	Macht, Geld	Stiftung Lesen und Schreiben	Wissen bzw. privilegierter Informationszugang, Zugang zum Feld, zugeteilte beratender Funktion und eingeschränkt ausführende Funktion
Österreich	Bundesländer (Ämter der jeweiligen Landesregierungen); Bund (Bundesministerium für Bildung und Frauen)	Macht, Geld	Sozialpartner	Wissen bzw. privilegierter Informationszugang, Zugang zum Feld, Partizipationsrecht qua beratender Funktion

Zusammenfassend lässt sich in Verbindung mit der zweiten Forschungsfrage feststellen, dass das jeweilige Steuerungsmodell eines Landes bzw. der institutionelle Kontext, in dem die Akteure sich befinden, die Interaktionsform (vgl. Scharpf 2006) prägt. Die Befunde aus dem Projekt lassen die Annahme zu, dass der institutionelle Kontext bei zentralistischer Governance (Türkei) Entscheidungen begünstigt, die eher durch hierarchische Steuerung herbeigeführt werden und weniger durch Verhandlungen oder Mehrheitsentscheidungen, wie im Fall der Staaten, die regionalen und lokalen Steuerungsmodellen zuzuordnen sind (Österreich, Niederlande). Weitergehend zeigt sich, dass nicht-staatliche Akteure in England, Österreich und den Niederlanden durch das Einbringen der Handlungsressourcen Expertise und Partizipationsrecht qua beratender Funktion (Österreich, Niederlande) begrenzten Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess und die Implementation nehmen können. In der durch hierarchische Entscheidungsprozesse charakterisierten Türkei zeigen sich hingegen keine einflussnehmenden nicht-staatlichen Akteure.

5 Ausblick: Von der vergleichenden Bildungsforschung zur vergleichenden Politikforschung und wieder zurück

Statt einer Zusammenfassung möchten wir an dieser Stelle aufzeigen, welche weiterführenden Fragen wir mit dem Wissen aus der vergleichenden Betrachtung von Politiken zur Grundbildung und Alphabetisierung adressieren können.

Aus der Perspektive vergleichender Bildungsforschung zur Bildungspolitik ist die Untersuchung von Politiken zur Verbesserung von Grundbildung der erwachsenen Bevölkerung in verschiedenen Ländern insofern interessant, da sie zahlreiche Erkenntnisse über programmatische Zielsetzung und faktische Umsetzung in der Grundbildungs- und Alphabetisierungspolitik, über internationale Einflüsse und nationale Prioritätensetzung, über Konvergenzen und Divergenzen in den Argumentationslinien, Entwicklungsdynamiken und Governance-Strukturen erlaubt. Brisant wird jedoch die vergleichende Bildungsforschung erst dann, wenn sie nach möglichen Bedingungen erfolgversprechender bildungspolitischer Interventionen sucht. Diese Frage geht über die Identifizierung von *good practice* im Sinne einer melioristisch orientierten Pädagogik oder reformorientierten Politikberatung hinaus und zielt auf die Bestimmung von Faktoren auf der System- und Akteursebene, die die Nutzung von Angeboten der Grundbildung beeinflussen bzw. das Niveau und die Verteilungsstruktur von Grundkompetenzen in der erwachsenen Bevölkerung erklärt.

In Anlehnung an die vergleichende Policy-Forschung würde man hier fragen, welche politischen, sozioökonomischen und institutionellen Faktoren die Unterschiede zwischen den Ländern in den Politikinhalten und in den Bildungs-Outcomes im Hinblick auf Grundbildungskompetenzen erklären können. Welche Akteurskonstellationen, welche Governance-Strukturen und welche Weiterbildungs-, Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtssysteme bewältigen die Herausforderungen derzeit am effektivsten? Die Ergebnisse von PIAAC zeigten große Differenzen bei der Verteilung von basalen Kompetenzen über die Länder hinweg sowie innerhalb eines einzelnen Landes, was u. a. auf den Grad von Bildungsungleichheiten innerhalb eines Landes hinweist.

Politiken zur Grundbildung und Alphabetisierung zielen auf die Herstellung von Chancengerechtigkeit und unterscheiden sich daher von Sozialpolitiken, die auf die Verminderung von absoluter Ungleichheit abzielen. Diese These geht auf Wilensky zurück; für ihn zielt Bildung auf die Herstellung von „equality of opportunities“ und nicht wie andere Sozialpolitiken auf die Verminderung von „equality of outcomes“ (Wilensky 1975 zit. nach Busemeyer 2015, S. 93).

Bildungspolitik, also politische Aktivitäten, die auf Aufbau, Legitimation und Steuerung des Bildungswesens zielen und die Gesamtheit aller politisch gestaltbaren Bildungsprozesse im Lebenslauf umfassen, wird in neuen Analysen jedoch zunehmend als Bestandteil moderner Wohlfahrtspolitik betrachtet (vgl. Allmendinger und Nikolai 2010; Hurrelmann et al. 2011). Dabei werden die Verbindungen zwischen Bildungspolitik und anderen Teilbereichen des Sozialstaats herausgearbeitet und Parallelen bei der politischen Steuerung und der institutionellen Ausgestaltung von Bildungssystemen und Wohlfahrtstaaten festgestellt (vgl. Busemeyer 2015). Diese Arbeiten wurden bisher hauptsächlich von Vertretern aus der Politikwissenschaft und Soziologie geleistet, die sich Bildungsthemen zuwendeten. Es wäre eine Ironie, wenn die Erziehungswissenschaft und insbesondere die vergleichende Bildungsforschung keine Analysen zum Zusammenhang von Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtssystemen liefern und so das große Potenzial international-vergleichender Forschung für die Generierung von Beschreibungs-, Erklärungs- und Veränderungswissen nicht ausschöpfen würde.

Open Access Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Literatur

Allmendinger, J., & Nikolai, R. (2010). Bildungs- und Sozialpolitik: Die zwei Seiten des Sozialstaats im internationalen Vergleich. *Soziale Welt*, *2*, 105–119.

Altrichter, H. (2015). Theory and evidence on governance: conceptual and empirical strategies of research on governance in education. In J. Schrader, J. Schmid, K. Amos & A. Thiel (Hrsg.), *Governance von Bildung im Wandel. Interdisziplinäre Zugänge* (S. 25–43). Wiesbaden: Springer VS.

Altrichter, H., Brüsemeister, T., & Wissinger, J. (Hrsg.). (2007). *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungswesen*. Wiesbaden: VS.

Amos, K. S., & Radtke, F.-O. (2007). Die Formation neuer Bildungsregime: Zur Durchsetzung von Regierungstechniken in der post-nationalen Konstellation. *Tertium Comparationis*, *2*, 143–156.

Aschemann, B. (2015). *Basisbildung wirkt. Wie wirkt Basisbildung? Eine internationale Forschungsübersicht. Materialien zur Erwachsenenbildung*, *1*, ISBN: 978-3-902959-07-2.

Benz, A., & Dose, N. (Hrsg.). (2010). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2012). Vereinbarung über eine gemeinsame nationale Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener in Deutschland 2012–2016. http://www.bmbf.de/pubRD/NEU_strategiepapier_nationale_alphabetisierung%281%29.pdf. Zugegriffen: 27. April 2016.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2015). Dekade für Alphabetisierung ausgerufen. Bund und Länder wollen in den nächsten zehn Jahren die Lese- und Schreibfähigkeiten von Erwachsenen deutlich verbessern. https://www.bmbf.de/de/dekade-fuer-alphabetisierung-ausgerufen-1194.html. Zugegriffen: 27. April 2016.

Busemeyer, M. R. (2015). *Bildungspolitik im internationalen Vergleich. Konstanz*. München: UTB.

Dobbins, M., & Knill, C. (2015). Reformen der Hochschulsteuerung in Deutschland: Vom Humboldtismus zum „gezähmten Markt"? In J. Schrader, J. Schmid, K. Amos & A. Thiel (Hrsg.), *Governance von Bildung im Wandel. Interdisziplinäre Zugänge* (S. 175–201). Wiesbaden: Springer VS.

European Commission (2010). Communication from the commission. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF. Zugegriffen: 27. April 2016.

European Commission (2012). Rethinking education: investing in skills for better socio-economic outcomes. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0669&from=EN. Zugegriffen: 27. April 2016.

Gläser, J., & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. Wiesbaden: VS.

Green, A., Wolf, A., & Leney, T. (1999). *Convergence and divergence in European education and training systems*. London: Institute of Education.

Grotlüschen, A., & Riekmann, W. (2012). *Funktionaler Analphabetismus in Deutschland. Ergebnisse der ersten leo. – Level-One Studie*. Münster: Waxmann.

House of Commons/Business Innovation and Skills Committee (2014). Adult literacy and numeracy. http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmbis/557/557.pdf. Zugegriffen: 21. Juli 2016.

Hurrelmann, K., Quenzel, G., & Rathmann, K. (2011). Bildungspolitik als Bestandteil moderner Wohlfahrtspolitik. Deutschland im internationalen Vergleich. *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation*, *3*, 313–328.

Ioannidou, A. (2010). *Steuerung im transnationalen Bildungsraum. Internationales Bildungsmonitoring zum Lebenslangen Lernen*. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Karakaşoğlu, Y. (2010). Türkei. In H. Döbert (Hrsg.), *Die Bildungssysteme Europas* (S. 770–791). Baltmannsweiler: Schneider.

Klenk, J. (2013). *Nationale Qualifikationsrahmen in dualen Berufsbildungssystemen. Akteure, Interessen und politischer Prozess in Dänemark, Österreich und Deutschland*. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Knoll, J. H. (2009). Internationale Impulse. Mehr als 25 Jahre Geschichte der Alphabetisierung und Grundbildung. *DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung*, *1*, 25–29.

Kuckartz, U. (2007). *Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten*. Wiesbaden: VS.

Kuczera, M., Field, S., & Windisch, C. H. (2016). Building skills for all: a review of england. policy insights from the survey of adult skills. https://www.oecd.org/unitedkingdom/building-skills-for-all-review-of-england.pdf. Zugegriffen: 27. April 2016.

Kussau, J., & Brüsemeister, T. (2007). *Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation*. Wiesbaden: VS.

Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim: Beltz.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2013a). Skills outlook 2013. First results from the survey of adult skills, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en. Zugegriffen: 27. April 2016.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2013b). Time for the U.S. to Reskill? What the survey of adult skills says. http://www.oecd-ilibrary.org/education/time-for-the-u-s-to-reskill_9789264204904-en. Zugegriffen: 27. April 2016.

Parreira do Amaral, M. (2015). Der Beitrag der Educational Governance zur Analyse der internationalen Bildungspolitik. *Bildung und Erziehung*, *3*, 367–384.

Rammstedt, B. (Hrsg.). (2013). *Grundlegende Kompetenzen Erwachsener im internationalen Vergleich: Ergebnisse von PIAAC 2012*. Münster: Waxmann.

Reuter, L. R. (2002). Politik- und rechtswissenschaftliche Bildungsforschung. In R. Tippelt (Hrsg.), *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung* (S. 169–181). Wiesbaden: VS.

Reuter, L. R., & Sieh, I. (2010). Politik- und rechtswissenschaftliche Bildungsforschung. In R. Tippelt (Hrsg.), *Handbuch Bildungsforschung*. Wiesbaden: VS.

Scharpf, F. W. (2006). *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS.

Schmidt, M. G. (2004). *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Kröner.

Schmidt-Hertha, B. (2014). PIAAC – Rezeption und Interpretation: PIAAC im Spiegel von Presse und Positionspapieren. *DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung*, *3*, 33–35.

Tröster, M., & Schrader, J. (2016). Alphabetisierung, Grundbildung, Literalität: Begriffe, Konzepte, Perspektiven. In C. Löffler & J. Korfkamp (Hrsg.), *Handbuch zur Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener. Münster*. Berlin: Waxmann.

UNESCO Institute for Lifelong Learning (2015). Global report on adult learning and education – rethinking literacy. http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002224/222407E.pdf. Zugegriffen: 27. April 2016.

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1997). Adult education. The hamburg declaration. The agenda for the future. http://www.unesco.org/education/uie/confintea/pdf/con5eng.pdf. Zugegriffen: 27. April 2016.

United Nations (1948). *The Universal Declaration of Human Rights*. Paris: United Nations Publications.

ZfW
DOI 10.1007/s40955-016-0060-2

veröffentlicht in Zusammenarbeit mit DIE

ORIGINALBEITRAG

Die Weiterbildungsbeteiligung von Geringqualifizierten im internationalen Vergleich – Eine Mehrebenenanalyse

Andreas Martin · Ina E. Rüber

Eingegangen: 2. Mai 2016 / Angenommen: 28. Juni 2016
© Der/die Autor(en) 2016. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Zusammenfassung Weiterbildung steht zunehmend im Fokus bildungspolitischer Steuerungsansprüche auf nationaler sowie supra- und internationaler Ebene. International-vergleichende Large-Scale-Assessments wie PIAAC haben die öffentliche Aufmerksamkeit für die Erwachsenen- und Weiterbildung weiter gesteigert und dabei auch die Geringqualifizierten fokussiert. Der Beitrag analysiert anhand von Mehrebenenmodellen die Relevanz nationaler Kontexte für die Weiterbildungsbeteiligung insgesamt und von Geringqualifizierten insbesondere. Unter Benutzung der Daten des *European Labour Force Survey* aus dem Jahr 2013 wird gezeigt, dass die Höhe nationaler Bildungsausgaben einen positiven Einfluss auf die individuelle Teilnahme an Weiterbildung hat und die Benachteiligung Geringqualifizierter bei höheren Bildungsausgaben geringer ist.

Schlüsselwörter Weiterbildung · Erwachsenenbildung · Internationaler Vergleich · Steuerung · Grundbildung

The participation in further education of low educated in international comparison – a multi-level analysis

Abstract Adult education increasingly occupies the center of education policy and hence the corresponding governance aspirations on the national, supra- and international level. Large-scale-assessment studies, like PIAAC, further raised public attention for adult education with a focus on the low educated. This study analyzes

A. Martin (✉) · I. E. Rüber
Deutsches Institut für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen e. V., Bonn, Deutschland
E-Mail: Martin@die-bonn.de

I. E. Rüber
E-Mail: Rueber@die-bonn.de

Published online: 27 July 2016

overall and spatial participation in adult education in the national context using multi-level modeling. Using data from the *European Labour Force Survey 2013* it shows that (1) the amount of national educational expenditure is positively correlated with participation in adult education, (2) the disadvantage of low qualified decreases with increasing educational expenditure.

Keywords Adult education · Further education · Continuous education · International comparison · Basic education · Governance

1 Einleitung

Weiterbildung steht zunehmend im Fokus bildungspolitischer Steuerungsansprüche von Akteuren auf nationaler sowie supra- und internationaler Ebene. Die vielfältigen Gründe für dieses Interesse lassen sich auf zwei zentrale Punkte zurückführen. Zum einen sind Bildung und Lebenslanges Lernen immer wichtiger werdende Produktions- und Standortfaktoren im internationalen Wettbewerb (vgl. Kulke 2013; Peters et al. 2014), zum anderen wird Bildung – vor allem über die Arbeitsmärkte vermittelt – immer mehr zum Schlüssel und zur Legitimation der Verteilung von Lebenschancen und gesellschaftlicher Teilhabe (vgl. Solga 2005). Im Zentrum politischer Interessen stehen dementsprechend Aspekte der Effektivität und der Effizienz des Bildungssystems, z. B. im Blick auf vermittelte Kompetenzen und Abschlüsse einerseits und gleiche Zugangschancen für alle Bevölkerungsgruppen andererseits.

Die nationalen Zielgrößen bildungspolitscher Interventionen in der Weiterbildung richten sich zunehmend nach internationalen Benchmarks, die besonders von der OECD (z. B. PIAAC, vgl. Rammstedt 2013) und von der Europäischen Union (EU) definiert werden. So strebt die EU für 28 europäische Staaten bis 2020 eine durchschnittliche Weiterbildungsbeteiligungsquote der Bevölkerung zwischen 25 und 65 Jahren von 15 % an. Datengrundlage ist dabei der European Labour Force Survey (EU-LFS) (vgl. EU 2011). Besonderes Augenmerk legt die EU dabei auf die Partizipation benachteiligter Gruppen wie Geringqualifizierte, Ältere und Migranten (vgl. ebd.). Auch auf nationaler Ebene werden konkrete Zielgrößen formuliert (vgl. BMBF 2008; Bilger und Kuper 2013).

Die Umsetzung der bildungspolitischen Zielsetzungen stellt die Akteure vor erhebliche Herausforderungen. Besonders der Bereich der Weiterbildung ist durch ein hohes Maß an Heterogenität auf allen Handlungsebenen geprägt und entzieht sich weitgehend direkten Eingriffen (bildungs-)politischer Akteure. Es setzt sich darum in zunehmendem Maße die Einsicht durch, dass die Wirkungen organisierter Weiterbildung das Ergebnis von Angeboten und deren Nutzung ist, die sich aus der Ko-Konstruktion vielfältiger Akteure auf unterschiedlichen Handlungsebenen ergeben (vgl. Schrader 2008). Im Zuge des neuen, an Dezentralisierung und (Teil-)Autonomie orientierten Steuerungsparadigmas in der (Weiter-)Bildung, richtet sich die Aufmerksamkeit dabei zunehmend auf Konzepte, die bildungsrelevante Akteurskonstellationen in räumlichen Aggregaten zusammenfassen und diese „vor Ort“ koordinieren. Im Zentrum dieser Bemühungen stehen vor allem kleinräumige regionale und kommunale Bezugsrahmen. Der Einfluss dieser räumlichen Kontexte

und Regulative auf das Weiterbildungsverhalten der Bevölkerung und spezifischer, benachteiligter Bevölkerungsgruppen sowie die sich daraus ergebenen Steuerungspotenziale, haben sich bisher jedoch als überschaubar erwiesen (vgl. Martin und Schömann 2015; Martin et al. 2016). Die Ergebnisse legen die Vermutung nahe, dass sich die entscheidenden wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Kontexte und die bildungspolitischen Regulative des Weiterbildungsverhaltens weniger entlang regionaler oder kommunaler Räume differenzieren, sondern vor allem auf der Ebene von Nationen variieren. Dies ist jedoch nur im internationalen Vergleich messbar.

Folglich stellt sich die Frage, welchen Einfluss nationale Kontexte und Regulative auf die Weiterbildungsbeteiligung tatsächlich haben und inwiefern es auf dieser Handlungsebene gelingt, die Partizipation von Bevölkerungsgruppen, deren Beteiligungschancen durch typische Barrieren eingeschränkt sind, zu erhöhen und so soziale Selektivität im Bildungsverhalten abzubauen. Wir untersuchen diese Fragestellung anhand der Daten des EU-LFS 2013 für den europäischen Raum.

2 Partizipationsstrukturen der Weiterbildung – individuelle und kontextuelle Prädiktoren

2.1 Individuelle Merkmale und Barrieren

Die Partizipation an Weiterbildung hängt in hohem Maße von Merkmalen der individuellen Lebenslage und des unmittelbaren Kontextes – wie die Familie oder der Betrieb – ab. Auf Basis des *Adult Education Survey* (AES) haben sich auf individueller Ebene vor allem sozioökonomische (Schulbildung, berufliche Ausbildung) und demografische Merkmale (Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund) als stark prädiktiv erwiesen (vgl. Kuper et al. 2013). Die Analyse des Mikrozensus in Deutschland zeigt, dass darüber hinaus der Familienstand und die Zahl der Kinder (besonders bei Alleinerziehenden) relevant sind. Auch die Branche und das verfügbare Haushaltseinkommen wirken sich auf die Weiterbildungsbeteiligung aus (vgl. Martin et al. 2015). Weitere wichtige Einflussfaktoren ergeben sich aus der Betriebszugehörigkeit und den Merkmalen dieses unmittelbaren Kontextes (vgl. Schiener et al. 2013). Alter, Geschlecht, Bildungsstand und Arbeitsmarktstatus behalten auch über die nationalen Grenzen hinaus Relevanz, wie die international vergleichende Forschung bestätigt (vgl. Wolbers 2005; Dämmrich et al. 2014).

Mit den individuellen Merkmalen verbinden sich in einigen Fällen auch typische strukturelle, situationelle und dispositionale Barrieren der Weiterbildungsbeteiligung (vgl. Cross 1981). Besonders häufig werden diese in Bezug auf Geringqualifizierte diskutiert. Hier beeinträchtigen vor allem dispositionale, aber auch strukturelle Barrieren die Weiterbildungsbeteiligung. Geringer Status und unsichere Lebensbedingungen führen häufiger zu einer kurzfristigen, nicht an beruflicher Entwicklung ausgerichteten Lebensplanung. Damit entfallen wichtige Anreize für die Weiterbildungsbeteiligung (vgl. Reutter 2011). Dies gilt auch für die meist einfachen Tätigkeiten ohne Anregungspotenzial (vgl. Siebert 2006). Mit niedrigen Bildungsabschlüssen verbinden sich zudem in der Regel auch niedrige Kompetenzniveaus. Bei höheren Bildungsanforderungen führt dies häufiger zu Erfahrungen der Überforderung (vgl.

ebd.). Strukturelle Barrieren ergeben sich für Geringqualifizierte besonders im Bereich der betrieblichen Weiterbildung (vgl. Ericson 2005).

Auch wir fokussieren diese benachteiligte Gruppe und rekurrieren dabei besonders auf die dispositionalen Barrieren. Wir gehen zunächst davon aus, dass geringe Qualifikationen auch im internationalen Vergleich zu einer geringeren Weiterbildungsbeteiligung führen und formulieren die anhand anderer Datengrundlagen bereits bestätigte Hypothese:

H1 Die Teilnahmewahrscheinlichkeit an Weiterbildung ist bei Personen mit niedrigem Bildungsstand geringer als die Teilnahmewahrscheinlichkeit von Personen mit höherem Bildungsstand.

2.2 Länderspezifische Merkmale

Bedingt durch die eingeschränkte Verfügbarkeit entsprechender Daten erweisen sich im Gegensatz zu den Einflussfaktoren auf der individuellen Ebene Untersuchungen zum Einfluss von Merkmalen höherer räumlich zusammengefasster Aggregate als schwierig. Zum Einfluss nationaler Kontexte und Regulative wurde eine Reihe theoretischer Annahmen formuliert und anhand internationaler Datensätze untersucht. Dabei wird deutlich, dass sich – anders als auf kommunaler und regionaler Ebene – mit den Ländergrenzen Systeme unterscheiden lassen, in denen sich spezifische Konstellationen des Zusammenwirkens wirtschaftlicher, politischer, sozialer und kultureller Prozesse etabliert haben. In Bezug auf das Weiterbildungsverhalten dominieren zwei theoretische Ansätze: die Wohlfahrtsstaatendifferenzierung nach Esping-Andersen (1990) und die Variationen des Kapitalismus nach Hall und Soskice (2001).

Ausgangspunkt der Überlegungen zur Wohlfahrtsstaatendifferenzierung ist die Annahme, dass die durch den Status eines Bürgers bezeichnete Gleichheit sozialer Rechte mit dem Prinzip der marktvermittelten Klassenlagen und der sich daraus ergebenen faktischen Ungleichheit kollidiert (vgl. Esping-Andersen 1990, S. 36). Esping-Andersen (1990) entwickelt drei idealtypische Wohlfahrtsstaatsregime (liberal, korporatistisch und sozialdemokratisch), unterschieden durch den Grad der De-Kommodifizierung und der Bedeutung von Markt, Staat und Familie. In liberalen Wohlfahrtsregimen (US, CA, AU) wird die Marktabhängigkeit der Individuen kaum durch De-Kommodifizierung von Leistungen eingeschränkt. Die hier dominierende Form bedarfsorientierter Unterstützung stellt zwar ein soziales Netz dar, ist jedoch aufgrund des geringen Leistungsumfanges und der damit einhergehenden Stigmatisierung wenig geeignet, die Abhängigkeit der Individuen vom Markt aufzuheben. Ungleichheit nimmt in diesem Regimetyp tendenziell zu. Auf den Bereich der Weiterbildung übertragen bedeutet dies, dass Weiterbildungsaktivitäten über den Markt organisiert und privat finanziert werden. Öffentliche Finanzierung kommt nur in nachgewiesenen Bedürftigkeitsfällen infrage und bleibt die Ausnahme (vgl. Kaufmann et al. 2014).

Korporatistische Wohlfahrtsstaatsregime (DE, FR, IT, AT) orientieren sich stark am Subsidiaritätsprinzip und verknüpfen Ansprüche auf Sozialleistungen mit vorher erbrachten Beiträgen. Eine wichtige Rolle spielen dabei wert- und interessengelei-

tete Gemeinschaften wie Innungen, Berufsverbände, Kammern und Kirchen. Dieses Wohlfahrtsregime unterstützt die Reproduktion sozialer Ungleichheit. Weiterbildung steht für einzelne Statusgruppen in unterschiedlichem Maße zur Verfügung und wird nur in Form von Zuschüssen durch den Staat unterstützt (vgl. ebd.).

In sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsregimen (NO, SE) werden aus einem universalistischen Prinzip heraus gleiche soziale Rechte für alle Bürger definiert und in Form weitgehend vorrausetzungsloser Ansprüche auf Sozialleistungen umgesetzt. Das hohe Maß an De-Kommodifizierung führt zu einer Verringerung sozialer Ungleichheit. Weiterbildung wird auf hohem Niveau durch den Staat finanziert und steht allen Bürgern weitgehend voraussetzungslos zur Verfügung (vgl. ebd.).

Versuche, eine größere Anzahl von Ländern den einzelnen Wohlfahrtsregimen zuzuordnen, verdeutlichen zumeist die Differenz zwischen Idealtypus und empirischer Wirklichkeit. Esping-Andersen (vgl. 1999) selbst revidiert die ursprüngliche Klassifizierung und bezeichnet Länder wie die Schweiz oder Belgien als hybride Typen. Staaten des ehemaligen Ostblocks und Länder, deren De-Kommodifizierungsmechanismen nicht durch die beschriebenen Formen sozialen Ausgleichs, sondern über Arbeitsmarktmaßnahmen funktionieren, werden als eigener Typus vorgeschlagen (vgl. Castles und Mitchell 1993; Castles und Obinger 2008). Die Zuordnung der Länder zu den Kategorien ist in der Literatur bis heute nicht kohärent (vgl. Ebbinghaus 2012). Dennoch werden modifizierte Klassifikationen der Wohlfahrtsstaatregime vielfach als analytische Grundlage des Einflusses nationaler Merkmale auf das Weiterbildungsverhalten genutzt (vgl. Boeren et al. 2012; Roosmaa und Saar 2012; Markowitsch et al. 2013; Boeren und Holford 2016).

Der zweite theoretische Ansatz der Variationen des Kapitalismus (vgl. Hall und Soskice 2001) folgt der Grundannahme, dass Firmen die zentralen Akteure in einer Ökonomie sind und Koordinationsleistungen in fünf Bereichen erbringen: (1) die Verhandlungen über Gehälter, Einkommen und Arbeitsbedingungen in Koordination mit Gewerkschaften und anderen Formen organisierter Interessenvertretungen, (2) die Aufrechterhaltung und Steigerung von Kompetenzen der Arbeitskräfte in Absprache mit den Arbeitnehmern, (3) der Umgang mit Investoren und deren Renditeerwartungen, (4) die Beziehungen zu Zulieferfirmen, Großkunden und Partner-Firmen und schließlich (5) der Ausgleich der Interessen der Belegschaft und der Firma.

Aus der für eine Gesellschaftsformation typischen Art und Weise, wie Firmen diesen fünf Koordinationsanforderungen gerecht werden, leiten sich zwei Typen des Kapitalismus ab, die als liberale und koordinierte Marktökonomien bezeichnet werden. Sie bilden Pole einer stetigen Dimension von mehr oder weniger marktgesteuerten Koordinationsformen. In liberalen Marktökonomien orientieren sich die Firmen bei ihren Koordinationsleistungen am Markt und nutzen interne Hierarchien. Im Zentrum stehen dabei rationale Entscheidungsfindungen in Abwägung von Angebot und Nachfrage. Der politische Überbau dieser Gesellschaftsformationen korrespondiert mit der marktförmigen Ausrichtung betrieblicher Koordinationsformen und zeichnet sich vor allem durch ein hohes Maß an Deregulierung aus. Die Marktorientierung impliziert in Bezug auf die Weiterbildung vor allem aufseiten der Arbeitnehmer ein Interesse an allgemein verwertbarer, betriebsunspezifischer Bildung (vgl. Kaufmann et al. 2014). In koordinierten Marktwirtschaften werden

die Koordinationsleistungen hingegen weniger anhand des Marktes, sondern vor allem in Form strategischer Partnerschaften und Netzwerke organisiert. Dies ermöglicht es den Firmen, technologische Fähigkeiten auszubauen, das eigene Profil zu schärfen und sich zu spezialisieren. Weiterbildung ist hier in höherem Maße an betriebs- und berufsspezifischen Qualifikationen orientiert (vgl. ebd.). Auch diese Systematik wurde in einer Vielzahl empirischer Untersuchungen zum Einfluss nationaler Kontexte auf das Weiterbildungsverhalten angewandt. So untersuchen Roosmaa und Saar (2012) anhand einer Kombination der dominierenden Koordinationsform und der Ausprägung des Wohlfahrtsstaates den Einfluss makrostrukturelle Merkmale auf die Bedeutung von Angebot und Nachfrage nach Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt für die Weiterbildungsbeteiligung. Sie zeigen, dass besonders in marktkoordinierten Gesellschaften die Nachfrageseite in hohem Maße Einfluss auf die Weiterbildungsbeteiligung von Geringqualifizierten und auf die Selektivität des Weiterbildungssystems nimmt. Auch in anderen Untersuchungen werden Variationen des Kapitalismus zur theoretischen Operationalisierung makrostruktureller Merkmale herangezogen (vgl. Dieckhoff et al. 2007; Roosmaa und Saar 2012; Desjardins und Rubenson 2013).

Die Literatur zeigt zudem, dass nationale Kontexte Einfluss auf das Weiterbildungsverhalten haben. Dies wird an einer Reihe von Makro-Merkmalen wie bspw. der Gewerkschaftsdichte, der Ausgaben für Forschung und Entwicklung, den Sozialausgaben und Ausgaben für Bildung deutlich (vgl. Bassanini et al. 2005; Dämmrich et al. 2014). Wie groß jedoch der Einfluss der nationalen Ebene auf das Weiterbildungsverhalten insgesamt ist, wissen wir bisher nicht. Wir gehen davon aus, dass der Varianzanteil der nationalen Ebene an der Weiterbildungsbeteiligung deutlich höher ist als dies etwa für regionale und kommunale Raumabgrenzungen beobachtet werden konnte (ca. 4 %, vgl. Martin und Schömann 2015).

2.3 Interaktionen zwischen individuellen und länderspezifischen Merkmalen

Der Einfluss länderspezifischer Kontexte und Regulative auf die Weiterbildungsbeteiligung ist ohne eine konkrete Annahme, wie diese strukturellen Bedingungen auf das individuelle Handeln einwirken, nicht denkbar. Dazu scheint es zunächst notwendig, die individuelle und die nationalstaatliche Handlungsebene sowie die auf diesen Ebenen relevanten Akteure in das System der Weiterbildung einzuordnen. Dazu bietet sich das Mehrebenensystem der Weiterbildung nach Schrader (vgl. 2008, 2011) an. In diesem Mehrebenenmodell lassen sich die Ebenen der supranationalen Bildungspolitik, der nationalen Bildungspolitik, der institutionellen Umwelt von Organisationen, der Organisationen selbst und schließlich die Handlungsebene der Lehr-Lernsituationen unterscheiden. Zentral für die Frage nach bildungspolitischen Einflussmöglichkeiten sind in diesem Konzept vor allem drei Punkte (vgl. Martin et al. 2016):

Zum einen steht die Nutzung von Angeboten im Mittelpunkt der Ebene der Lehr-Lernprozesse und damit im Zentrum des Weiterbildungssystems. Alle Aktivitäten von Akteuren auf anderen Handlungsebenen sind letztlich auf das Zustandekommen und die wirksame Gestaltung von Lernaktivitäten gerichtet. Da die Teilnahme die Bedingung der Möglichkeit für jeden Lehr-Lernprozess und dessen wirksame

Gestaltung ist, kann der (Nicht-)Teilnehmende als ein zentraler Akteur des Weiterbildungssystems aufgefasst werden. Eine zweite wichtige Annahme des Modells bezieht sich auf die wechselseitige Beeinflussung von Akteuren auf unterschiedlichen Handlungsebenen durch die Veränderung des jeweiligen Handlungskontextes. Dies legt im Falle der nationalen Ebene und der Handlungsebene des Lehr-Lernprozesses nahe, dass nicht nur die Akteure der nationalen Ebene (Staat, Länder, Regionen, Kommunen) das Handeln von Akteuren der Handlungsebene der Lehr-Lernsituationen beeinflussen, sondern dass auch die Akteure dieser untersten Handlungsebene Einfluss auf die Bildungspolitik der nationalen Ebene nehmen können. Schließlich geht das Modell davon aus, dass eine wechselseitige Beeinflussung der Handlungen nur dann möglich ist, wenn die Eingriffe in den Handlungskontext von Akteuren durch diese re-kontextualisiert, also zum Bestandteil der jeweiligen Handlungsorientierung gemacht werden.

Das Modell lässt jedoch offen, wie genau diese wechselseitige Beeinflussung von Kontexten durch Akteure der nationalen Ebene und der Ebene der Lehr-Lernprozesse sattfinden kann und wie eine Re-kontextualisierung aussieht.

Rubenson und Desjardins (2009) bieten ein theoretisches Konzept, das Bounded-Agency-Modell, welches an diesem Punkt anschlussfähig ist. Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Frage, wie sich strukturelle Merkmale, welche sich sowohl auf unterschiedliche Wohlfahrtsregime (vgl. ebd.) als auch auf Variationen des Kapitalismus (vgl. Desjardins und Rubenson 2013) zurückführen lassen, auf das individuelle Handeln auswirken und wie das Handeln wiederum die strukturellen Merkmale beeinflusst. In Anlehnung an den Neostrukturalismus Bourdieus (1990) beantworten die Autoren die Fragestellung anhand der Wechselwirkung von dispositionalen und strukturellen Barrieren der Weiterbildungsbeteiligung. Die zentrale Modifikation der Bounded-Agency-Theorie gegenüber den Konzepten der Wohlfahrtsregime und den Variationen des Kapitalismus besteht darin, dass diese Gesellschaftsformationen praxistheoretisch interpretiert werden. Wohlfahrtsregime sind danach nicht nur Ausdruck struktureller Eigenarten einer Gesellschaft, sondern vermittelnde Praxis zwischen Habitus und sozialem Feld. Die in einer wohlfahrtsstaatlichen Praxis typischen Strukturen korrespondieren mit entsprechenden Dispositionen (Habitus) und reproduzieren sich im Vollzug des Handelns wechselseitig. Die Autoren gehen dabei davon aus, dass Strukturen sowohl Werte als auch das Bewusstsein des Individuums für Möglichkeiten bedingen. Bounded-Agency ist die dispositional bedingte und strukturell eingeschränkte individuelle Handlung. Strukturelle Barrieren ergeben sich aus den realisierten, für bestimmte Gesellschaftsformationen typischen Einschränkungen von Handlungsoptionen. Dispositionale Barrieren hingegen ergeben sich aus den inkorporierten und erlebten Einschränkungen von Handlungsmöglichkeiten.

Anhand der Annahmen der Bounded-Agency-Theorie ergeben sich Implikationen zu den Steuerungspotenzialen bildungspolitischer Akteure auf der Ebene der Nationalstaaten:

> *Public policy as represented by different types of welfare state regimes can directly affect the contextual (structural) conditions that individuals face (...) but through this it can also indirectly affect individuals' subjective rationality and*

view (disposition) of their opportunity structure. Only through this structure-agency interaction does policy affect the take-up of learning (vgl. Rubenson und Desjardins 2009, S. 196).

Das Bounded-Agency Modell geht davon aus, dass Barrieren der Weiterbildungsbeteiligung Handlungspraxen darstellen, in welchen handlungseinschränkende Strukturen und Dispositionen durch Rückkopplungsprozesse ein Gleichgewicht ansteuern und schließlich korrespondieren. Darin liegt auch das entscheidende Steuerungspotenzial nationaler Bildungspolitik. Unterschiedlich ausgeprägte strukturelle Barrieren in verschiedenen Ländern gehen demnach auch mit unterschiedlich ausgeprägten Dispositionen einher. Dies sollte im Weiterbildungsverhalten der jeweiligen Wohnbevölkerung sichtbar werden. Ein wichtiger Einflussfaktor für den allgemeinen Umfang von Gelegenheitsstrukturen in einem Land und die Weiterbildungsbeteiligung sind die öffentlichen Ausgaben für Bildung (vgl. Groenez et al. 2007). Diese Kennzahl nutzen wir in Form von öffentlichen Bildungsausgaben pro Einwohner, welche zum einen die zugeschriebene Relevanz von Bildung abbildet (vgl. Dämmrich et al. 2014, S. 38) und zum anderen die beste Annäherung an den tatsächlichen Gelegenheitsumfang im Erfahrungsbereich des Individuums darstellt. Somit sollte diese Kennzahl mittelfristig mit einem entsprechenden Verhalten korrespondieren:

H2 Je höher die öffentlichen Bildungsausgaben innerhalb eines Landes, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit der Weiterbildungsbeteiligung der in diesem Land lebenden Bevölkerung.

Wie Hypothese 1 ist auch Hypothese 2 eine Voraussetzung für die nachfolgende Fragestellung.

Die Wechselwirkung von strukturellen und dispositionalen Barrieren sollte besonders deutlich am Einfluss von Gelegenheitsstrukturen auf das Weiterbildungsverhalten von Personengruppen sichtbar werden, deren Weiterbildungsbeteiligung vor allem durch dispositionale Barrieren eingeschränkt ist (hier: Geringqualifizierte). Öffentliche Bildungsausgaben sollten auch die Weiterbildungsbeteiligung dieser Personengruppe erhöhen. Legt man dabei – wie es Rubenson und Desjardins (2013) tun – die Logik der Wohlfahrtsstaatsregime zugrunde, wonach de-kommodifizierende Aktivitäten des Staates der Kumulation von Ungleichheiten in marktvermittelten Zusammenhängen entgegenwirken, sollte zudem mit höheren öffentlichen Bildungsausgaben eine Abnahme der Ungleichverteilung von Bildungschancen einhergehen. Entsprechend gehen wir zunächst davon aus, dass sich die Effektstärke von niedriger Bildung zwischen den Ländern unterscheidet. Weiter nehmen wir an, dass hohe Bildungsausgaben strukturelle und dispositionale Barrieren minimieren und die Ungleichheit von Beteiligungschancen reduzieren:

H3 Je höher die öffentlichen Bildungsausgaben in einem Land, desto geringer ist der negative Einfluss von niedriger Bildung auf die Weiterbildungsbeteiligung.

2.4 Daten und Methoden

Die empirische Prüfung der theoretischen Überlegungen erfordert eine Datengrundlage, in der individuelle Merkmale erfasst und in nationale Kontexte genestet sind. Diesen Ansprüchen wird der seit 1983 erhobene European Labor Force Survey (EU-LFS) gerecht. Mit Schwerpunkt auf die Messung von Arbeitsmarktkennzahlen werden im EU-LFS vierteljährlich Daten zu zentralen sozioökonomischen und demografischen Merkmalen der Wohnbevölkerung europäischer Staaten im Alter ab 15 Jahren anhand von Haushaltsbefragungen erfasst. Das gesamte Erhebungsverfahren ist stark standardisiert, um die Vergleichbarkeit der Daten über Ländergrenzen hinweg sicherzustellen. Der anhand des EU-LFS erzeugte Indikator zum Lebenslangen Lernen wird im Rahmen der Lissabon-Strategie von der EU als Benchmark genutzt (vgl. Behringer und Schönfeld 2014). Dennoch gibt es auch hier Einschränkungen. Zum einen werden im EU-LFS wie auch im Mikrozensus Proxy-Interviews genutzt, zum anderen ist die Operationalisierung der Weiterbildungsbeteiligung in den Ländern nicht immer identisch (vgl. ebd.). Für unsere Analysezwecke nutzen wir das Jahres-Datenfile 2013, welches den Durchschnitt der vierteljährig erhobenen Daten aus 2013 enthält. Mit 4.645.916 Fällen in 31 europäischen Ländern steht damit die derzeit breiteste Datengrundlage für eine international vergleichende Untersuchung des Weiterbildungsverhaltens zur Verfügung. Die für dieses räumliche Aggregationsniveau relativ hohe Zahl an Clustern (Ländern) stellt eine hinreichende Grundlage für Mehrebenenanalysen dar (vgl. Langer 2009). Vor allem aufgrund dieses Vorteils ziehen wir hier den LFS anderen Statistiken wie etwa dem AES vor.

Grundgesamtheit unserer Untersuchung ist die Wohnbevölkerung im Alter zwischen 22 und 67 Jahren. Die ungewöhnliche Altersbegrenzung ist auf die in Intervallen von fünf Jahren zusammengefassten Angaben im Scientific Use File zurückzuführen. Wir schließen jüngere Befragte aus den Analysen aus, da uns die Weiterbildungsbeteiligung Erwachsener, die eine Erstausbildung absolviert haben, interessiert. Eine aktuelle Teilnahme an anderen, formalen Bildungsgängen ist jedoch möglich. Abzüglich der Fälle mit fehlenden Angaben beläuft sich die Fallzahl damit auf 2.550.763 in 30 Ländern. Griechenland wurde aus der Untersuchung ausgeschlossen, da keine Informationen zu den dortigen Bildungsausgaben zur Verfügung stehen.

Tab. 1 beinhaltet die Deskription unserer Stichprobe im Blick auf die für unsere Modelle relevanten Variablen. Bei der abhängigen Variable handelt es sich um die Auskunft zur Beteiligung im Bereich der non-formalen Bildung in den letzten vier Wochen: „Did you attend any courses, seminars, conferences or received private lessons or instructions outside the regular education system (...) within the last 4 weeks“ (vgl. Eurostat 2015, S. 28).

Die zentrale unabhängige Variable auf der Mikroebene ist der Bildungsstand. Dieser orientiert sich an der im LFS bis 2013 verwendeten Klassifikation ISCED 97 zum höchsten bisher erreichten Bildungsabschluss. Geringqualifiziert ist hier, wer keine Berufsausbildung bzw. Abitur (ISCED 3 a und b) oder höhere Abschlüsse aufweist. Die mit geringen Qualifikationen verbundenen dispositionalen Barrieren grenzen wir durch die Kontrolle der Stellung im Beruf, den Jobskills sowie der Branche von arbeitsmarktbezogenen, strukturellen Barrieren ab.

Tab. 1 Deskriptive Statistik und Kodierung der modellspezifischen Variablen

Kategoriale Variablen	**%**	**SE**	**Min–Max**
Weiterbildung	7,80	0,2682	0/1
Bildung			
Niedrig	43,38	0,4956	0/1
Mittel	31,53	0,4646	0/1
Hoch	25,09	0,4335	0/1
Migrant	10,16	0,3021	0/1
Alter			
22 bis 32	18,42	0,3877	0/1
32 bis 42	22,61	0,4183	0/1
42 bis 52	24,92	0,4325	0/1
52 bis 62	24,30	0,4289	0/1
>62	9,75	0,2966	0/1
Frau	51,86	0,4997	0/1
Ledig/geschieden/verwitwet	37,66	0,4845	0/1
Erwerbslos	6,02	0,2378	0/1
Selbstständig	10,10	0,3013	0/1
Angestellte/r	53,80	0,4986	0/1
Anforderungen im Beruf			
Elementar	5,49	0,2278	0/1
Durchschnittlich	32,02	0,4666	0/1
Hoch	11,13	0,3146	0/1
Sehr hoch	15,16	0,3587	0/1
Berufsklassifikation			
Land-/Forstwirtschaft, Fischerei & Bergbau (1)	4,30	0,2028	0/1
Verarbeitendes Gewerbe (2)	10,27	0,3036	0/1
Energie- & Wasserversorgung, Abwasser- & Abfallentsorgung (3)	1,05	0,1017	0/1
Baugewerbe (4)	4,39	0,2048	0/1
Handel, Instandhaltung & Reparatur von KFZ (5)	8,32	0,2762	0/1
Gastgewerbe (6)	2,30	0,1500	0/1
Verkehr & Lagerei (7)	3,35	0,1800	0/1
Information & Kommunikation (8)	1,66	0,1277	0/1
Dienstleistungen, Grundstücks-, Wohnungswesen & öffentl. Dienst (9)	27,56	0,4468	0/1
Private Dienstl., exterritoriale Organisationen & Körperschaften (10)	0,71	0,0840	0/1
Betriebsgröße >10 Mitarbeiter	41,71	0,4931	0/1
Stetige Variablen	**Mittelwert**	**SE**	**Min–Max**
Anzahl Kinder im Haushalt	0,9150	1,9260	0–12
Anzahl Kinder im Alleinerzieher/in-Haushalt	0,2220	1,0199	0–12
Wöchentliche Arbeitszeit	23,5514	19,935	0–60
Länderebene			
Bildungsausgaben	1.432.367	9.346.099	173–5141,7

Quelle: EU-LFS 2013; N = 2.550.763 Individuen; N = 30 Länder

Auf der Makroebene spielen wir der Datengrundlage des LFS die öffentlichen Bildungsausgaben als unabhängige Variable zu. Diese stammen von Eurostat (2016) und beziehen sich auf die Ausgaben des öffentlichen Sektors im Jahr 2012 für Bildung mit Ausnahme der frühkindlichen Bildung. Dies haben wir auf die Ausgaben pro Einwohner umgerechnet. Angaben zu Ausgaben für den Weiterbildungsbereich in diesem Zeitraum für alle untersuchten Länder stehen leider nicht zur Verfügung. Wir wählen die zeitliche Verzögerung von einem Jahr bewusst, da wir davon ausgehen, dass die tatsächliche Wirkung von Bildungsausgaben erst nach einer gewissen Zeit eintritt. Für die analytischen Modelle wurde der Wert zentriert und standardisiert.

Die restlichen in Tab. 1 aufgeführten Variablen sind Kontrollvariablen, die, basierend auf bisheriger Forschung, in starkem Zusammenhang mit der Weiterbildungsbeteiligung stehen.

Zur Überprüfung der Hypothesen wenden wir aufeinander aufbauende Mehrebenenmodelle an. Obwohl die Zahl von 30 Ländern für dieses Vorgehen prinzipiell ausreichend ist, bewegen wir uns dennoch am unteren Rande der notwendigen Voraussetzungen. Die Modellierung wurde deswegen auf der Makroebene (Level 2) auf das Notwendige begrenzt.

Um zu ermitteln, welchen Einfluss die Nationen auf das Weiterbildungsverhalten insgesamt haben, stellen wir zunächst ein einfaches logistisches Random-Intercept-Modell zur Weiterbildungsbeteiligung über die 30 Länder auf (Tab. 2, Modell 0). Anhand der dort ausgewiesenen Varianzanteile berechnen wir die entsprechende Inter-Class-Correlation (ICC) (vgl. Goldstein et al. 2002). Sie gibt Auskunft über die Ähnlichkeit der Weiterbildungsbeteiligung sozialer Gruppen *innerhalb* derselben Länder. Um zu prüfen, inwiefern Geringqualifizierte tatsächlich auch im internationalen Vergleich und anhand unserer Datengrundlage geringere Teilnahmewahrscheinlichkeiten aufweisen (H1), nehmen wir die individuelle unabhängige Variable sowie die Kontrollvariablen in das Random-Intercept-Modell auf (Tab. 2, Model A). Zur Prüfung der These, dass die nationalen Bildungsausgaben einen Einfluss auf die Weiterbildungsbeteiligung haben (H2), wird das unter A spezifizierte Modell um die Makrovariable der nationalen Bildungsausgaben pro Einwohner ergänzt (Tab. 2, Modell B). Auch hier berechnen wir die ICC. Die Veränderung der Varianzanteile

Tab. 2 Modell Spezifikationen

0	$\log\left(\frac{NFL_{ij}}{1-NFL_{ij}}\right) = \beta_0 + u_j + e_{ij}$
A	$\log\left(\frac{NFL_{ij}}{1-NFL_{ij}}\right) = \beta_0 + \left(\sum_{k=1}^{28} \beta_k X_{kij}\right) u_j + e_{ij}$
B	$\log\left(\frac{NFL_{ij}}{1-NFL_{ij}}\right) = \beta_0 + \left(\sum_{k=1}^{28} \beta_k X_{kij}\right) + \beta_{29} EXP_j + u_j + e_{ij}$
C	$\log\left(\frac{NFL_{ij}}{1-NFL_{ij}}\right) = \beta_0 + \left(\sum_{k=1}^{28} \beta_k X_{kij}\right) + \beta_{29} EXP_j + u_{0j} + u_{1j} LOW_{ij} + e_{ij}$
D	$\log\left(\frac{NFL_{ij}}{1-NFL_{ij}}\right) = \beta_0 + \left(\sum_{k=1}^{28} \beta_k X_{kij}\right) + \beta_{29} EXP_j + \beta_{30} LOW_{ij} EXP_j + u_{0j} + u_{1j} LOW_{ij} + e_{ij}$

NFL Non-formales Lernen; *Xk* Unabhängige Variablen auf der Individualebene; *EXP* Bildungsausgaben; *LOW* Geringqualifizierte; *i* Individualebene; *j* Länderebene; *u* und *e* Residuen; *ß* Koeffizient

zum vorhergehenden Modell ist jedoch nicht umstandslos interpretierbar, da auch bei einer Veränderung des Modells durch zusätzliche Variablen die Varianz der dem logistischen Modell zugrunde liegenden latenten (normalverteilten) Variable auf $\pi^2/3$ festgelegt bleibt (vgl. Hox et al. 2010).

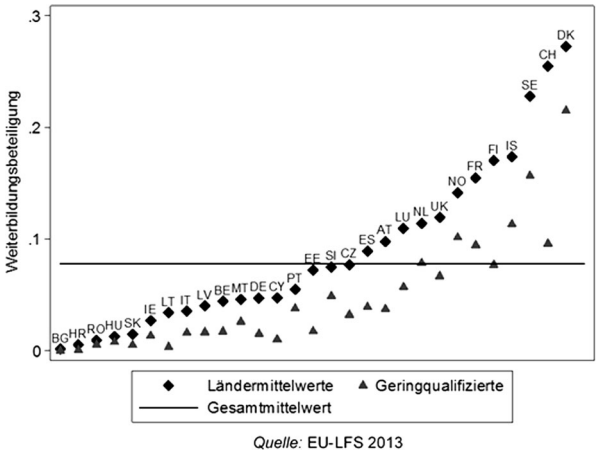
Von zentraler Bedeutung ist die Annahme, dass durch staatliche Ausgaben die Ungleichheit bei der Beteiligung Geringqualifizierter reduziert werden kann (H3). Die Überprüfung dieser These setzt jedoch voraus, dass sich der negative Einfluss dieses Merkmals überhaupt zwischen den Ländern unterscheidet. Dies wird in Modell C (Tab. 2) getestet. Hier wird zu dem länderspezifischen (Intercept) und dem individuellen Fehlerterm zusätzlich ein Fehlerterm aufgenommen, an dem die länderspezifischen Unterschiede der Effektstärke (Slope) des Merkmals *Geringqualifiziert* abgeschätzt wird. Diese länderspezifischen Effektstärken können in einer zweiten, anschließenden Schätzung (Empirical Bayes Prediction) spezifiziert und dargestellt werden. Dabei werden auf der Grundlage der zuvor geschätzten Verteilung in den Daten die bisher nur als Fehlerterme aufgenommenen länderspezifischen Intercepts und Slopes als Koeffizienten spezifiziert. Diese Log-Odds können als länderspezifische Vor- bzw. Nachteile unabhängig von individuellen Merkmalausprägungen interpretiert werden. Empirical Bayes Predictions zeichnen sich zudem gegenüber ML-Schätzungen durch geringere Schätzfehler aus (vgl. Rabe-Hesketh und Skrondal 2012).

Der länderspezifische Unterschied der Effektstärke geringer Qualifikationen kann dann durch einen Interaktionseffekt zwischen der Makrovariable und dem individuellen Merkmal (Cross Level) erklärt und der Einfluss von Bildungsausgaben auf die Weiterbildungsbenachteiligung Geringqualifizierter ermittelt werden. Dazu wird in das Random-Intercept und Random-Slope Modell C ein entsprechender Interaktionseffekt eingefügt (Tab. 2, Modell D).

Durch Likelihood-Ratio-Tests stellen wir fest, ob die einzelnen Erweiterungen der Modelle eine Verbesserung, also eine größere Passung an die empirischen Daten, darstellen.

2.5 Ergebnisse

Wir beschreiben zunächst einige deskriptive Statistiken zu den nationalen Partizipationsstrukturen der Weiterbildung. Anschließend stellen wir die Ergebnisse der zuvor beschriebenen Modelle zum Test der im Theorieteil formulierten Hypothesen vor. An dieser Stelle möchten wir darauf hinweisen, dass jegliche Termini, die auf Kausalität hinweisen, nicht als solche zu interpretieren sind. Mit dem hier auf Querschnittsdaten angewendetem Analyseverfahren können wir keine Aussage zur Kausalität treffen, sondern lediglich Zusammenhänge aufweisen. Die ausgewiesenen Odds sind zudem nicht als direkte, sondern immer nur relative Wahrscheinlichkeiten in Bezug auf eine Basiswahrscheinlichkeit zu interpretieren (vgl. Best und Wolf 2010).



Quelle: EU-LFS 2013

Abb. 1 Länder- und qualifikationsspezifische Weiterbildungsbeteiligung

2.6 Deskriptive Ergebnisse

Abb. 1 zeigt die Gesamtbeteiligung an Weiterbildung (circa 8 %) über alle Länder hinweg sowie die Beteiligung innerhalb der betrachteten Länder. Diese sind von links nach rechts geordnet, entsprechend der Höhe der Beteiligung. Das Schlusslicht ist Bulgarien mit einer Beteiligung nahe 0 %. Angeführt wird das Feld von Dänemark mit circa 27 % Beteiligung. Über die Darstellung dieser starken Variation hinaus zeigt die Grafik die Beteiligung Geringqualifizierter, die für alle Länder deutlich unter der Gesamtbeteiligung liegt. Außerdem wird deutlich, dass die Reihenfolge der Länder nach Gesamtbeteiligung nicht übereinstimmt mit der Reihenfolge nach Beteiligung der Geringqualifizierten. Es lässt sich jedoch ein Trend identifizieren, dass in Ländern hoher Beteiligung auch die Beteiligung Geringqualifizierter vergleichsweise hoch ist. Wie weit sie sich von der Gesamtheit abheben und somit, wie stark ihre Benachteiligung ist, unterscheidet sich deutlich über die Länder hinweg.

2.7 Mehrebenenmodelle

Tab. 3 beinhaltet die Ergebnisse der Modelle 0, A und B in Form von Log-Odds und deren Standardabweichung. Das Nullmodell (0) dient zur Quantifizierung der Varianzkomponenten von Weiterbildungsbeteiligung, wobei Modell A den Effekt der individuellen Prädiktoren aufzeigt und Modell B durch den Effekt der Makrovariable ergänzt. In logistischen Mehrebenenmodellen ist die Varianz auf Individual-Ebene – einer standardisierten logistischen Verteilung folgend – modelltheoretisch festgesetzt auf 3,29 und kann somit nicht über die verschiedenen Modelle hinweg variieren. Die Interpretation von Veränderungen des ICCs, die aus der Aufnahme von Individualmerkmalen resultieren, ist demnach schwierig. Wir werden dennoch dessen klassische Interpretation zur Verfügung stellen und sehen die daraus gewonnen Erkenntnisse als wichtige Richtwerte an.

Tab. 3 Logistische Mehrebenenregression zur Beteiligung an Weiterbildung (Log-Odds)

	0		A		B
Bildung (*Referenz: mittel*)					
Niedrig		–0,345***	(0,01)	–0,345***	(0,01)
Hoch		0,352***	(0,01)	0,352***	(0,01)
Migrant		–0,222***	(0,01)	–0,222***	(0,01)
Alter (Referenz: 32 bis 42)					
22 bis 32		0,052***	(0,01)	0,052***	(0,01)
42 bis 52		–0,030***	(0,01)	–0,030***	(0,01)
52 bis 62		–0,210***	(0,01)	–0,210***	(0,01)
>62		–0,322***	(0,01)	–0,322***	(0,01)
Frau		0,334***	(0,01)	0,334***	(0,01)
Ledig/geschieden/verwitwet		0,034***	(0,01)	0,034***	(0,01)
Kinder im Haushalt		0,003	(0,00)	0,003	(0,00)
Kinder im Alleinerzieher/in-Haushalt		–0,026***	(0,00)	–0,026***	(0,01)
Erwerbslos		0,769***	(0,01)	0,769***	(0,01)
Selbstständig		–0,039*	(0,02)	–0,039*	(0,01)
Angestellte/r		0,004	(0,02)	0,004	(0,02)
Anforderungen im Beruf (Referenz: durchschnittlich)					
Elementar		–0,407***	(0,02)	–0,407***	(0,02)
Hoch		0,339***	(0,01)	0,339***	(0,01)
Sehr hoch		0,434***	(0,01)	0,434***	(0,01)

Das Nullmodell (Tab. 3, Modell 0) schätzt die mittlere Weiterbildungsbeteiligung auf circa 5 %. Diese Wahrscheinlichkeit (P_i) berechnet sich aus der Formel:

$$P_i = \frac{e^{\log\left(\frac{NFL_{ij}}{1-NFL_{ij}}\right)}}{1 - e^{\log\left(\frac{NFL_{ij}}{1-NFL_{ij}}\right)}}$$

Der aus den Varianzkomponenten berechnete ICC weist darauf hin, dass 32,5 % der Gesamtvarianz in der Weiterbildungsbeteiligung auf die nationale Ebene entfallen. In Modell A sinkt dieser auf knapp 31 %. Die auf individueller Ebene festgelegte Varianz schließt eine Interpretation der Varianzaufklärung durch individuelle Merkmale über die Ebenen aus.

Modell A zeigt deutlich den erwarteten Zusammenhang zwischen Qualifikation durch Bildung und Weiterbildungsbeteiligung. Unter Konstanthalten aller Kontrollvariablen sind die Log-Odds an Weiterbildung teilzunehmen für Individuen mit niedriger Bildung signifikant negativ, während diese für höher Gebildete signifikant positiv sind. Den Referenzpunkt bilden Individuen mit mittlerer Bildung. Die Odds ($e^{\log - \text{odds}}$), an Weiterbildung teilzunehmen, sind für Geringqualifizierte 29,14 % geringer als für Individuen mit mittlerer Bildung. Die Log-Odds der Kontrollvariablen bestätigen bestehende Erkenntnisse.

Tab. 3 Logistische Mehrebenenregression zur Beteiligung an Weiterbildung (Log-Odds) (Fortsetzung)

	0		A		B	
Berufsklassifikation (Referenz: (2))						
(1)			–0,072***	(0,02)	–0,072***	(0,02)
(3)			0,303***	(0,02)	0,303***	(0,02)
(4)			–0,163***	(0,02)	–0,163***	(0,02)
(5)			–0,003	(0,01)	–0,003	(0,01)
(6)			–0,374***	(0,02)	–0,374***	(0,02)
(7)			0,131***	(0,02)	0,131***	(0,02)
(8)			0,058***	(0,02)	0,058***	(0,02)
(9)			0,325***	(0,01)	0,325***	(0,01)
(10)			–0,090*	(0,04)	–0,091*	(0,04)
Betriebsgröße > 10 Mitarbeiter			0,170***	(0,01)	0,170***	(0,01)
Arbeitszeit			0,007***	(0,01)	0,007***	(0,00)
Bildungsausgaben					0,835***	(0,17)
Konstante	–2,8571***	(0,23)	–3,557***	(0,22)	–3,556***	(0,16)
Varianz-Komponenten						
Individual-Ebene	3,29		3,29		3,29	
Länder-Ebene	1,5855		1,4646		0,7829	
ICC	0,3252		0,3080		0,1922	
AIC	1.219.191		1.139.527		1.139.511	
BIC	1.219.217		1.139.910		1.139.906	
LRT (chi^2(Δ Freiheitsgrade))			79.720(28)***		19(1)***	
Beobachtungen	2.550.763		2.550.763		2.550.763	
Länder	30		30		30	

Quelle: EU-LFS 2013
Standardabweichung in Klammern; $^{*}p < 0{,}05$, $^{**}p < 0{,}01$, $^{***}p < 0{,}001$

Modell B erweitert Modell A um die unabhängige Makrovariable der öffentlichen Bildungsausgaben. Diese sind um den Mittelwert standardisiert. Der direkte Effekt auf die Weiterbildungsbeteiligung ist positiv und signifikant. Dessen Stärke ist beachtlich. Mit den Log-Odds von circa 0,8 ist der Zusammenhang zwischen einer Erhöhung der Bildungsausgaben um eine Standardabweichung und der Beteiligung an Weiterbildung stärker als jeder andere gemessene Zusammenhang auf der Individualebene. Die Erhöhung der Bildungsausgaben um eine Standardabweichung führt zu einem Anstieg der Odds zur Teilnahme um 130 %, womit sich die Odds mehr als verdoppeln. Die ICC sinkt auf 19 %. Somit kann ein Drittel der Varianz in der Weiterbildungsbeteiligung zwischen den untersuchten Ländern durch die Höhe der Bildungsausgaben erklärt werden.

In Tab. 4 werden die Ergebnisse der Modelle C und D vorgestellt, ebenfalls in Form von Log-Odds und deren Standardabweichung. Die Modelle unterscheiden sich von den bisherigen durch eine weitere Varianzkomponente. Sie erlauben eine Variation des Effektes niedriger Bildung innerhalb der Länder. Diese Variation ist signifikant. Zu interpretieren ist sie in der Form, dass wir in 95 % der Länder im europäischen Raum (von denen die von uns analysierten 30 Länder eine Stichpro-

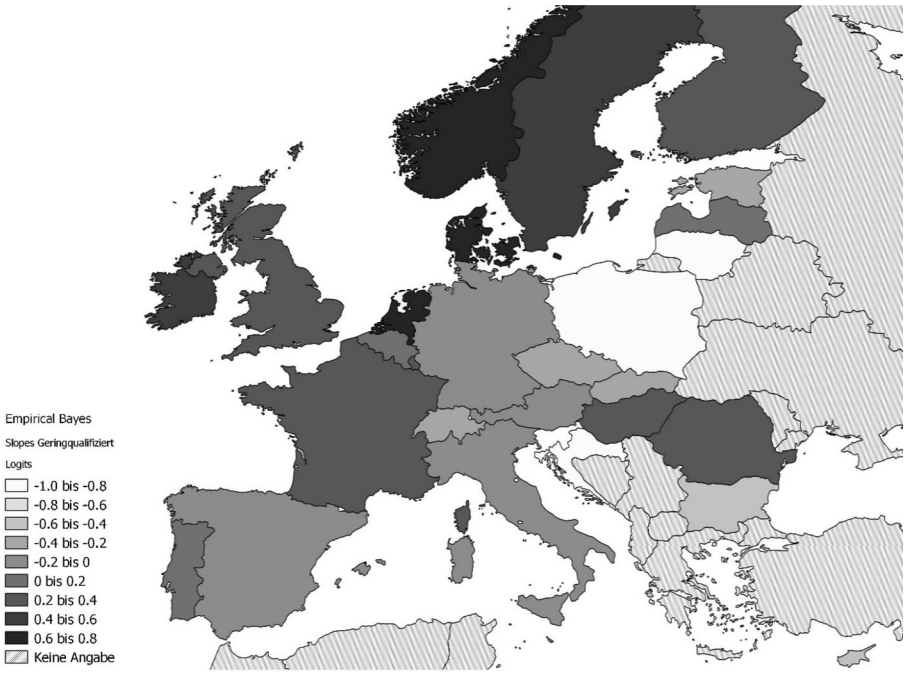


Abb. 2 Empirical Bayes: länderspezifische Slopes der Weiterbildungsbeteiligung Geringqualifizierter (Log-Odds)

Tab. 4 Logistische Mehrebenenregression zur Beteiligung an Weiterbildung (Log-Odds)

	C		D	
Bildung (*Referenz: mittel*)				
Niedrig	–0,596***	(0,08)	–0,599***	(0,07)
Hoch	0,379***	(0,01)	0,379***	(0,01)
Migrant	–0,218***	(0,01)	–0,218***	(0,01)
Alter (Referenz: 32 bis 42)				
22 bis 32	0,054***	(0,01)	0,054***	(0,01)
42 bis 52	–0,037***	(0,01)	–0,037***	(0,01)
52 bis 62	–0,221***	(0,01)	–0,221***	(0,01)
>62	–0,330***	(0,01)	–0,330***	(0,01)
Frau	0,335***	(0,01)	0,335***	(0,01)
Ledig/geschieden/verwitwet	0,027***	(0,00)	0,027***	(0,01)
Kinder im Haushalt	0,001	(0,00)	0,001	(0,00)
Kinder im Alleinerzieher/in-Haushalt	–0,023***	(0,00)	–0,023***	(0,00)
Erwerbslos	0,762***	(0,01)	0,762***	(0,01)
Selbstständig	–0,071***	(0,02)	–0,071***	(0,02)
Angestellte/r	–0,021	(0,02)	–0,021	(0,02)
Anforderungen im Beruf (Referenz: durchschnittlich)				
Elementar	–0,376***	(0,02)	–0,376***	(0,02)
Hoch	0,336***	(0,01)	0,336***	(0,01)
Sehr hoch	0,448***	(0,01)	0,448***	(0,01)

Tab. 4 Logistische Mehrebenenregression zur Beteiligung an Weiterbildung (Log-Odds) (Fortsetzung)

	C		D	
Berufsklassifikation (Referenz: (2))				
(1)	–0,041	(0,02)	–0,040	(0,02)
(3)	0,298***	(0,02)	0,298***	(0,02)
(4)	–0,167***	(0,02)	–0,167***	(0,02)
(5)	–0,005	(0,01)	–0,005	(0,01)
(6)	–0,356***	(0,02)	–0,356***	(0,02)
(7)	0,126***	(0,02)	0,126***	(0,02)
(8)	0,061***	(0,02)	0,061***	(0,02)
(9)	0,320***	(0,01)	0,320***	(0,01)
(10)	–0,067	(0,04)	–0,067	(0,04)
Betriebsgröße >10 Mitarbeiter	0,171***	(0,01)	0,171***	(0,01)
Arbeitszeit	0,007***	(0,00)	0,007***	(0,00)
Bildungsausgaben	0,774***	(0,16)	0,772***	(0,16)
Niedrige Bildung*Bildungsausgaben			0,277***	(0,07)
Konstante	–3,518***	(0,16)	–3,517***	(0,16)
Varianz-Komponenten				
Individual-Ebene	3,29		3,29	
Länder-Ebene	0,7700		0,7696	
Bildung: niedrig	0,2148		0,1379	
ICC	0,1897		0,1896	
AIC	1.136.660		1.136.649	
BIC	1.137.068		1.137.070	
LRT (chi^2(Δ Freiheitsgrade))	2853(1)***		12(1)***	
Beobachtungen	2.550.763		2.550.763	
Länder	30		30	

Quelle: EU-LFS 2013
Standardabweichung in Klammern; $^{*}p < 0{,}05$, $^{**}p < 0{,}01$, $^{***}p < 0{,}001$

be sind) Log-Odds für niedrige Bildung zwischen –1,5045 und 0,3120 erwarten ($\beta_{\text{LOW}} \pm 1{,}96 * \text{sd(LOW)}$). Diese Effektspanne verdeutlicht, dass somit Geringqualifizierte nicht in allen Ländern benachteiligt sind in Bezug auf die Weiterbildungsbeteiligung, sondern gleichberechtigt oder sogar bevorzugt sind. Der negative Bereich ist jedoch deutlich größer als der positive und somit ist die Benachteiligung wahrscheinlicher als die anderen beiden Fälle. Abb. 2 verdeutlicht die Verteilung der Effekte geringer Qualifikationen im europäischen Raum anhand der durch Empirical Bayes geschätzten Länder-Koeffizienten.

Zur Erklärung dieses spezifischen Varianzanteils wird in Modell D ein Interaktionsterm zwischen niedriger Bildung und den Bildungsausgaben hinzugefügt. Dieser ist signifikant positiv. Das bedeutet, dass der negative Effekt niedriger Bildung auf die Weiterbildungsbeteiligung schwächer wird bei höheren Bildungsausgaben. Genauer führt eine Erhöhung der Bildungsausgaben um eine Standardabweichung zu einer Verringerung der Log-Odds für niedrig Qualifizierte auf –0,599 + 0,277 = –0,322. Betrachtet man den Unterschied zwischen den Varianztermen *niedriger Bildung* von Modell C und D, lässt sich eine starke Reduktion beobachten. Bildungsausgaben erklären 36 % dieser Varianz. Da sich die Modelle nur hinsichtlich einer

Makrovariablen unterscheiden, interpretieren wir dies als einen deutlichen Effekt. Wie bereits erwähnt ist die Veränderung der ICC jedoch nicht klar als Quantität aufgeklärter Varianz interpretierbar.

Um sicherzustellen, dass durch die Modellerweiterungen eine höhere Passung an die empirischen Daten gegeben wird, führen wir Likelihood-Ratio-Tests durch, die auf Basis der Chi-Square-Statistik die Modelle untereinander vergleichen. Die Testergebnisse sind in den Spalten der jeweiligen Modellerweiterung (Tab. 3 und 4) aufgeführt.

3 Zusammenfassung und Diskussion

Ausgangspunkt dieses Artikels ist die Forschungsfrage, welchen Einfluss nationale Kontexte und Regulative auf die Weiterbildungsbeteiligung tatsächlich haben und inwiefern es auf dieser Handlungsebene gelingt, die Partizipation von Bevölkerungsgruppen, deren Beteiligungschancen durch typische Barrieren eingeschränkt sind, zu erhöhen und so soziale Selektivität im Bildungsverhalten abzubauen. Anhand von handlungs- und regimetheoretischen Überlegungen formulierten wir drei Hypothesen, die den Zusammenhang zwischen niedriger individueller Bildung, nationalen Bildungsausgaben und individueller Weiterbildungsbeteiligung spezifizierten. Diese testeten wir mit verschiedenen logistischen Mehrebenenmodellen, angewendet auf Daten des EU-LFS 2013.

Die Ergebnisse machen deutlich, dass es auf der Ebene der Nationalstaaten erhebliche Steuerungspotenziale gibt. Mit einer ICC von über 0,3 ist die Bedeutung nationalstaatlicher Gebietskörperschaften erheblich größer, als dies bisher für regionale und kommunale Räume nachgewiesen werden konnte. Die Bedeutung wird noch verstärkt, wenn man berücksichtigt, dass hier nur europäische Länder untersucht wurden, von denen 28 Länder Mitglieder der Europäischen Union sind. Es ist seit Langem ein erklärtes Ziel europäischer Politik, die Unterschiede zwischen den Ländern zu harmonisieren. Die Schätzung der Relevanz nationalstaatlicher Gebietskörperschaften ist also eher konservativ.

Ein Drittel der Varianz am Weiterbildungsverhalten auf Länderebene lässt sich durch die nationalen Bildungsausgaben erklären. Auch wenn dieser Varianzanteil schwer zu interpretieren ist, wird Hypothese 2 bestätigt. Neben weiteren möglichen kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Einflüssen ist auch die nationale Bildungspolitik ein wichtiger Faktor. Sie ist in der Lage, das Weiterbildungsverhalten direkt oder indirekt durch finanzielles Engagement zu steuern.

Diese Handlungsfähigkeit wird umso deutlicher, wenn der Einfluss bildungspolitischer Interventionen auf das Weiterbildungsverhalten von typisch benachteiligten Personen untersucht wird. Wie zu erwarten (H1), weisen Geringqualifizierte auch im internationalen Rahmen und unter Kontrolle zentraler sozioökonomischer und demografischer Merkmale eine geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit im Vergleich zur Wohnbevölkerung mit mittlerer Bildung auf. Zentral ist jedoch, dass dieser Effekt in den europäischen Ländern signifikant unterschiedlich ausgeprägt ist. Dies bedeutet, dass der Nachteil einer Person mit geringer Qualifikation zur Partizipation an Weiterbildung davon abhängt, in welchem Land diese Person lebt. Anhand des Em-

pirical Bayes zeigt sich, dass diese Nachteile in skandinavischen Ländern auch unter Kontrolle sozioökonomischer und demografischer Merkmale auf der Individualebene am geringsten sind. Nicht ganz erwartungswidrig und in Übereinstimmung mit Annahmen der Wohlfahrtsregimetheorie ist die Ungleichheit der Bildungschancen in diesen eher sozialdemokratisch geprägten Ländern am geringsten ausgeprägt.

Aus dieser theoretischen Überlegung ergab sich auch die Annahme, dass der Einfluss nationaler Kontexte und Regulative auf die Benachteiligung von Geringqualifizierten durch öffentliche Bildungsausgaben erklärt werden kann. Dies basiert auf der Prämisse, dass de-kommodifizierende Aktivitäten des Staates der Kumulation von Ungleichheiten in marktvermittelten Zusammenhängen entgegenwirken. Je höher also die öffentlichen Bildungsausgaben, umso geringer sollten die Nachteile von Geringqualifizierten in Bezug auf die Weiterbildungsbeteiligung sein (H3). Auch diese Annahme wurde bestätigt. Öffentliche Bildungsausgaben können demnach tatsächlich der marktvermittelten Kumulation von Bildungschancen entgegenwirken. Der Staat ist also auch in diesem sehr spezifischen Bereich ein handlungsfähiger Akteur.

Zusammenfassend erweist sich die nationalstaatliche Handlungsebene als ein relevanter Kontext des Weiterbildungsverhaltens und setzt sich darin von regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften ab. Zudem ist der Staat auf dieser Ebene in der Lage, sowohl die Effektivität (in Form von Beteiligung) als auch die Chancengleichheit dieses Bildungsbereichs zu beeinflussen.

Diese Resultate konterkarieren jedoch neuere Steuerungskonzepte im Zusammenhang mit der Educational Governance, in denen Dezentralisierung und die Bedeutung regionaler und kommunaler Koordinationsrahmen sowie die Ausrichtung von Steuerungsaktivitäten an den Outcomes betont werden. Stattdessen hat sich in unserer Untersuchung der „traditionelle“ Handlungsrahmen der Nationalstaaten als relevant und die denkbar einfachste Form der Inputsteuerung (Finanzierung) als effektiv erwiesen.

Da unsere Studie jedoch über korrelative Zusammenhänge hinaus wenig Aussagekraft besitzt, empfehlen wir zukünftiger Forschung die längsschnittliche Betrachtung dieser Zusammenhänge. Die Erhebung entsprechender Daten sollte im Fokus der Wissenschaft liegen. Die Operationalisierung der Weiterbildungsbeteiligung ist im EU-LFS zudem eher undifferenziert und lässt keine systematischen Aussagen zu den einzelnen Segmenten der Weiterbildung zu. Spezifischer sollte auch die kontextuelle ökonomische Situation der Individuen in Folgestudien mit einbezogen werden. Auch die Untersuchung möglicher Kovarianz zwischen Intercept und Slope kann zu weiteren wichtigen Erkenntnissen führen. Letztlich bietet diese Studie große Gelegenheit zur Replikation für andere benachteiligte Gruppen wie Migranten oder Ältere.

Open Access Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Literatur

Bassanini, A., Booth, A. L., Brunello, G., De Brunello Paola, M., & Leuven, E. (2005). Workplace training in Europe. *IZA Discussion Papers*, *1640*.

Behringer, F., & Schönfeld, G. (2014). C Schwerpunktthema: Lernen Erwachsener in Deutschland im europäischen Vergleich. In Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (Hrsg.), *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2014. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung* (S. 381–413). Bielefeld: W. Bertelsmann.

Best, H., & Wolf, C. (2010). Logistische Regression. In C. Wolf & H. Best (Hrsg.), *Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse* (S. 827–854). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bilger, F., & Kuper, H. (2013). Trendvergleich: Teilnahme und Aktivitäten. In F. Bilger, D. Gnahs, J. Hartmann, & H. Kuper (Hrsg.), *Weiterbildungsverhalten in Deutschland. Resultate des Adult Education Survey 2012* (S. 95–103). Bielefeld: W. Bertelsmann.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008). *Berufsbildungsbericht 2008*. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Boeren, E., & Holford, J. (2016). Vocationalism varies (a lot) A 12-country multivariate analysis of participation in formal adult learning. *Adult Education Quarterly*. doi:10.1177/0741713615624207.

Boeren, E., Holford, J., Nicaise, I., & Baert, H. (2012). Why do adults learn? Developing a motivational typology across twelve European countries. *Globalisation, Societies and Education*, *10*, 247–269.

Bourdieu, P. (1990). *The logic of practice*. Stanford: Stanford University Press.

Castles, F. G., & Mitchell, D. (1993). Worlds of welfare and families of nations. In F. G. Castles (Hrsg.), *Families of nations: patterns of public policy in western democracies* (S. 93–128). Aldershot: Dartmouth.

Castles, F. G., & Obinger, H. (2008). Worlds, families, regimes: country clusters in European and OECD area public policy. *West European Politics*, *31*(1/2), 321–344.

Cross, K. P. (1981). *Adults as learners. Increasing participation and facilitating learning*. San Francisco: Jossey-Bass.

Dämmrich, J., Vono, D., & Reichart, E. (2014). Participation in adult learning in Europe: the impact of country-level and individual characteristics. In H.-P. Blossfeld, E. Kilpi-Jakonen, D. Vono de Vilhena & S. Buchholz (Hrsg.), *Adult learning in modern societies: an international comparison from a life-course perspective* (S. 29–55). Cheltenham: Edward Elgar.

Desjardins, R., & Rubenson, K. (2013). Participation patterns in adult education: the role of institutions and public policy frameworks in resolving coordination problems. *European Journal of Education*, *48*(2), 262–280.

Dieckhoff, M., Junglbut, J.-M., & O'Connell, P. J. (2007). Job-related training in Europe: Do institutions matter? In D. Gallie (Hrsg.), *Employment regimes and the quality of work* (S. 77–104). Oxford: Oxford University Press.

Ebbinghaus, B. (2012). *Comparing welfare state regimes: Are typologies an ideal or realistic strategy?* European Social Policy Analysis Network, ESPAnet Conference, Edinburgh, 6–8 September. Vol. 120.

Ericson, T. (2005). *Personnel training: a theoretical and empirical review*. Working paper series from IFAU – Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy. http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2005/wp05-01.pdf. Zugegriffen: 26. April 2016.

Esping-Andersen, G. (1990). *Three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.

Europäische Union (2011). *Entschließung des Rates über eine erneuerte europäische Agenda für die Erwachsenenbildung*. http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:372:0001:0006:de:PDF. Zugegriffen: 21. April 2016.

Eurostat (2015). *User guide. EU labour force survey database.* http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1978984/6037342/EULFS-Database-UserGuide.pdf. Zugegriffen: 28. Mai 2016

Eurostat (2016). *Education finance statistics.* Table 1: Main indicators for public expenditure on education (excluding early childhood educational development). http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/File:Main_indicators_for_public_expenditure_on_education_%28excluding_early_childhood_educational_development%29,_2012_ET15.png. Zugegriffen: 28. Mai 2016.

Goldstein, H., Browne, W., & Rasbash, J. (2002). Partitioning variation in multilevel models. *Understanding Statistics*, *1*(4), 223–231.

Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Hox, J. J., Moerbeek, M., & van de Schoot, R. (2010). *Multilevel analysis: techniques and applications*. New York: Routledge.

Kaufmann, K., Reichart, E., & Schömann, K. (2014). Der Beitrag von Wohlfahrtsstaatsregimen und Varianten kapitalistischer Wirtschaftssysteme zur Erklärung von Weiterbildungsteilnahmestrukturen bei Ländervergleichen. *REPORT*, *37*(2), 39–54.

Kulke, E. (2013). *Wirtschaftsgeografie*. Paderborn: Schöningh UTB.

Kuper, H., Unger, K., & Hartmann, J. (2013). Multivariate Analysen zur Weiterbildungsbeteiligung. In F. Bilger, D. Gnahs, J. Hartmann & H. Kuper (Hrsg.), *Weiterbildungsverhalten in Deutschland. Resultate des Adult Education Survey 2012* (S. 95–103). Bielefeld: W. Bertelsmann.

Langer, W. (2009). *Mehrebenenanalyse*. Wiesbaden: VS.

Markowitsch, J., Käpplinger, B., & Hefler, G. (2013). Firm-provided training in europe and the limits of national skills strategies. *European Journal of Education*, *48*(2), 281–291.

Martin, A., & Schömann, K. (2015). Zur Relevanz regionaler und kommunaler Akteurskonstellationen für das Weiterbildungsverhalten. In M. Schemmann (Hrsg.), *Internationales Jahrbuch der Erwachsenenbildung* (Bd. 38, S. 153–176). Köln: Böhlau.

Martin, A., Schömann, K., & Schrader, J. (2016). Der Einfluss der kommunalen Steuerung auf Weiterbildungsteilnehmende – Ein Mehrebenen Modell mit Daten des Mikrozensus in Deutschland. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, (1), 55–82.

Martin, A., Schömann, K., Schrader, J., & Kuper, H. (Hrsg.). (2015). *Deutscher Weiterbildungsatlas*. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Peters, M. A., Besley, Z., & Araya, D. (2014). Introduction: the new development paradigm: education, knowledge economy, and digital futures. In M. A. Peters, Z. Besley & D. Araya (Hrsg.), *The new development paradigm. Education, knowledge economy, and digital futures*. New York: Peter Lang.

Rabe-Hesketh, S., & Skrondal, A. (2012). *Categorical responses counts and survival* (3. Aufl.). Multilevel and longitudinal modeling using stata, Bd. 2. College Station: Stata Press.

Rammstedt, B. (2013). *Grundlegende Kompetenzen Erwachsener im internationalen Vergleich: Ergebnisse von PIAAC 2012*. Münster: Waxmann.

Reutter, G. (2011). Berufliche Weiterbildung für „Geringqualifizierte“: (Fehl-)Investition in Humankapital mit unzureichenden Renditeerwartungen? In G. Niedermair (Hrsg.), *Aktuelle Trends in der beruflichen Aus- und Weiterbildung: Impulse, Perspektiven und Reflexionen* (S. 245–258). Linz: Trauner.

Roosmaa, E. L., & Saar, E. (2012). Participation in non-formal learning in EU-15 and EU-8 countries: demand and supply side factors. *International Journal of Lifelong Education*, *31*(4), 477–501.

Rubenson, K., & Desjardins, R. (2009). The impact of welfare state regimes on barriers to participation in adult education a bounded agency model. *Adult education quarterly*, *59*(3), 187–207.

Schiener, J., Wolter, F., & Rudolphi, U. (2013). Weiterbildung im betrieblichen Kontext. In R. Becker & A. Schulze (Hrsg.), *Bildungskontexte. Strukturelle Voraussetzungen und Ursachen ungleicher Bildungschancen* (S. 555–594). Wiesbaden: Springer VS.

Schrader, J. (2008). Steuerung im Mehrebenensystem der Weiterbildung – ein Rahmenmodell. In J. Schrader & S. Hartz (Hrsg.), *Steuerung und Organisation in der Weiterbildung* (S. 31–64). Bad Heilbrunn: Klinkhardt.

Schrader, J. (2011). *Struktur und Wandel der Weiterbildung*. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Siebert, H. (2006). *Lernmotivation und Bildungsbeteiligung*. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Solga, H. (2005). *Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft. Die Erwerbschancen gering qualifizierter Personen aus soziologischer und ökonomischer Perspektive*. Opladen: Budrich.

Wolbers, M. H. J. (2005). Initial and Further Education: Substitutes or Complements? Differences in Continuing Education and Training over the Life-Course of European Workers. *International Review of Education*, *51*(5/6), 459–478.

ZfW
DOI 10.1007/s40955-016-0061-1

veröffentlicht in Zusammenarbeit mit DIE

ORIGINALBEITRAG

Literacy as supply and demand

David Mallows · Jennifer Litster

Received: 3 May 2016 / Accepted: 6 July 2016
© The Author(s) 2016. This article is available at SpringerLink with Open Access.

Abstract This paper draws on three data sources – a national survey from Germany of adult literacy and numeracy skills (leo. – Level-One Study), the OECD's Programme for the International Assessment of Adult Competences (PIAAC), and case studies of workplaces in England – to argue for a greater focus by policymakers and researchers on the literacy demand experienced by adults.

We consider the heterogeneity of the population of adults deemed functionally illiterate by large-scale national and international surveys and question how such a large group of adults are indeed able to function in society. We draw on concepts of literacy practices and the literate environment to try to understand the demands on adults' reading and writing and suggest that adults with poor literacy skills may be reluctant to engage in learning because they experience very low demand. Engagement in literate practices is an important mechanism through which literacy is improved and developed. If the demands on many adults' literacy are so low, their skills may decline/fail to develop, leaving a large sub-class excluded from the literate environment and relying on others for interpretation and access to information. This vicious circle of underuse and consequent loss of skills should be a major concern for policy makers.

Keywords Literacy · Adult education · Skills · Workplace · Practices

D. Mallows (✉) · J. Litster
UCL Institute of Education, London, UK
E-Mail: d.mallows@ioe.ac.uk

J. Litster
E-Mail: j.litster@ucl.ac.uk

Published online: 26 July 2016

1 Introduction

This paper is concerned with adult literacy (reading and writing) and the role that it plays in adults' everyday lives. In it we will argue that policy makers and researchers should focus on the literacy demands on adults in their everyday lives in order to better design policies to support them in meeting these demands.

We live in a world in which literacy plays an increasingly important role:

> In societies dominated by the written word, it is a fundamental requirement for citizens of all ages in modern Europe. Literacy empowers the individual to develop capacities of reflection, critique and empathy, leading to a sense of self-efficacy, identity and full participation in society. Literacy skills are crucial to parenting, finding and keeping a job, participating as a citizen, being an active consumer, managing one's health and taking advantage of digital developments, both socially and at work (EU High Level Group of Experts on Literacy 2012, p. 11).

And one in which, as a consequence, poor literacy is deemed to have a high price, for individuals and for societies.

> As the demand for skills continues to shift towards more sophisticated tasks, as jobs increasingly involve analysing and communicating information, and as technology pervades all aspects of life, those individuals with poor literacy and numeracy skills are more likely to find themselves at risk ... and countries with lower levels of skills risk losing in competitiveness as the world economy becomes more dependent on skills (OECD 2013a, p. 27).

Yet, over the past two decades, a number of large-scale national (Williams et al. 2003; BIS 2011; Grotlüschen and Riekmann 2011; Jeantheau 2007; ANLCI 2013) and international (Kirsch 2001; OECD and Statistics Canada 2005; OECD 2013a) surveys have identified that a sizable proportion of the working age population have low levels of literacy skills. This has lead to concerted efforts by governments in many countries to increase the supply of literacy skills in their countries through development of basic education programmes for adults.

It is common for policy makers, when discussing the supply of literacy skills, to speak in terms of functional literacy, that is, the level of literacy skills adults need to function in society. In German adult education policy rhetoric, for example, literacy is used as a dichotomous concept, with a stated level deemed necessary to "function" in society. Those who are assessed below that level are deemed "functionally illiterate" and may be targeted for learning provision. The term "functionally illiterate" is used for adults who are able to read and write simple, single words but have difficulties with reading and writing even short sentences (Boltzmann et al. 2013, p. 34). In Germany, 7.5 million people between 18 and 64 years, or 14.5 % of the adult population are considered functionally illiterate (Grotlüschen and Riekmann 2011). And Germany is not alone in this. In the OECD's Survey of Adult Skills, in the Netherlands, which was among the best performing countries in the literacy assessments, 11.7 % scored at or below Level 1, suggesting that 1.3 million Dutch adults of working age are functionally illiterate (Grotlüschen et al. 2016, p. 140).

There are two observations to be made about this. Firstly, this implies that an extremely large proportion of the population are not considered able to "function" in society, with literacy identified as a root cause. This is often framed in terms of a literacy crisis. Secondly, closer examination of this functionally illiterate population, made possible through analysis of the data generated by the aforementioned large-scale national and international surveys, leads us to question the extent of the personal and economy-wide consequences (Munteanu et al. 2014) deemed to be caused by poor literacy. For example, while this population are more likely than the rest of the adult population to be unemployed, the majority of them are not (Grotlüschen et al. 2016, p. 140).

This leads us to therefore ask, how does this population, the functionally illiterate, manage their lives? What are they doing in the workplace and outside of it? How are they supported or hindered by the environment in which these practices take place? And why is it that despite their level of literacy being described as too poor for them to function in society, they appear to be able to do so? The central argument in this paper is that in asking these questions we need to consider, not just the individual's level of literacy, their skills, as measured by large scale assessments, but their environment. The level of the skills in the population is an issue of supply and policy is active in the supply side with much attention given to the supply system of education provision: teachers, their training, curricula, materials, progression systems, and assessment. The key metric of such supply-driven policy is the literacy levels of "the workforce" as measured by, for example, the OECD's survey of adult skills, PIAAC. However, the requirements placed on those skills in the daily lives of adults, in all domains, the practices that adults are required and/or encouraged to engage in, is an issue of demand. We suggest that by considering demand alongside supply we will be better able to formulate policy.

2 Data sources

Three data sources are drawn on in this paper: leo – the Level One Study (Grotlüschen and Riekmann 2011), the OECD's Survey of Adult Skills (OECD 2013a), and a UK government funded study into the impact of poor basic literacy and numeracy on employers (Carpentieri et al. 2016b).

leo. – the Level-One Study was a 2010 national survey of the literacy and numeracy skills of the adult population in Germany. The study provided national, reliable and differentiated data on literacy – i. e. *the ability to deal with written text by reading and writing, by understanding and producing meaning* – for the lowest competence levels of reading and writing. The Level-One Study comprised of a random sample of 7035 people and an additional random sample of 1401 people at the lower end of the educational scale. Skills tests were carried out on the sample after a standard survey on various aspects of people's situations in life and attitude to further education.

The Survey of Adult Skills (PIAAC) assessed the proficiency of adults from age 16 onwards in literacy, numeracy and problem solving in technology-rich environments. In addition, the survey collected a range of information on the reading-

related activities of respondents, the use of information and communication technologies at work and in everyday life, and on a range of generic skills. In the first round of PIAAC 166,000 adults aged 16 to 65 were surveyed in 24 countries and sub-national regions. The first results of PIAAC were published by OECD in 2013. This paper also draws on subsequent analysis of the PIAAC data on those who scored at or below Level 1 (Grotlüschen et al. 2016).

The *BIS Employer Impact study* (Carpentieri et al. 2016b) estimated the economic impact of poor basic skills on workplace performance. The study, undertaken by IPSOS MORI in partnership with the National Research and Development Centre for Adult Literacy and Numeracy (NRDC)[1] at the UCL Institute of Education, London, aimed to address the lack of evidence on the prevalence of poor basic skills in the workplace and its impact, as well as the costs and benefits associated with public-funded basic skills training. This study drew on a nationally representative survey of over 4000 workplaces in England to estimate the prevalence of poor basic skills in the workplace and in-depth follow-up case studies combining participant observation and employer and employee interviews at nine workplaces.

Together these three data sets provide an opportunity to consider issues of literacy supply and demand. leo and PIAAC allow us to paint a picture of the supply of adult literacy skills within and across countries, and to consider the impact of poor literacy on individuals and society. The BIS Employer Impact data provides an insight into the demands on individuals and the relationship between their skills development and those demands.

3 The "functionally illiterate" population

There has been a steady critique of the functional illiterate discourse since IALS (see for example Hamilton and Barton 2000, Levine 1982, Maddox et al. 2011, Payne 2006), which we will not repeat here. Nor does this paper go into country comparisons. On the release of the results of the Survey of Adult Skills (OECD 2013a), much media attention was given to these – the position of countries relative to the other participating countries in terms of performance in the literacy assessments.

However, comparison of performance in literacy between different countries is of limited use. Rather, in this paper we make the observation that all countries have a sizeable adult population with literacy needs. And for our discussion of literacy as supply and demand what matters less is the relative size of each country's own population of adults with poor literacy and numeracy as measured in large scale national or international assessments such as leo or PIAAC, or what a country's average performance is against comparator countries, and more on understanding the particular characteristics of those who performed poorly in these surveys.

Analysis of data from the 2010 German Level-One Study (Grotlüschen and Riekmann 2011) found 7.5 million "functionally illiterate" adults (i. e. scoring at Alpha levels 1–3) between the ages of 18 to 64 in Germany: 14 % of the working age population. A further 25 % of the working age population in Germany (13.3 million

[1] http://www.nrdc.org.uk

people) had poor writing skills, and poor spelling in particular. These figures were far higher than was thought, with previous estimates of 4 million Germans with functional illiteracy.

A similar picture emerges from the Survey of Adult Skills. Data from PIAAC show that a significant proportion of the adult population in all participating countries performed poorly[2] in the literacy assessments. Across the whole sample 15.5 % of adults, between one in six and one in seven, scored at or below Level 1 in literacy. The size of the group differs between countries. Italy (27.7 %), Spain (27.5 %), France (21.6 %) and Poland (18.8 %) have substantially higher proportions of adults who scored at or below Level 1 compared to the average. However, even those countries that appeared to "do well" in the survey, such as Finland (10.6 %), the Slovak Republic (11.6 %), the Netherlands (11.7 %) and the Czech Republic (11.8 %), have a large number of adults of working age with poor skills in literacy (Grotlüschen et al. 2016, p. 19).

Crucially, however, while those who scored at or below Level 1 in literacy are more likely than the rest of the adult population to exhibit certain characteristics, the difference between those who scored at or below Level 1 and the rest of the adult population is a question of degree rather than one of clear differentiation. For example, those with poor literacy are more likely than the rest of the adult population to have not completed upper secondary level education and they are also more likely to have been born in a country other than the country in which they took the test. However, while they are more likely than the rest of the adult population to exhibit these characteristics, the majority of them do not. Indeed, 65 % completed upper secondary (and 9 % completed tertiary); and 62 % were born in the country in which they took the test. Or, to take another example, while adults who scored at Level 1 and below in literacy are more likely than adults at higher levels to be unemployed, they are, nevertheless, much more likely to be employed than unemployed. 56 % of those who scored at or below Level 1 in PIAAC are in employment and only 10 % are unemployed, as compared to 8 % of those who scored at Level 2 and 3 % of those who scored at Levels 4/5 (Grotlüschen et al. 2016, p. 133).

In other words, neither the leo. study nor PIAAC reveal a homogenous group of adults with low literacy skills. Instead, they reveal great variation in the characteristics of this group, both within and across countries. That such a sizeable proportion of the population is measured as having lower than functional skills in literacy demonstrates the potential size of the challenges countries face in improving the literacy levels of their adult population. This is compounded by the heterogeneous nature of this population of adults, meaning that, when seeking to increase the supply of basic skills among the adult population, there is no simple, clear target for policy makers to aim at.

Our understanding of this "functionally illiterate" population may be further complicated by our knowledge of adults who join adult basic skills classes. To take Germany as an example: comparison between the results of the leo. study and the

[2] That is, scored at or below Level 1.

representative learner study "AlphaPanel",[3] which contains data on adult learning in Germany, shows that learners on adult basic education courses are more likely to be unemployed, to suffer from poorer health, and are far more likely to have had a negative experience of school than the whole population. This is a picture that will be familiar to those who work in adult basic education in England and other countries where there are many learners who share these characteristics. More importantly, what these data indicate is that, while there is overlap, the functionally illiterate population and the adult literacy learner population are not the same. If our understanding of the low-proficiency population is less than accurate, there is a danger that stereotypes may inform policy in the area of adult basic education (Grotlüschen et al. 2016, p. 3). The view that adults with low literacy and numeracy are predominantly unemployed, poorly educated or from immigrant or low socio-economic status backgrounds means that governments may target literacy training at those adults who are seen as being within the most at-risk groups: migrants, the unemployed or those without secondary education. However, this risks ignoring the needs of large numbers of adults who also need to improve their skills. This is compounded by the fact that those with poor literacy skills are already less likely to engage in learning. While the overall average participation rate in adult education is 46 % among the whole population, only one in three of those who scored at or below Level 1 in literacy had participated in adult education in the 12 months prior to the survey of adult skills (Grotlüschen et al. 2016, p. 142).

4 Demand

We have so far established that there is a sizeable proportion of the adult working population that has literacy skills, as measured in large-scale national and international assessments, below the level deemed necessary to function effectively in society. And yet, the large majority of these adults are not taking steps to improve their skills by engaging in adult education courses. This suggests that the adult education solutions that are on offer aren't the "right" kind for many people within this population. Or perhaps that they do not think that they need to improve their literacy skills in the first place.

It also leads us to question how these adults, the so-called, "functionally illiterate", manage in all of the domains of their lives. How do they function in our increasingly textualised world (EU High Level Group of Experts on Literacy 2012, p. 11). In asking this question we need to consider, not just the individual's literacy skills level, but the literacy demands made on that individual by his or her environment. And we need to ask whether adults need the literacy and numeracy skills at the levels we specify as functional or whether they can survive, and even prosper, without them. What are the literacy practices that they do engage in and how are they supported, or hindered, by the environment in which these practices take place?

[3] The AlphaPanel (Lehmann et al. 2012), is a study of German adult learners, representative of those on German Adult Basic Education courses in German "Volkshochschulen" (adult education centres). It has a sample size of $n = 524$ (for more information see ibid.).

As part of the BIS Employer Impact study (Carpentieri et al. 2016b) a series of case studies of English workplaces were carried out. These were designed to illustrate and help explain the results of in an in-depth survey of more than 4000 employers. The survey asked respondents what percentage of a certain category of worker in their workplace were required to complete certain tasks and what percentage of those people they were confident could complete such tasks. This allowed for the identification of literacy "gaps". The definition of a "gap" employed in the study was "any workplace reporting that at least one member of staff is unable to perform one or more of the literacy tasks to the level required in their day-to-day job" (Carpentieri et al. 2016a, p. 22). The literacy tasks that respondents were asked about were:

- fully understand written procedures (e. g. for using equipment, machinery, or administrative processes),
- complete day-to-day paperwork without errors (e. g. end of shift reports, Health & Safety reports; activity logs),
- respond in writing (e. g. by letter or email) to queries or complaints from clients, colleagues or sub-contractors,
- communicate verbally with clients, colleagues or subcontractors.

Real-world tasks were selected as it was felt that the abstract notion of "literacy" would be difficult for respondents to conceptualise and estimate.[4] Overall, 8 % of workplaces surveyed reported a literacy skills gap. This is lower than previous findings from the Employer Skills Survey (ESS) in 2013, in which 12 % of workplaces said their employees' literacy needed improving or updating in the next 12 months. However, in the ESS employers were asked to estimate their employees' literacy skills rather than their ability to carry out specific tasks.

Understanding written procedures and communicating verbally were the most frequently cited skills required by employers, suggesting that these are seen as what everyone needs to know in the workplace. Responding in writing was the least cited and also boasted the widest skills gap in comparison to the other categories. However, overall the picture painted by the survey was not one in which reading and writing was a major concern for employers.

For the case studies, we spoke to owners, directors, HR managers and other employees in many different occupational roles and levels. We found little anxiety about reading and writing. We did not find that they felt that their employees' skills were uniformly good, instead they felt that reading and writing tasks in the workplace were distributed effectively, and the demands in some roles minimal.

The text practices that we observed in the workplaces we visited were varied. There was great diversity of types of texts and these needed to be "acted on" or "reacted to" in different ways. Some texts were intended to be read, or to be read aloud to someone listening, or to be read and acted on immediately. However, many of the texts that we encountered were little more than artefacts, representative of agreement, or acceptance, but certainly not intended to be read.

[4] See Carpentieri et al. (2016a) for a discussion of the literature that informed the design of the survey, in particular the formulation of the survey items designed to identify literacy "gaps".

Many of the workplaces visited also had quite sophisticated systems of scaffolding for their employees' reading and writing in the form of templates and processes that reduced the requirements for employees to use anything other than basic reading and writing skills. Scaffolding, a term drawn from educational psychology (Wood et al. 1976, p. 90), describes helpful, structured support provided by any external source that allows an individual to work beyond their current independent development level. It can be pre-planned in the form of structures and templates or contingent (Hammond and Gibbons 2005, p. 20) as individuals work in collaboration to complete tasks. This explicit scaffolding of tasks requiring reading and writing may mask or obviate basic skills deficits among employees. However, it may also exacerbate and systematize them. Adults are unlikely to feel the need to improve their reading and writing if they are not required to use them. This may in part explain the low demand for adult basic education courses.

5 Skills use

We believe that the distinction between supply and demand can help us analyse policy and our role within it. The level of the skills in the population is an issue of supply, the requirements placed on those skills in the daily lives of adults, in all domains including but not limited to the workplace, is an issue of demand. The key metric of supply-driven policy is the literacy and numeracy levels of the workforce as measured by, for example, the OECD's survey of adult skills, PIAAC. The model of literacy that underpins PIAAC is skills based. Reading and writing are understood as a set of skills that can be measured separately to provide a picture of the literacy health of a nation. However, it can be argued that what is most important in literacy development is not what people are able to do, but what in fact they do; their practices, not their skills. However, skills are easy to measure, and practices aren't, and so we accept the measurable and try to apply its lessons, ignoring that which is less measurable but may be of equal significance.

Of course PIAAC does include limited, but useful, measures of practices and this data on how adults make use of their skills can be shown to highlight the importance of engagement with literacy. We learn that large numbers of low-proficiency adults have limited engagement with reading, writing, and numeracy practices at work and outside work.

There is broad cross-national variation in levels of engagement in various information-processing practices among adults with low-proficiency in literacy. However, it is possible to discern patterns in the data. As literacy proficiency levels rise, average levels of engagement in reading and writing practices increase steadily. We also see that adults' uses of a given skill are highly correlated between work and outside of work. Engagement with each domain of practice is positively correlated between work and outside of work settings, at both the level of individuals and countries. These correlations are found in both the low-proficiency and the broader adult populations. In PIAAC adults who engage in more reading practices score at higher levels of proficiency in reading. While it is not possible to demonstrate a causal relationship here, that is, we do not know if the practices lead to greater

proficiency or if those with higher proficiency are more likely to engage in more practices, OECD conclude that:

> adjusting for educational attainment and language status reveals that the positive relationship between practice and proficiency is strong. That is, adults who practice their literacy skills nearly every day tend to score higher, regardless of their level of education. This suggests that there might be practice effects (...) that influence proficiency (OECD 2013a, p. 212).

That a high proportion of adults with literacy at or below Level 1 make little use of their literacy skills at work likely indicates that they are working in jobs that demand little in terms of their literacy skills. And, if engaging in practices develops skills proficiencies and prevents skills loss (OECD 2013b, p. 24), then they therefore run the risk of losing the skills that they do have by not using them.

These findings support Reders' Practice Engagement Theory (Reder 2009) developed from his Longitudinal Study of Adult Learning, which provides a framework for understanding how everyday literacy practices and proficiencies mutually influence each other.

6 The literate environment

A focus on practices, what adults do, not what they are capable of doing, leads us to consider more carefully the demand on adults' literacies in every form. For us to be able to design attractive and motivating learning opportunities we need to better understand the literacy requirements of active engagement in society. Such learning should support adults in engaging in the literacy practices that are important to them.

In their discussion of the implications of the data from the Survey of Adult Skills OECD talk about acting to prevent a vicious cycle in which low proficiency and limited opportunities to maintain and develop proficiency become mutually reinforcing (OECD 2013b). The use of "opportunities" here echoes the recommendations made by the European Commission High Level Group of Experts on literacy (European Commission 2012)[5]. In their final report they concluded that adults' skills respond to and are shaped by the "literate environment" in which they act. The literate environment constitutes the demands on and supports for adults' literacy in any particular domain. The HLG concludes that adults should be encouraged to read and to write more often and to be supported in doing so with greater confidence and enjoyment. This is a demand as much as a supply-side issue.

PIAAC data on skills use provides strong support for the High Level Group's emphasis on policy proactively fostering a more literate environment – that is, creating more, and better, opportunities for literacy engagement in all areas of individuals' lives. And not just opportunities, we also need to increase people's desire to engage more closely with the texts that mediate their lives and we need to support them

[5] European Commission (2012). *EU High Level Group of Experts on Literacy. Final Report.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

in doing so, not least through the design of learning that leads to more confident engagement with the literate environment.

7 Conclusion

The three data sets that form the evidence base for this study share a common focus on adult literacy. PIAAC and Leo both provide a rich source of information on the supply of skills, allowing for quantitative exploration of a very wide range of variables in relation to performance in literacy. PIAAC also has limited measures of Skills Use – demand for skills in the workplace and at home. The case study data from the BIS Employer Impact study focuses on issues of literacy demand, in this case in the workplace, and helps us to interpret findings from the PIAAC data. This highlights the importance of the use of qualitative data in understanding the results of large-scale international assessment exercises such as PIAAC. Finally, in this paper we have only considered these issues from the perspective of literacy. However, in each of the three studies numeracy data was also collected. Analysis of this is likely to find many similarities in the relationship between literacy and numeracy, and life outcomes, as well as some interesting differences. Further research should fill this gap in our understanding.

Evidence suggests that encouraging more intense engagement in literate practices is an important mechanism through which literacy is improved and developed. PIAAC data show that adults with literacy at or below Level 1 are much more likely than the general population to report never engaging in literate practices such as reading writing, at home or at work. If many adults are working in jobs that demand little in terms of their literacy skills it is not surprising that they are reluctant to seek to improve their skills through engagement in basic education courses. The situation is exacerbated by the nature of many such courses, which focus on improving work functionality rather than engaging adults in developing their literate and numerate practices in contexts that are more meaningful to them. If the demands on many adults' literacy are so low, their skills may decline/fail to develop, leaving a large sub-class excluded from the literate environment and relying on others for interpretation and access to information. This vicious circle of underuse and consequent loss of skills should be a major concern for policy makers.

Policy makers need to be active in developing systems to ensure the supply of literacy and numeracy skills among the population. However, policymakers should also invest in the general literate environment to compensate for the lack of engagement that adults with low literacy may have at work. In order to find ways to motivate adults with low-proficiency in literacy and/or numeracy to engage in learning we also need to know about the demand for literacy and numeracy. What are adults required to do with their literacy and numeracy skills? What demands does the literate environment in which they work place on their literacy and numeracy skills? Understanding demand would allow policy makers to design learning that will help adults to meet those demands as well as credibly demonstrate to employers, and others that they can meet those demands.

Open Access Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht, welche die uneingeschränkte Nutzung, Verbreitung und Wiedergabe für beliebige Zwecke erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

References

ANLCI (2013). *L'évolution de l'illettrisme en France*. Lyon: ANLCI.

BIS (2011). *The 2011 skills for life survey: a survey of literacy, numeracy and ICT levels in England*. London: BIS.

Boltzmann, M., Rüsseler, J., Zheng, Y.E., & Münte, T.F. (2013). Learning to read in adulthood: an evaluation of a literacy program for functionally illiterate adults in Germany. *Problems of education in the 21st century*, *51*, 33.

Bynner, J., & Parsons, S. (2006). New light on literacy and numeracy: full report. http://dera.ioe.ac.uk/22308/1/doc_3276.pdf

Carpentieri, J., Litster, J., & Mallows, D. (2016a). *Impact of poor english and maths skills on employers: literature review*. London: BIS.

Carpentieri, J.D., Colahan, M., Hale, C., Litster, J., Mallows, D., & Trinh, T. (2016b). *Impact of poor basic literacy and numeracy on employers BIS research paper number 266*. London: BIS.

EU High Level Group of Experts on Literacy (2012). *Act Now! Final Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Grotlüschen, A., & Riekmann, W. (2011). *leo. – Level-One Study: Literacy of adults at the lower rungs of the ladder*. Hamburg: Universität Hamburg.

Grotlüschen, A., Riekmann, W. and Buddeberg, K. (2014). *Stereotypes versus Research Results Regarding Functionally Illiterate Adults.* Hamburg: University of Hamburg. http://blogs.epb.uni-hamburg.de/leo/files/2014/10/Grotlueschen-et-al.-2014-Stereotypes.pdf. Last accessed: 21. July 2016.

Grotlüschen, A., Mallows, D., Reder, S., & Sabatini, J. (2016). Adults with Low Proficiency in Literacy or Numeracy, OECD Education Working Papers, No. 131. Paris: OECD Publishing.

Hamilton, M., & Barton, D. (2000). The International Adult Literacy Survey: What does it really measure? *International Review of Education*, *46*(5), 377–389.

Hammond, J., & Gibbons, P. (2005). Putting scaffolding to work: The contribution of scaffolding in articulating ESL education. *Prospect, 20*(1), 6–30.

Jeantheau, J.P. (2007). IVQ Erhebung 2004/2005 : Schwerpunkt ANLCI, Modul and erste Ergebnisse. In A. Grotlüschen & A. Linde (Eds.), *Literalität, Grundbildung oder Lesekompetenz*. Münster: Waxmann.

Kirsch, I. (2001). *The International Adult Literacy Survey (IALS): understanding what was measured*. New Jersey: ETS.

Lehmann, R., Fickler-Stang, U., & Maué, E. (2012). Zur Bestimmung schriftsprachlicher Fähigkeiten von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Alphabetisierungskursen. In A. Grotlüschen & W. Riekmann (Eds.), *Funktionaler Analphabetismus in Deutschland* (pp. 122–134). Münster, New York: Waxmann.

Levine, K. (1982). Functional Literacy: Fond Illusions and False Economies. *Harvard Educational Review*, *52*(3), 249–266.

Maddox, B., & Esposito, L. (2011). Sufficiency re-examined: a capabilities perspective on the assessment of functional adult literacy. *Journal of Development Studies*, *47*(9), 1315–1331.

Munteanu, C., Molyneaux, H., Maitland, J., McDonald, D., Leung, R., Fournier, H., & Lumsden, J. (2014). Hidden in plain sight: low-literacy adults in a developed country overcoming social and educational challenges through mobile learning support tools. *Personal and ubiquitous computing*, *18*(6), 1455–1469.

OECD and Statistics Canada (2005). *Learning a living: first results of the adult literacy and life skills survey*. Paris Ottawa: OECD and Statistics Canada.

OECD (2013a). *Skills outlook: first results from the survey of adult skills*. Paris: OECD.

OECD (2013b). *Skilled for life? Key findings from the survey of adult skills*. Paris: OECD.

Payne, G. (2006). Re-counting "illiteracy": literacy skills in the sociology of social inequality. *The British Journal of Sociology*, *57*, 219–240. doi:10.1111/j.1468-4446.2006.00107.x.

Reder, S. (2009). Scaling up and moving in: Connecting social practices views to policies and programs in adult education. *Literacy and Numeracy Studies*, *16*(2), 35–50. 17 (1).

Williams, J., Clemens, S., Oleinikova, S., & Tarvin, K. (2003). *The Skills for Life Survey: a National Needs and Impact Survey of Literacy, Numeracy and ICT skills*. London: Department for Education and Skills Research. Report 490.

Wood, D. J., Bruner, J. S., & Ross, G. (1976). The role of tutoring in problem solving. *Journal of Child Psychiatry and Psychology*, *17*(2), 89–100.

ZfW
DOI 10.1007/s40955-016-0063-z

veröffentlicht in Zusammenarbeit mit DIE

ORIGINALBEITRAG

Politische Grundbildung – Theoretische und empirische Annäherungen

Anke Grotlüschen

Eingegangen: 27. April 2016 / Angenommen: 7. Juli 2016
© Der/die Autor(en) 2016. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Zusammenfassung Der Artikel fragt, ob eine auf arbeitsorientierte Grundbildung ausgerichtete Forschung und Politik Felder ausschließt, die emanzipatorisches Potenzial für die Teilnehmenden haben und in denen es auch immer wieder verfehlt wird, gering gebildete, geringqualifizierte oder gering literalisierte Bevölkerungsgruppen anzusprechen – die *politische Grundbildung*. Hierzu wird zunächst auf Gegenwartsanalysen zugegriffen, die eine Krise der Demokratie konstatieren und diese durch materielle Verteilung und ihre Legitimation erklären. Darauf aufbauend wird die Kritik einer Chancengleichheit rezipiert, die Verteilungsungleichheit legitimiere. Daraus resultiert die These einer „aufgekündigten Reziprozität", welche die Solidarität unterschiedlicher Gesellschaftsschichten[1] untergräbt. Dem werden Befunde auf Basis der PIAAC-Studie gegenübergestellt, mit der das Verhältnis von Literalität und politischer Wirksamkeit, sozialem Vertrauen und freiwilligem Engagement gezeigt werden kann. Die Ergebnisse werden mit den Freiwilligen-Surveys und Shell-Jugendstudien kontrastiert. Anschließend wird das Problem von Rechtspopulismus und politischer Wirksamkeit diskutiert, um das Vorurteil, Marginalisierung determiniere rechtspopulistische Gesinnungen, zu differenzieren.

Schlüsselwörter Politische Bildung · Politische Grundbildung · PIAAC · Literalität · Gesellschaft der Gleichen

Basic citizenship education

Abstract The article focuses the question whether workforce literacy strategies in research and policies may tend to exclude relevant fields of literacy, which have emancipatory chances for participants, but which regularly fail in including low

A. Grotlüschen (✉)
Universitat Hamburg, Hamburg, Deutschland
E-Mail: anke.grotlueschen@uni-hamburg.de

Published online: 10 August 2016

qualified or literate adults, namely the area of basic civic education. The relevance of basic civic education will be discussed using contemporary theories, which point at a crisis of democracy and explain this by the spread of income and capital and its legitimation. Further detail is provided by using Rosanvallons criticism on the term "equality of chances". The everyday unfairness, covered by the narrative of equal chances, leads to peoples' disengagement with reciprocal relations and solidarity within a society. This theoretical approach will be underpinned with empirical data from the PIAAC dataset which relate literacy on the one hand with variables on political efficacy, social trust and volunteering on the other hand. Results will be compared with volunteer and youth surveys. Furthermore, the connection of a nouveau droite and peoples' low feelings of political efficacy will be reflected in order to fight back the stereotype, marginalized groups would automatically become voters of right-wing populists.

Keywords Citizenship education · Basic citizenship education · PIAAC · Literacy · Society of equals

1 Einleitung

Deutschland richtet seine Alphabetisierungs- und Grundbildungsstrategie gegenwärtig auf *arbeitsorientierte Grundbildung*. Dabei wird öffentlich finanzierte Grundbildung auch durch ökonomische Verwertbarkeit legitimiert und das Scheitern oder die Nicht-Teilnahme am Grundbildungsangebot kann gar als Verschulden der Betroffenen interpretiert werden. Demgegenüber wird versucht,[1] die Relevanz politischer Grundbildung zur Diskussion zu stellen.[2] Hier wird Grundbildung ein Eigenwert mit emanzipatorischem Potenzial zugesprochen (vgl. Ribolits 2009).

Da bisher keine Daten zum Verhältnis von Literarität[3] und politischer Teilhabe vorlagen, wird hier hilfsweise das Konstrukt der *politischen Wirksamkeitserwartungen*[4] aus dem Datensatz der seit 2013 verfügbaren PIAAC-Studie (vgl. Rammstedt 2013) herangezogen. Mithilfe dieser Daten lässt sich die Subpopulation der gering literalisierten Erwachsenen beschreiben; das ist hinsichtlich ihrer Teilhabe am Arbeitsmarkt und an Weiterbildung jüngst auch geschehen (vgl. Grotlüschen et al. 2016). Hier geht es nun um Fragen der politischen Teilhabe(-erwartungen). Parallel kann argumentiert werden, dass politische Extreme besonders dort gewählt werden,

[1] Im Frühjahr 2014 fand in Berlin eine Experten- und Expertinnen-Beratung zur Frage einer politischen Grundbildung statt. Parallel wurde versucht, ein geeignetes Kompetenzmodell für eine kommende LEO-Studie zu generieren. Die gegenwärtigen Entwicklungen zielen nunmehr auf die Rezeption theoretischer und qualitativ-empirischer Ergebnisse für die Entwicklung eines Fragenbereichs zu „gesellschaftspolitischer Teilhabe" oder ggf. „political literacy" im LEO-Hintergrundfragebogen.

[2] Die Diskussion wird gerade erst begonnen, siehe weiter unten.

[3] Hier aufgrund der angestrebten Nutzung von PIAAC-Daten verstanden als Lesekompetenz auf Basis eines international einheitlichen hierarchischen Kompetenzmodells. Zur Kontroverse v. a. mit Bezug auf die New Literacy Studies vgl. Grotlüschen (2011), Grotlüschen et al. (2009).

[4] Das Theoriekonzept und die Skalenentwicklung zur *Political Efficacy* und zum Theorierahmen der PIAAC-Fragen siehe weiter unten.

wo der Glaube an die politische Wirksamkeit, an eine solidarische Gemeinschaft und an gerechte Verteilung nachlässt (s. unten). Damit rücken drei Länder besonders in den Blick: Polen mit seiner neu gewählten nationalistischen Regierung, Frankreich mit dem knapp an den Regionalmehrheiten gescheiterten Front National und Deutschland mit Umfragewerten von über zehn Prozent für die Alternative für Deutschland (AfD) im Jahr 2015.[5]

2 Arbeitsorientierte und politische Grundbildung: Problemaufriss

Seit 2011 die LEO-Studie 14,5 % der Deutschen bescheinigte, von funktionalem Analphabetismus betroffen zu sein (Grotlüschen und Riekmann 2012), wurde mit Bundes- und EU-Programmen vorrangig *arbeitsorientierte* Grundbildung gefördert. Die Bundesländer hingegen könnten auf Basis der Weiterbildungsgesetze durchaus auch kulturelle und politische Grundbildung in den Vordergrund stellen (einige tun das auch).

Die 2013 publizierte internationale Vergleichsstudie PIAAC bestätigte die Ergebnisse, indem sie auf der Lesekompetenzstufe 1 und darunter 17,5 % der Deutschen verortet, die Werte sind überdurchschnittlich in Bezug auf den OECD-Durchschnitt von 15,5 % (vgl. OECD 2013; Rammstedt 2013). Dem folgt der Versuch, diese Teilbevölkerung mit Leseförderung, beruflicher Grundbildung oder Bewerbungstrainings zu adressieren. Doch das Versprechen, durch Weiterbildung höhere und sicherere Arbeitseinkommen zu generieren, bleibt inhaltsleer, wenn sich alle Schichten weiterbilden und die Zahl der Arbeitsplätze unverändert bleibt. Dann entsteht lediglich ein Fahrstuhleffekt. Die Klientel glaubt dem Nutzenversprechen letztendlich auch nicht (vgl. Schiersmann 2006; Grotlüschen und Brauchle 2004). Erwachsene zu Weiterbildung einzuladen, kann folglich nicht allein durch bessere Berufs- und Einkommensaussichten legitimiert werden. Glücklicherweise hat Bildung jedoch auch einen Eigenwert, kann Emanzipation befördern und Teilhabe weit über die berufliche Teilhabe hinaus begünstigen. Das ist durch die politischen Rahmungen auch durchaus abgedeckt: Die 2012 unterzeichnete *Nationale Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung* enthält ein relativ breites Verständnis von Grundbildung. Hier geht es keineswegs nur um den Arbeitsbezug:

> Der Begriff der Grundbildung bezeichnet hier Kompetenzen in den Grunddimensionen kultureller und gesellschaftlicher Teilhabe, wie: Rechenfähigkeit (Numeracy), Grundfähigkeiten im IT-Bereich (Computer Literacy), Gesund-

[5] Die gewählten Länder ergeben sich aus Wahlergebnissen zwischen dem PIAAC-Publikationsjahr 2013 und der Analyse im Jahr 2015. Ungarn hat an der PIAAC-Studie nicht teilgenommen. Die USA und Österreich sind im Jahr 2016 mit entsprechenden Entwicklungen in Erscheinung getreten, aber die USA waren im Erhebungsjahr 2012 noch relativ nah an der zweiten Obama-Wahl und nicht im Trump/Clinton-Wahlkampf, zudem ist die Entwicklung in Österreich möglicherweise stark durch die Flüchtlingsdebatte 2015 beeinflusst. Diese Entwicklungen liegen also zeitlich nach dem Erhebungsjahr 2012. Nichtsdestotrotz bleibt der Blick auf Polen (nach der Wahl), Frankreich (nach den Regionalwahlen) und Deutschland (mit der AfD in Landesparlamenten) nur exemplarisch. Diesem Teil des Vergleichs wird in der Analyse insofern ein eher geringer Stellenwert eingeräumt. Hauptergebnisse sind die intranationalen Unterschiede, nicht der internationale Vergleich.

heitsbildung (Health Literacy), Finanzielle Grundbildung (Financial Literacy), Soziale Grundkompetenzen (Social Literacy) (Partner der Nationalen Strategie, 2012).

Die Projekte der jüngeren Generation nehmen demzufolge auch Finanzielle Grundbildung (Mania und Tröster 2015) und Gesundheitsgrundbildung in den Blick und arbeiten mit Schuldnerberatungen und Pflegeeinrichtungen zusammen. Ansätze zur *Computer Literacy* und *Social Literacy* finden sich weniger. Eine Initiative, politische Grundbildung in das Zentrum zu rücken, wird auf Bundesebene derzeit nicht vorangetrieben, kann aber durch die Länder und einschlägige Verbände, z. B. Gewerkschaften und ihre Bildungsanbieter, durchaus priorisiert werden.

In der vorliegenden Analyse wird nunmehr gefragt, wie relevant politische Grundbildung für gering literalisierte Erwachsene ist, ob sie besonders von gesellschaftspolitischer Teilhabe abgekoppelt erscheinen, auf welche Weise die theoretische Begriffsentwicklung voranschreitet und welche empirischen Indikatoren vorliegen. Die Frage wird entlang jüngerer Theorien argumentativ entfaltet und zu Hypothesen verdichtet, die an die PIAAC-Daten gerichtet werden.

Die Herleitung folgt analog zum Muster der Weiterbildungsbeteiligung. Die dortige zentrale Argumentationsfigur lautet: Welche gesellschaftlichen Gruppen haben unterproportional an Weiterbildung teil? Ist eine höhere Weiterbildungsquote wünschenswert? Wie muss sie angelegt sein? Daraus resultiert für gering literalisierte Erwachsene gegenwärtig eine Fokussierung auf eine höhere Weiterbildungsbeteiligung, speziell an Alphabetisierungskursen.

Für die hier vorgelegte Analyse lautet die Frage demzufolge: Finden sich bei gering literalisierten Erwachsenen auch geringer ausgeprägte *politische Wirksamkeitserwartungen* und geringeres *soziales Vertrauen* als bei hoch literalisierten Gruppen und haben gering literalisierte Erwachsene weniger am *freiwilligen Engagement* teil? Wenn ja, sind höher ausgeprägte Werte in diesen Bereichen überhaupt wünschenswert? Sollten demzufolge nationale Literalitätsstrategien auch auf die begriffliche und praktische Weiterentwicklung *politischer Grundbildung* zielen?[6]

Zur Beantwortung dieser Fragen wird nunmehr eine Analyse theoretischer Argumente vorgelegt, die die Bedeutung der o. g. Variablen in größeren Zusammenhang stellen und dabei auch deutlich über das der PIAAC-Studie latent zugrunde liegende Rational-Choice-Modell eines *homo oeconomicus* hinausgehen.

3 Verteilungsungleichheit und ihre Legitimation durch das Narrativ der Chancengleichheit

Die Annahmen über die wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Lage in den USA und in Frankreich werden seit einigen Jahren durch jüngere Veröffentlichun-

[6] Bekannt wurde das aus einem Grundtvig-Projekt generierte internationale Konzept der politischen Grundkompetenz, hierbei wird theoretisch auf Oskar Negts Kompetenzbegriff Bezug genommen (vgl. Dvorak et al. 2005). Das Verhältnis von Grund-Bildung und Bildung in Abgrenzung zu Grund-Kompetenz und Kompetenz scheint gegenwärtig noch ungeklärt.

gen der politischen Wissenschaft und Ökonomie geradezu erschüttert. Höchsten Anteil an der Diskussion hat vermutlich der französische Ökonom Thomas Piketty (vgl. Kaufmann und Stützle 2015; Piketty 2014), der Steuerdaten der vergangenen Jahrhunderte analysierte und zu zwei folgenreichen Schlüssen kommt: Erstens steigen Kapitalzugewinne schneller als die Gewinne aus Arbeit; diese Schlussfolgerung gilt allerdings aufgrund von Pikettys Datenbasis als umstritten. Zweitens geht die ökonomische Verteilung in Frankreich und den USA seit etwa den 1980er Jahren wieder massiv auseinander, nachdem die Verhältnisse (vereinfacht gesagt) eigentlich seit den Revolutionen, Demokratien, Kriegen und sozialpolitischen Umwälzungen über gut 200 Jahre eher egalitärer geworden waren. Diese zweite Argumentationslinie wird durch die seit 2001 regelmäßig für Deutschland vorgelegten *Armuts- und Reichtumsberichte*[7] gestützt. Als Antwort schlägt Piketty eine global abgestimmte Steuerpolitik und eine höhere Besteuerung der reichsten Bevölkerungsteile vor (vgl. Kaufmann und Stützle 2015).

Auch wenn Piketty in den USA erst vor einem Jahr breit diskutiert wurde, ist er in Frankreich seit Langem für seine Analysen bekannt. Der gewerkschaftserfahrene Politikwissenschaftler und Demokratietheoretiker Pierre Rosanvallon[8] nimmt denn Pikettys Analysen auch als Ausgangspunkt für seinen Theorieentwurf der „Gesellschaft der Gleichen“ (Rosanvallon 2013).

Rosanvallon nimmt die unerfüllte Verteilungsgleichheit als Ausgangspunkt und stellt ihr die Frage des Gemeinwesens zur Seite. Er fragt danach, welche Vorstellungen von Gemeinschaft herrschen und wie sich daraus die Verteilungsungleichheit legitimiert. Ein zentraler Aspekt ist in der gegenwärtigen Welt (da ist Deutschland mit den analysierten Ländern Frankreich und USA durchaus vergleichbar) die sogenannte Chancengleichheit. Sie enthält die Annahme, dass die Verteilung dann gerecht werde, wenn alle dieselben Chancen haben, sich durch Leistung für das jeweilige Einkommen zu qualifizieren.

Das Modell hat laut Rosanvallon drei Konsequenzen (2013, S. 303 f.). Erstens führt die Idee der Chancengleichheit zur Delegitimierung von Umverteilungsinstrumenten, wie Steuern, Sozialversicherungen und daraus finanzierten Transferleistungen (ebd.). Dadurch wird m. E. *Versagen* trotz angeblicher Chancengleichheit unmittelbar als *individuelles Verschulden* gedeutet („blaming the victim“). Die weiterhin wirksamen strukturellen Ausschlussfaktoren – die von Habitus bis Korruption reichen – werden dabei ausgeblendet und die Betroffenen werden für ihr Scheitern verantwortlich gemacht.

Zweitens hat die Idee der Chancengleichheit für die Obergrenze des kraft Leistung erreichten Einkommens keinen Begriff. „Das kann so weit gehen, dass sie die spektakulärsten Formen persönlicher Bereicherung billigt, wenn als ausgemacht gilt, dass sie sich individueller Leistung verdanken“ (ebd., S. 304). Selbst Einkommen von

[7] www.armuts-und-reichtumsbericht.de.

[8] Rosanvallon spezifiziert gesellschaftliche Schichten nicht näher, transportiert jedoch eine Trias von unteren Lagen, mittleren Lagen und gehobenen Lagen. M. E. ist die genaue Grenzziehung der Schichten hier nicht zentral, da es um selbst zugeschriebene Schichtzugehörigkeiten geht, die nicht immer mit soziodemografischen oder milieutheoretischen Grenzziehungen einhergehen müssen. Nichtsdestotrotz bleibt Rosanvallons Argumentation hier unscharf, so dass verfeinerte empirische Prüfungen seiner Thesen angezeigt sind.

Geschäftsführungen, die mittlerweile das Zweihundertfache des/der Durchschnittsangestellten erreichen, sind durch dieses Motiv immer noch legitimiert.

Drittens ist auch die Untergrenze nicht zu benennen – es obliegt der Barmherzigkeit oder Humanität, den Mindestanteil für den Lebensunterhalt festzulegen, nicht aber staatsbürgerlicher Solidarität (ebd., S. 304). Damit geht auch einher, dass der Bezug dieser wohltätigen Leistung immer auch entzogen werden kann, dass Transferleistungen abgesenkt werden können und dass Bezieher/innen dieser Leistungen sich für ihren Status schämen.

Aus bildungswissenschaftlicher Perspektive formuliert Andrea Liesner: „In Deutschland entzündet sich die öffentliche Empörung (...) nicht am Abbau wohlfahrtsstaatlicher Sicherungen, sondern im Gegenteil am politischen Erhalt ihrer Reste“ (Liesner 2012, S. 59), nämlich der staatlichen Grundsicherung, die vermeintlich zu Passivität und Undiszipliniertheit der Bedürftigen führe.

Die Folgen der Chancengleichheitsidee, die als Narrativ existiert, aber in den realen Verteilungsstrukturen nicht das zentrale Prinzip darstellt,[9] zeigen sich laut Rosanvallon in „aufgekündigter Reziprozität“ (2013, S. 325), hier gedeutet als aufgekündigte Solidargemeinschaft.[10] Das begründet sich aus der laut Rosanvallon problematischen Annahme, dass die wechselseitige, ausgewogene Beteiligung einerseits und die Ablehnung des Trittbrettfahrens andererseits nicht mehr von der Mehrheit der Bevölkerung geteilt werden. Überspitzt formuliert haben die Oberschicht, die Mittelschicht und die Unterschicht je eigene Motive, unter Annahme der Entsolidarisierung der jeweils anderen nun selbst auch nichts mehr zur Gemeinschaft beizutragen:

- Prominente, Wohlhabende und Superreiche stehen vor der Verlockung, in ihrem Land keine Steuern mehr zu zahlen, wenn sie sich dieser Gemeinschaft nicht mehr zugehörig oder verpflichtet fühlen.
- Leistungsbeziehende spüren die Verachtung und Verhöhnung (Butterwegge 2015) ihres Status anstelle solidarischer Äußerungen gegenüber ihrer Gruppe und stehen vor der Frage, ihrerseits ihre Handlungsweisen daran anzupassen, indem sie sich Kontrollen entziehen und aus Normalitätserwartungen ausscheren.
- Wenn Mittelschichtmitglieder sich sodann fragen, ob sie die Einzigen sind, die sich zwischen vermeintlichen Steuerflüchtlingen und vermeintlichen Sozialschmarotzer/inne/n noch an die Regeln der Reziproziät halten, liegt es nahe, sich entsolidarisiert zu verhalten. Dann setzen sie sich zur Wehr, und zwar sowohl

[9] Wie bereits seit der Lernausgangslagen-Studie (Lehmann et al. 1997) gezeigt wurde, ist die zentrale Selektionsschranke im deutschen Bildungssystem, der Übergang in die weiterführende Schule, deutlich weniger von Leistung als vielmehr vom sozioökonomischen Status der Herkunftsfamilie geprägt.

[10] Der Reziprozitätsbegriff ist bei Rosanvallon Teil einer Trias aus Singularität, Reziprozität und Kommunalität, die er als Teile einer neuen, Verteilung legitimierenden Gleichheitsidee konzipiert. Da in diesem Aufsatz aber nicht die gesamte Gesellschaftstheorie Rosanvallons herangezogen wird, reduziere ich die Frage der Reziprozität auf den hier speziell interessierenden Kern, nämlich die wechselseitige Unterstellung solidarischen Handelns und daraus legitimierte Lastenverteilungen in Form von aus Steuern und Sozialversicherungen finanzierten Transferleistungen sowie Ausgaben für das Bildungs-, Gesundheits- und Sozialsystem.

gegenüber vermeintlichen *Eliten* als auch gegenüber *Schwächeren*, gegenwärtig den Zugewanderten.[11]

Den hier angedeuteten, als „alternativlos" postulierten wirtschaftspolitischen Entscheidungen (Steuersenkungen, Austeritätspolitik, Transfersenkungen) setzt nicht zuletzt Elinor Ostrom (2011), Wirtschaftsnobelpreisträgerin 2009, die Idee der „Commons" bzw. „Allmende", also der Gemeinschaftsnutzung von Ressourcen entgegen. Sie steht damit in einer Strömung der Postwachstumstheorie, die andere Formen des Wirtschaftens prüft. Ostrom kann empirisch und theoretisch nachweisen, unter welchen Bedingungen es bei Gemeinschaftsnutzung nicht zu Übernutzung kommt und wie ein flexibles Regelmodell den Eigennutz Einzelner einfangen kann. Ressourcen, wie Wasser, Land, Fahrzeuge, Wohnraum etc., können – so die Empirie – bei nachhaltiger, langfristiger Nutzung tatsächlich für *alle* bessere Erträge abwerfen als bei kurzfristiger Intensivnutzung. Allerdings bedarf auch das eines solidarischen Sinns für Gemeinschaft, der die Prinzipien der wirtschaftlichen Verteilung legitimiert.

Dieser Kreis von miteinander um Gemeinschaft und Verteilung ringenden gesellschaftlichen Schichten und Gruppen wird zudem erweitert, wenn man Jacques Rancières „Unvernehmen" (Rancière 2002) ernst nimmt. Gegenüber den legitim am Tisch sitzenden und um Ressourcen ringenden Gruppen konstatiert Rancière, dass sogenannte *Politik* überhaupt erst entstünde, wenn die von ihm so bezeichneten *Armen* (2002, S. 26) sich zu Wort melden. So sind nämlich zunächst diese Armen – ob sie prekär arbeiten, Transferleistungen beziehen, jugendliche Eltern geworden sind, in Industrieanlagen monotoner und unterbezahlter Schichtarbeit nachgehen oder von ihrer Rente nicht leben können – diejenigen, die von *Politik* profitieren. Daher, so seine These, werde Armut von den jeweils herrschenden Gruppen auch seit Jahrtausenden verleugnet (2002, S. 27). Politik entsteht nunmehr, wenn der *Anteil der Anteillosen* sich äußert, zu Namen und Sprache findet, seinen Teil fordert[12] und insofern als Teil der Solidargemeinschaft anerkannt wird. Der Ansatz Rancières wurde 2009 durch Silke Schreiber-Barsch auf die Frage von der Teilhabe an Erwachsenenbildung bezogen (Schreiber-Barsch 2009), während Nora Sternfeld ihn für Bildungsprozesse insgesamt ausdeutet (Sternfeld 2009). Ein in jüngerer Zeit stark beachteter Anteil,

[11] „Soziologisch gesprochen, handelt es sich um die Unzufriedenheit der Mittelschichten und der Arbeiterschaft angesichts dessen, was als Krise der Reziprozität empfunden wird. Sie halten sich für doppelt benachteiligt: nicht bedürftig genug, um bestimmte Leistungen des Wohlfahrtsstaats in Anspruch nehmen zu können, und nicht reich genug, um in den Genuss der den Vermögenden eingeräumten steuerlichen oder sonstigen Vergünstigungen zu kommen. Doch hat dieser Umstand auch insofern eine politische Konsequenz, als er zur Erweiterung jenes Komplexes von Ressentiments beiträgt, auf die sich die extreme Rechte auf ihrem Vormarsch in Europa stützt. Denn deren wesentliche Motivation besteht darin, die aus diesem diffusen Gefühl aufgekündigter Reziprozität resultierenden Frustrationen mit Parolen anzuheizen und zu manipulieren, die gleichermaßen gegen privilegierte Eliten Stimmung machen wie gegen Immigranten, die beschuldigt werden, Hauptnutznießer der nationalen Solidarität zu sein" (Rosanvallon 2013, S. 326).

[12] Wenn in deutschen Großstädten die Mittelschicht zu Bürgerinitiativen vereint Klage erhebt gegen Flüchtlingsunterkünfte, ist gut sichtbar, wie sprach- und stimmlos die Geflüchteten wortlos in Zelten ausharren. Ihre Handlungsoptionen sind selbstverletzend: Zelte in Brand zu setzen, Hungerstreiks, zugenähte Lippen, Kirchenbesetzungen, lebensgefährliche Fluchtrouten.

der aus der Unsichtbarkeit herausgetreten ist, kann in den sogenannten funktionalen Analphabet/inn/en[13] bzw. gering literalisierten Erwachsenen gesehen werden.

4 Operationalisierung politischer Einflussnahme in PIAAC-Variablen

Diese gesellschaftliche Gruppe der Erwachsenen auf PIAAC-Lesekompetenzstufe 1 und darunter – weiterhin als gering literalisierte Erwachsene bezeichnet –, wäre mit *Formalbildung* oder *Schichtzugehörigkeit* nur unscharf beschrieben, denn Schicht oder formale Bildungstitel stellen nicht notwendigerweise die Kompetenz, z. B. Lesekompetenz, über die Lebensspanne sicher[14] und umgekehrt können Erwachsene unterer sozialer Lagen ohne Formalbildung durchaus kompetent, z. B. literalisiert sein. Daher wird hier die *Lesekompetenz* – in ihrer eingeschränkten Fassung international vergleichender Studien – herangezogen. Analog zu den referierten, auf Gesellschaftsschichten bezogenen Theorien ist insofern konkret hinsichtlich der Lesekompetenz anzunehmen, dass Entsolidarisierungstendenzen bei gering literalisierten Subpopulationen stärker ausgeprägt sind als bei höher literalisierten Erwachsenen.

Weiterhin ist anzunehmen, dass Entsolidarisierungstendenzen durch (1) geringes Vertrauen in die eigene Wirksamkeit hinsichtlich des Regierungshandelns, durch (2) begrenztes soziales Vertrauen und durch (3) wenig freiwilliges Engagement zum Ausdruck kommen.

Diese drei Aspekte, nämlich der politische und soziale Verbindlichkeits- und Verpflichtungsgrad und das entsprechend engagierte Handeln, sind konsistent aufeinander zu beziehen und sie liegen als international vergleichbar operationalisierte Fragestellungen seit der PIAAC-Erhebung vor.

Insofern konzentriert sich die empirische Analyse auf die nachfolgenden Annahmen:

- Hypothese: Erwachsene auf und unter Kompetenzstufe 1 nehmen an, auf Regierungshandeln keinen Einfluss zu haben (*Political Efficacy*).
- Hypothese: Erwachsene auf und unter Kompetenzstufe 1 vertrauen nur wenigen Menschen (*Social Trust*).
- Hypothese: Erwachsene auf und unter Kompetenzstufe 1 beteiligen sich wenig am freiwilligen Engagement (*Volunteering*).

Die in der PIAAC-Studie verwendeten Begriffe, die in Klammern hinter den deutschen Begriffen stehen, bedürfen einer näheren Beleuchtung. PIAAC ist eine volkswirtschaftlich angelegte Studie mit latenter Dominanz von Rational-Choice-

[13] Jede Gruppenbezeichnung enthält die Dialektik von Essentialisierung und Anspruchsbegründung. Das Bezeichnen (labeln) einer Gruppe beinhaltet die Gefahr, die Gruppenmitglieder fälschlich zu homogenisieren und sie auf das Label zu reduzieren. Umgekehrt kann gegenüber der Solidargemeinschaft kein Anspruch auf Nachteilsausgleich begründet werden, wenn die Gruppe nicht durch Bezeichnungen sichtbar wird und ihre Belange artikulierbar werden.

[14] Rund 80 % der gemäß LEO definierten „funktionalen Analphabeten und Analphabetinnen“ verfügen über einen Schulabschluss. Die Definition korrespondiert mit UNESCO-Vorgaben und besagt, dass Betroffene nicht ohne fremde Hilfe imstande sind, den Lese- und Schreibanforderungen der Gesellschaft, in der sie leben, standzuhalten.

Tab. 1 Definitionen und theoretische Rückbindung der verwendeten Variablen laut Conceptual Framework (OECD 2011, S. 46)

Voluntary work
Concept definition:
Voluntary work involves doing work without pay for charities, political parties, trade unions or other nonprofit organisations
Concept rationale:
Voluntary work is considered to be an important indicator of social engagement, but can also be seen as an opportunity for informal learning
Political efficacy
Concept definition:
Political efficacy is the extent to which people feel they understand and can affect politics. The item measures internal political efficacy
Concept rationale:
Political efficacy is an important social outcome
Social trust
Concept definition:
These items aim to provide measures of social trust. Giddens (1990) defines trust as "confidence in the reliability of a person or system"
Concept rationale:
Social trust is an important social outcome. Many scholars have pointed out that trust is essential to the stable functioning of the economy and of society in general. Few transactions if any can take place solely on the basis of self-interest on the part of the transacting parties

Annahmen. Diese finden sich durchaus auch, wenn man die politik- sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Rückbindung der Konzepte „Political Efficacy" und „Social Trust" genauer untersucht. In abgemilderter Form ist im konzeptionellen Framework der PIAAC-Studie[15] auch von Outcomes die Rede, die jedoch nicht allein ökonomische Outcomes darstellen, sondern auch andere Lebensbereiche betreffen:

> There is good empirical evidence that education not only affects labour market outcomes but is also a strong predictor of outcomes in other life domains. The [background questionnaire, AG] includes indicators of family formation (...), health (...), voluntary work (...), political efficacy (...) and social trust (OECD 2011, S. 46).

Im PIAAC-Theoriekonzept werden sodann die einzelnen Fragen definiert und begründet, wie aus der Tab. 1 hervorgeht.

„*Political Efficacy*" basiert dabei auf der – wiederum aus der Theorieströmung rationaler Entscheidungen entstandenen – Unterteilung in interne und externe politische Wirksamkeitsüberzeugungen (vgl. Beierlein et al. 2014). Erstere bezeichnen die selbstzugeschriebenen Fähigkeiten, am politischen Geschehen teilnehmen zu können (z. B. einen Sachverhalt verstehen, an einem Protest teilnehmen oder wählen gehen), während Letztere die Überzeugungen zur Responsivität politischer

[15] Im genannten Text wird sodann auf die Arbeiten von Tom Schuller und Richard Desjardins Bezug genommen, die unter dem Vorzeichen der Rational Choice Theorie für den Ansatz der Wider Benefits of Learning bekannt sind.

Institutionen (z. B. Regierungen) betreffen. In PIAAC wird zwar nach dem wahrgenommenen *Einfluss auf Regierungen* gefragt, im Theoriekonzept wird damit aber auf die *internale Political Efficacy* abgestellt (s. oben). Damit ist nicht nur ein enger Politikbegriff vorausgesetzt, sondern auch eine Zuspitzung auf die individuelle Seite der Angelegenheit, während die strukturelle Frage der Responsivität von Politik unberücksichtigt bleibt. Zudem ist die Annahme eines rational handelnden Menschen (etwa als *homo oeconomicus*) immer wieder infrage gestellt worden, nicht zuletzt durch Pierre Rosanvallon, der dem den auf Reziprozität verwiesenen *homo reciprocans* entgegensetzt (2013, S. 319–320).

Das Konzept sozialen Vertrauens wiederum gilt als relevant für die Überlebensfähigkeit von Demokratien und konnte durch die Arbeiten von Coleman zu größerer Bekanntheit gelangen (Frings 2010).[16] Auch hier wird konzeptionell von rationalen Nutzenentscheidungen ausgegangen, wenngleich die jüngere Rezeption auf die Grenzen dieses Kausalmodells verweist.

Anders ist die Lage bei *Voluntary Work* oder *Volunteering*. Hier ist kein vergleichbar eindeutiges Konzept zu finden, vielmehr unterscheiden sich die Ansätze erheblich (v. a. zwischen Freiwilligenarbeit, Ehrenamt, bürgerschaftlichem oder freiwilligem Engagement). Zentrale Fragen sind dabei, inwiefern eine Organisationszugehörigkeit notwendige Voraussetzung für Engagement ist, oder ob erst die Übernahme eines Amtes (ehrenhalber) als ehrenamtliches Engagement gelten darf (vgl. Riekmann 2010). Hier kann nur das Theoriekonzept der PIAAC-Studie Auskunft geben, und das versteht *Voluntary Work* als Arbeit in Organisationen – mit und ohne (Wahl-)Amt. Engagement in Nachbarschaft und Familie kommt damit nicht zur Sprache.

Insgesamt scheint aber Konsens darüber zu herrschen, dass trotz eingeschränkter theoretischer Konstrukte eine kausale Beziehung zwischen *Political Efficacy* und *Social Trust* einerseits und einer stabilen Demokratie andererseits anzunehmen ist.[17] Auch werden durchaus unterschiedliche Formen politischer Partizipation durchweg als statistisch abhängig von politischen Wirksamkeitsgefühlen ausgewiesen (vgl. Vetter 1997, S. 36).

Weiterhin wird zumindest von Rosanvallon argumentativ entfaltet, in welcher Weise fehlender gesellschaftlicher Zusammenhalt einer Neuen Rechten Vorschub leistet respektive von ihr genutzt wird. Die Einzelannahmen stehen somit in einem argumentativen Gesamtzusammenhang und erlauben Hinweise auf demokratische Stabilität und die Gefahr rechtspopulistischer Ausnutzung phasenweiser Instabilität.

Die einzelnen Hypothesen werden nunmehr entlang der PIAAC-Daten geprüft und nach internationalen sowie intranationalen Unterschieden ausgewiesen. Die Berechnungen wurden im Rahmen einer Sonderanalyse im Auftrag der OECD generiert (Grotlüschen et al. 2016). Alle Berechnungen wurden von uns konzipiert und von-

[16] „Wesentlich für die endgültige Etablierung des Themas Vertrauen im Rahmen des Rational Choice-Ansatzes waren aber vor allem die theoretischen Überlegungen des amerikanischen Soziologen James S. Coleman. Mit seinem Anfang der 1990er-Jahre publizierten, dreibändigen Alterswerk ‚Foundations of Social Theory' verfolgte Coleman das ambitionierte Ziel, die ganze Bandbreite an klassischen soziologischen Themen mit Hilfe des begrifflichen Instrumentariums eines ökonomischen Ansatzes zu rekonstruieren" (Frings 2010, S. 63).

[17] Vertiefend vor allem das Übersichtswerk von Cornelia Frings (Frings 2010).

seiten der OECD mithilfe des PIAAC-Stata-Moduls (Repest) durchgeführt (deshalb ist der australische Datensatz in den Ergebnissen enthalten). Verwendet wurden die Fragen:

- *Engagement* bzw. Volunteering: „In den letzten 12 Monaten, wie oft waren Sie – falls überhaupt – ehrenamtlich tätig, z. B. durch unbezahlte Arbeit für eine Wohltätigkeitsorganisation, eine politische Partei, eine Gewerkschaft oder eine sonstige gemeinnützige Organisation?“[18]
- *Politische Wirksamkeit* bzw. Political Efficacy: „Menschen wie ich haben keinerlei Einfluss darauf, was die Regierung macht.“[19]
- *Soziales Vertrauen* bzw. Social Trust: „Es gibt nur wenige Menschen, denen man voll vertrauen kann.“[20]

Die Analyse wurde nach Ländern und Literalität durchgeführt. Die Ergebnisse der OECD-Partnerländer Zypern und Russland sind hier zwar jeweils mit in den Tabellen abgetragen, werden jedoch in die Auswertung der Daten nicht mit einbezogen.

5 Analyse und Ergebnisse der PIAAC-Daten nach Literalität und Land

Die nach der theoretischen Analyse folgende Empirie richtet sich auf die *Beschreibung* der gering und hoch literalisierten Subgruppen der OECD- und Partnerländer. Die vermuteten Unterschiede zeigen also die Verbreitung spezifischer Handlungen und Einstellungen in der Subgruppe auf, nicht jedoch die Begründung. Die hier gestellte Teilfrage lautet also, wie politische Wirksamkeit, soziales Vertrauen und freiwilliges Engagement zwischen und innerhalb der beteiligten Länder verteilt sind.

5.1 Ergebnisse: Erwachsene auf niedriger Kompetenzstufe nehmen an, auf Regierungshandeln keinen Einfluss zu haben

Political Efficacy ist hier zu verstehen als die eigene, subjektive wahrgenommene politische Wirksamkeit. Zur Operationalisierung wurde die Frage im PIAAC-Hintergrundfragebogen umgekehrt gestellt. Sie richtet sich auf den wahrgenommenen fehlenden Einfluss auf die Regierung. Der hier verwendete Indikator enthält die Annahme eines eng gefassten Politikbegriffs, in dem Regierungshandeln, staatliche Organe und Wahlen den politischen Raum repräsentieren. Es steht zu vermuten, dass

[18] I_Q 05f About yourself – Cultural engagement – Voluntary work for non-profit organisations, Skala: nie, seltener als einmal im Monat, seltener als einmal pro Woche, aber mindestens einmal im Monat, mindestens einmal pro Woche, aber nicht täglich, täglich.

[19] IQ06a About yourself – Political efficacy – No influence on the government, Skala: stimme voll und ganz zu, stimme zu, stimme teils zu/stimme teils nicht zu, stimme nicht zu, stimme überhaupt nicht zu.

[20] IQ 07a About yourself – Social trust – Trust only few people, Skala: stimme voll und ganz zu, stimme zu, stimme teils zu/stimme teils nicht zu, stimme nicht zu, stimme überhaupt nicht zu. Die Variable „IQ 07b About yourself – Social trust – Other people take advantage of me“ wurde hier nicht herangezogen, weil sie Teil eines Konstrukts aus mehreren Variablen ist (IQ07a und b), das „Social Trust“ testen soll. Da aber die anderen Konstrukte (IQ05 und IQ06) auch nur durch einzelne Variablen abgebildet sind, erscheint es ausgewogener, durchgehend nur jeweils eine Variable heranzuziehen.

eine Frage nach der regelmäßigen Beteiligung an Wahlen strukturell ähnlich beantwortet werden würde, weil auch Wahlen das Symbol repräsentativer Demokratie sind.

Knapp zwei Drittel der Deutschen (65 %) auf und unter Kompetenzstufe 1 nehmen an, auf Regierungen keinen Einfluss zu haben. Der Abstand zum Level 4 und darüber (23 %) ist mit über 40 Prozentpunkten erheblich und übertrifft die Abstände aller anderen Länder.

Während Deutschland im Erhebungsjahr 2012 zudem die breiteste Lücke zwischen hoch und gering literalisierten Erwachsenen aufweist, finden sich in Polen insgesamt etwas höhere Erwartungen politischer Wirksamkeit (Stufe 1 und darunter: 59 %; Stufe 4 und darüber: 31 %). Desolat ist hingegen die Situation in Frankreich. Resignativ äußern sich fast drei Viertel der gering literalisierten (73 %) und zudem – internationaler Höchststand – gut 56 % der höchst literalisierten Erwachsenen.

Zu betonen ist, dass diese Daten keineswegs besagen, dass die geringen politischen Wirksamkeitsgefühle gering literalisierter Erwachsener durch sie selbst verschuldet seien – vielmehr ist auf das Argument von Christoph Butterwegge zu rekurrieren, demzufolge besonders prekäre Gruppen tendenziell als Nichtwählende gelten und deshalb durch die (auf Wählerstimmen zielenden) politisch Handelnden nicht adressiert werden (Butterwegge 2015). Insofern hätten selbst die politisch aktivsten Vertreter/inn/en prekärer Gruppen mit der Aussage tatsächlich *recht*, dass sie – als Teil einer als „Nichtwählende“ etikettierten Gruppe – faktisch keinen Einfluss auf Regierungshandeln haben. Das bedeutet wiederum nicht, dass sie unpolitische Menschen wären: Von offenem Protest bis zum Genuss von Satiresendungen können sie unabhängig davon das gesamte Spektrum politischer Handlungen betreiben – einschließlich einer Hinwendung zu rechtspopulistischen Agitator/inn/en, die letztlich auch als politische Handlung anzuerkennen ist.

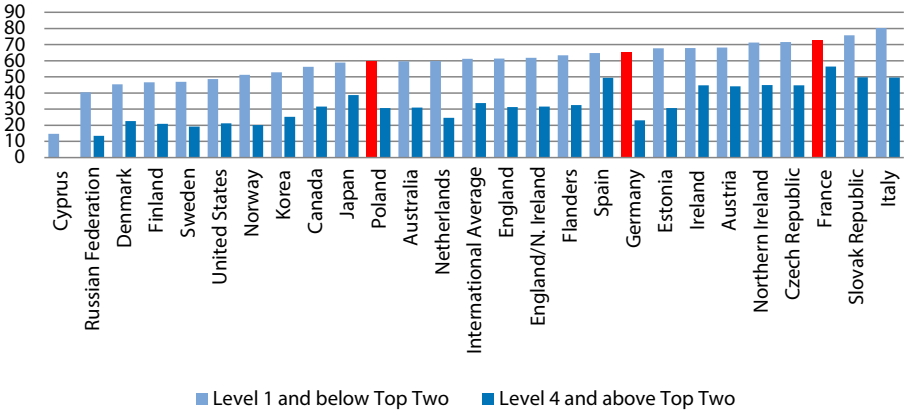


Abb. 1 Politische Wirksamkeit (Top Two Negativantworten der Variable Political Efficacy) nach Kompetenzstufen und Land (Quelle: PIAAC-Daten, eigene Auswertung)

5.2 Ergebnisse: Soziales Vertrauen ist auf niedrigen Kompetenzstufen gering ausgeprägt

Das soziale Vertrauen stellt in dieser Analyse einen Indikator für das Gemeinschaftsempfinden der Bevölkerung dar, wie es von Rosanvallon angemahnt wird. Die Frage, wieweit nicht nur der Regierung, sondern den anderen Mitgliedern eines Staates vertraut wird, ist – wie oben ausgeführt – für die Legitimation von Verteilungsprozessen in Gesellschaften bedeutsam. Fürchten Mittelschichten von der Oberschicht die Steuerflucht und von der Unterschicht ungerechtfertigten Leistungsbezug, entsteht in der Mitte der Eindruck, ausgenommen zu werden. In allen drei Schichten stellen diese Wahrnehmungen und Handlungsweisen eine Bewegung zu einer entsolidarisierten Gemeinschaft dar.

Deutschland weist hier (gemessen am internationalen Vergleich) ein eher solides Gemeinschaftsgefühl auf, wirklich solidarisch scheinen jedoch vor allem die nordischen Länder mit den geringsten Misstrauenswerten bei beiden hier verglichenen Kompetenzstufen.

Der intranationale Vergleich zeigt in Deutschland mit 25 Punkten Abstand zwischen gering und hoch literalisierten Bevölkerungsteilen eine relativ große Lücke, jedoch – ausscherend aus der Gruppe der nordischen Länder – hat Norwegen mit 30 Punkten Abstand die international größte Spreizung zwischen den Kompetenzstufen. Könnte man sich die ungewöhnliche Position im internationalen Vergleich vielleicht noch mit Erfahrungen rechtsextremen Terrors (2011) erklären, erhellt ein solches Argument nicht unbedingt den Unterschied *innerhalb* der norwegischen Gesellschaft.

In Polen stimmen rund 80 % der gering literalisierten Erwachsenen der Aussage zu; damit ist das soziale Vertrauen dieser Schicht geringer als in Deutschland (76 %), jedoch höher als in Frankreich (85 %).[21] Rosanvallon, der seine Thesen aus franzö-

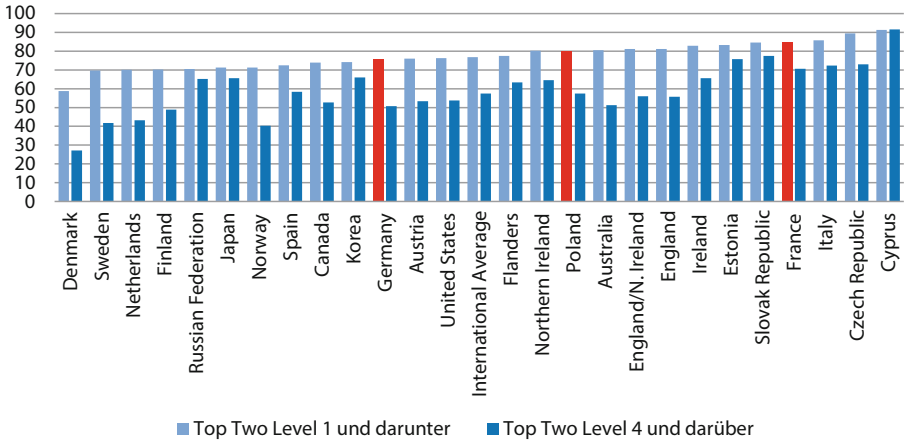


Abb. 2 Soziales Vertrauen (Top Two Negativantworten) nach Kompetenzstufen und Land (Quelle: PIAAC-Daten, eigene Auswertung)

[21] Alle Unterschiede sind statistisch signifikant.

sischen und US-amerikanischen Geschichtsbetrachtungen herleitet, konstatiert eine Entsolidarisierung Frankreichs insofern zu Recht; speziell die gering literalisierte Schicht misstraut ihren Landsleuten und scheint sich nicht mit ihnen in reziproken Beziehungen zu verstehen. Die internationalen Unterschiede sind zwar signifikant, jedoch eher gering im Vergleich zu den intra-nationalen Unterschieden.

5.3 Ergebnisse: Niedrige Kompetenzstufen gehen mit geringem freiwilligen Engagement einher

Geringes soziales und politisches Vertrauen müsste sich in einschlägigen Handlungsweisen – respektive Unterlassungen – niederschlagen. Es ist zu erwarten, dass gering literalisierte Erwachsene sich für ihre Gesellschaft im Durchschnitt seltener engagieren, weil sie weniger politische Wirksamkeit und geringeres soziales Vertrauen aufweisen. Das dürfte zu einem eher geringen Ausmaß an freiwilligem, längerfristigem Engagement bei Organisationen wie Kirchen und Gewerkschaften führen. Dabei geht es nicht zuletzt auch um Engagement für Gesellschaftsschichten, die sich in schlechterer sozialer Lage befinden als man selbst (das muss keine ökonomische Ebene haben, z. B. agieren deutschsprachige Überschuldete teilweise ehrenamtlich als Ämterlotsen für Migrant/inn/en mit geringen Deutschkenntnissen).

Hier spielen eine Reihe von In- und Exklusionstendenzen eine Rolle, etwa entlang der Differenzlinien *Bildungsstand* und *Erstsprache*, wie Befunde aus den Shell-Studien zeigen (Albert et al. 2015). Literalität ist insofern nicht unbedingt der ausschlaggebende Faktor. Ebenso wenig kann aus den Daten abgeleitet werden, dass gering literalisierte Erwachsene für ihr Fernbleiben im freiwilligen Engagement verantwortlich gemacht werden können – es ist eher zu erwarten, dass sie aus entsprechenden Organisationen schlicht abgedrängt werden.

Weiterhin ist hier das Wohlfahrtsregime relevant, denn die Frage, ob soziale Daseinsabsicherung durch freiwilliges Engagement und Spenden geschehen muss,

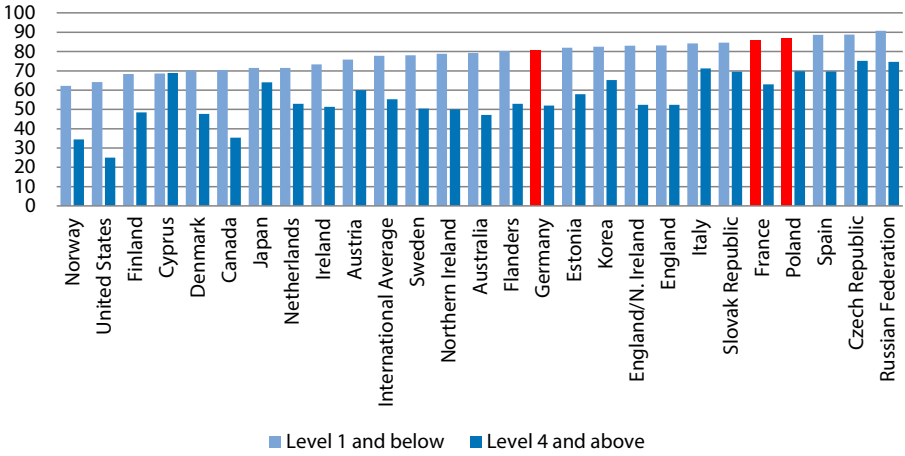


Abb. 3 „Nie“ freiwillig Engagierte aus der Gruppe des Literalitätslevels „1 und darunter“ sowie „4 und darüber“ (Quelle: PIAAC-Daten, eigene Auswertung); die Unterschiede zwischen Deutschland und Polen/Frankreich sind signifikant, die Unterschiede zwischen Polen und Frankreich jedoch nicht

oder ob sie durch ein umfassendes Sozialrecht gesichert erscheint, hat Einfluss auf das Empfinden einer Verpflichtung zum freiwilligen Engagement. Tatsächlich zeigt sich, dass die zwei Extreme – die traditionell eher neoliberal regierten angloamerikanischen Staaten mit ihrer *Charity*-Kultur ebenso wie die in sozialdemokratischer Tradition stehenden nordischen Länder mit verbrieftem Sozialrecht – sich am oberen Ende der Engagement-Skala vermischen, hier finden sich selbst unter gering Literalisierten Erwachsenen lediglich knapp zwei Drittel *niemals Engagierter* (Norwegen: 62 %, USA: 64 %), oder umgekehrt ein gutes Drittel Engagierter. Am anderen Ende der Skala liegen Frankreich (86 %) und Polen (87 %), hier kommen also nur noch 13 oder 14 % der gering literalisierten überhaupt mit freiwilligem Engagement in Berührung.

In Deutschland liegt der Wert der „nie" freiwillig Engagierten auf Stufe 1 und darunter bei rund 81 %, verglichen mit den höchst literalisierten Erwachsenen, von denen 52 % angeben, sich nie zu engagieren. Die Mechanismen des Selbst- und Fremdausschlusses greifen insofern nicht nur hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung. Sie finden sich auch im Bereich der Teilhabe und Teilnahme am lokalen und globalen Gemeinschaftsleben. Die Engagement-Anteile der Höchst-Literalisierten sind in allen Ländern höher. Die Hypothese ist insofern bestätigt, der Befund ist zudem international einheitlich.

Im Level 4 und darüber sind die Nie-Engagierten am *geringsten* in den Vereinigten Staaten, Norwegen, Kanada, Australien, Dänemark und Finnland. Die These, dass besonders als eher neoliberal geltende angloamerikanische Staaten ihre mangelnde soziale Absicherung dem Bereich des freiwilligen Engagements überlassen, interferiert hier also mit dem freiwilligen Engagement der als egalitär geltenden skandinavischen Staaten mit ihrer sozialdemokratischen Tradition. Der für die gering literalisierten Schichten geltende Befund ist für die höchst literalisierten insofern relativ deckungsgleich.

6 Diskussion im Verhältnis zu Freiwilligensurveys und Shell-Jugendstudien

Die Ergebnisse sind hinsichtlich der Freiwilligensurveys aus den Jahren 1999, 2004, 2009 und 2014 (Übersicht in Schmiade et al. 2014) durchaus erwartungskonform. Die Freiwilligensurveys zeigen, dass ein gutes Drittel (34–36 %) Engagierte/r in Organisationen oder Initiativen aktiv ist (vgl. Gensicke, Geiss 2010, S. 13). Als gesichert muss allerdings der Befund gelten, dass die organisatorischen Zusammenhänge des Engagements unterschiedlichen sozialen Gruppen nicht gleichermaßen zugänglich sind bzw. unterschiedlich von ihnen genutzt werden (vgl. Bremer und Kleemann-Göhring 2010). Der dort herangezogene Indikator des Bildungsstands wird durch den hier mithilfe der PIAAC-Studie verwendeten Indikator der Lesekompetenz strukturell bestätigt.

Hinsichtlich der *politischen Interessen* spiegelt sich der in den Shell-Jugendstudien gezeigte Befund, dass Bildungsstand und politisches Interesse korrelieren (vgl. Albert et al. 2015). Dies zeigt sich auf Basis der PIAAC-Daten entlang der Literalität und *Political Efficacy* entsprechend.

Die Shell-Jugendstudien zeigen zudem auch, dass das dort erhobene „politische Interesse“ nach einem Tiefstand 2002 (24 %) in den Jahren 2006 (39 %), 2010 (40 %) und 2015 (46 %) konstant zunimmt (Schneekloth 2015, S. 157). Damit ist allerdings nicht gesagt, dass sich das Interesse auf Regierungshandeln bezieht oder dass es ein demokratisches, fortschrittliches oder solidarisches Interesse sein müsse – auch ansteigendes rechtspopulistisches Interesse fällt unter diesen Indikator.

Seit 2015 wird die Frage nach der „Welt und Deutschland“ intensiver beforscht (vgl. Gensicke und Albert 2015). Jugendliche haben demnach mehr Angst vor Ausländerfeindlichkeit als vor Zuwanderung und interessieren sich stark (37 %) bis sehr stark (14 %) für das, was in der Welt vor sich geht. Die Tendenz steigt, auch die Bewertung des politischen Engagements steigt von 19 % im Jahr 2006 auf 33 % in 2015. Die weitere Analyse der Jugend in der „Welt und Deutschland“ wendet sich dem neu erstarkenden Nationalstolz zu. Die Identitäten Jugendlicher sind überwiegend auf Deutschland gerichtet, allerdings verstehen sich *gleichzeitig* große Teile der Jugendlichen voll und ganz als Weltbürger oder Weltbürgerin (28 %).

7 Diskussion im Verhältnis zu Rechtspopulismus

Politische Bildung wird allerorten beschworen, um die Ausfälle der Neuen Rechten einzudämmen. Damit muss sie überfordert sein, nichtsdestotrotz kann sie eine solide präventive und aufklärende Aufgabe übernehmen. Diese scheint angesichts der zunehmenden Lautstärke nationalistischer Töne auch notwendig.

Zur Erklärung von Nationalismus und Fremdenhass wird immer wieder auf Wendeverlierer, hohe Arbeitslosenquoten, hohe Jugendarbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit rekurriert (vgl. Heitmeyer 2002). Diese Erklärungsansätze sind verführerisch, übersehen aber, dass es immer auch ideologisch bewusst handelnde Akteure am rechten Rand geben muss, bevor beispielsweise gering literalisierte Erwachsene auf die Idee kommen können, Fremde für ihre Misere verantwortlich zu machen. Wilhelm Heitmeyers unpolitische Deutung neofaschistischer Umtriebe wird demzufolge auch grundlegend infrage gestellt (vgl. Dierbach 2010). Die soziologischen Hinweise auf eine auseinandergehende Einkommensschere und Delegitimierung von Sozialtransfers, die oben angeführt wurden, zeigen insofern nur den Boden auf, auf dem die Saat menschenverachtender Ideologie aufgehen kann. Bei anderer ideologischer Lage kann auch die Ideologie neuer linksgerichteter Parteien wie Syriza und Podemos die Anliegen der genannten Bevölkerungsgruppen aufnehmen und vertreten. Hier kann politische Bildung durchaus ansetzen.

Zudem weisen die Leipziger „Mitte-Studien“ (Decker et al. 2016) darauf hin, dass Rechtspopulismus vor allem dann gefährlich wird, *wenn* und *weil* er von der Mitte der Gesellschaft getragen wird.

Immer bringt jedoch eine Entsolidarisierungstendenz auch Legitimationsprobleme der gewählten Volksvertretungen mit sich. Wenn in Deutschland Hartz-IV-Empfänger/innen überproportional oft der Wahlurne fernbleiben, werden sie vom auf Wählerstimmen zielenden politischen Raum offenbar auch nicht mehr vertreten (vgl. Butterwegge 2015). Die Aussage der Leistungsempfänger/innen, man könne an der Regierungspolitik ohnehin nichts ändern, hat dann durchaus Hand und Fuß.

8 Desiderata und Bedarf an weiteren Analysen

Für die weitere Prüfung dieser hier lediglich deskriptiv und bivariat vorgelegten Ergebnisse sind weiterführende statistische Analysen notwendig, die vor allem zentrale soziodemografische Variablen konstant halten. Bedeutsam ist weiterhin die Beobachtung von Entsolidarisierungstendenzen im *Zeitvergleich von Querschnittsanalysen*. Dort, wo es inhaltlich angezeigt ist – und das ist es vor allem bei der Engagement-Frage –, ist zudem eine Analyse nach *Wohlfahrtsregimes* angebracht. Dabei ist der Forschungsstand zur Unterscheidung von Wohlfahrtsregimes auf die Frage des sozialen Engagements zu beziehen, nicht auf die generelle Weiterbildungsteilnahme (vgl. Kaufmann et al. 2014). Weiterhin ist es interessant, die politischen Wirksamkeitsempfindungen derjenigen Bevölkerungsteile und Geburtskohorten, die *Systemumwälzungen* erlebt haben, mit jenen zu vergleichen, die nur ein (als unbeeinflussbar, gar alternativlos wahrgenommenes) System kennen.

9 Schlussfolgerungen: Relevanz politischer Grundbildung?

Die Frage, ob von allen Gesellschaftsschichten Einfluss genommen werden kann und wird und ob Regierung und Gesellschaft auf eine gewisse soziale Kohäsion und Solidarität setzen können, ist m. E. angesichts der nach Europa Geflüchteten von erheblicher Bedeutung. Die durch Rosanvallon monierte Entsolidarisierung von Gesellschaften entsteht s. E. durch das Gefühl fehlenden Einflusses auf als abgehoben empfundene Regierungen (s. oben). Das Narrativ der Chancengleichheit delegitimiert Steuern und Transferleistungen, mit der Folge, dass alle sozialen Lagen auf Legitimationskonflikte hinsichtlich der Verteilungs(un)gleichheit stoßen:

- Vom oberen Ende der gesellschaftlichen Hierarchie werden spektakuläre Fälle von Steuerflucht, überhöhten Managementgehältern und Korruption berichtet.
- Innerhalb der transferleistungsempfangenden Bevölkerungsteile werden (gar von Regierungseite) „Faulpelze“[22] und „Integrationssimulanten“[23] vermutet.
- Teile der mittleren sozialen Lagen inszenieren sich als selbstgerechte Spieß- und Wutbürger/innen.

Fraglich ist nunmehr, ob es sich bei diesen von den Medien viel beachteten Ausfällen um wenige schwarze Schafe bei einer insgesamt solidarischen Mehrheit handelt oder ob die Mehrheit davon ausgeht, langsam die Minderheit zu sein. Der Anteil der reziprok handelnden Gesellschaftsmitglieder, die es legitim finden, eine Solidargemeinschaft durch Steuern zu finanzieren und schwächere Mitglieder durch Sozialtransfers zu unterstützen, ist für eine wohlfahrtsstaatliche Gesellschaftsordnung bedeutsam. Die Skalenwerte der politischen Wirksamkeitserwartungen, des

[22] Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) forderte im Jahr 2001 die Arbeitsämter auf, härter gegen arbeitsunwillige Erwerbslose vorzugehen. Die BILD-Zeitung zitiert ihn mit den Worten „Es gibt kein Recht auf Faulheit in unserer Gesellschaft“.

[23] Vizekanzler Sigmar Gabriel (SPD) begründete das 2016 debattierte Integrationsgesetz bei einer Pressekonferenz (SZ 15.4.2016) mit dem Hinweis, Deutschland wolle keine „Integrationssimulanten“.

sozialen Vertrauens und des freiwilligen Engagements können als Indikatoren gelesen werden, wie gut es um eine so verstandene gesellschaftliche Solidarität steht.

Für die hier interessierende Frage der Literalität im Verhältnis zu politischer Wirksamkeit, sozialem Vertrauen und freiwilligem Engagement muss festgehalten werden, dass geringe Literalität bei allen drei Indikatoren mit geringeren Werten einhergeht. Dieser Zustand ist – aufgrund der wohlfahrtsstaatlich und demokratisch organisierten Gesellschaften, die hier betrachtet wurden – unbefriedigend. Er ist aber weiterhin auch deshalb unbefriedigend, weil die Ergebnisse als geringe politische Teilhabe gedeutet werden können. Politische Wirksamkeitsgefühle korrelieren mit politischem Handeln, und zwar sowohl mit konventionellen (z. B. Wahlbeteiligung) als auch mit unkonventionellen (z. B. Blockade einer Straßenkreuzung) Handlungen, wie die Politologin Angelika Vetter in einem umfassenden Band zur statistischen Erfassbarkeit von *Political Efficacy* zeigt (1997, S. 34 ff.). Vergleichsweise geringe Ausprägungen der politischen Wirksamkeitsgefühle – wie sie bei gering literalisierten Erwachsenen in allen OECD-Ländern zutage treten – deuten insofern auch darauf hin, dass die politische Teilhabe hier nur eingeschränkt gegeben ist.

Das wiederum stellt die anfängliche Frage neu. Wenn die geringere berufliche Beteiligung, höhere Gefahr der Exklusion vom Arbeitsmarkt oder Arbeit in prekären, gering entlohnten und teils auch unwürdigen Verhältnissen zu Programmen der arbeitsorientierten Grundbildung geführt haben – müssten dann nicht die hier vorgelegten PIAAC-Daten auch die Diskussion um die angemessene begriffliche und didaktische Fassung politischer Grundbildung anstoßen?

Neben der hier aufgeworfenen soziologischen Begründungslinie für politische Grundbildung ist jedoch auch eine emanzipatorische Begründungslinie relevant (zu Alphabetisierung und emanzipatorischer Bildung vgl. Ribolits 2009, S. 175 ff.). Es kann bei Grundbildungsangeboten nicht allein darum gehen, Menschen an die Bedingungen anzupassen, das führt eher zu „defensivem Lernen“ (Holzkamp 1993) oder zu „Lernwiderständen“ (Faulstich und Bayer 2006). Demgegenüber ist „expansives Lernen“ (Holzkamp 1993) auf eine Erweiterung der eigenen „Verfügungsmöglichkeiten“ gerichtet (Grotlüschen 2014). Hier lernen Erwachsene, für ihre Anliegen einzutreten und sie zu erweitern. Das kann erweiterte Zeitsouveränität, längerfristige Arbeitsplatzsicherheit, Kenntnis der Tarife und Rechte als Arbeitnehmer/in, bessere Einkommen und bezahlbares Wohnen ebenso enthalten wie beispielsweise eine bessere Eingebundenheit in Freiwilligenorganisationen oder erweiterte politische Einflussnahme in allen Varianten.

Es ist insofern aus demokratischer Sicht, aber auch auf Basis eines emanzipatorischen Bildungsverständnisses sinnvoll, Angebote der Alphabetisierung und Grundbildung nicht allein auf Arbeit (oder gar Beschäftigungsfähigkeit), sondern auch auf politische Beteiligung hin auszurichten. Dabei wird es allerdings darauf ankommen, die Angebote der Zielgruppe entsprechend aufzubauen, so dass sie politische Grundbildung nutzen können, um ihre Interessen zu klären und ihre Stimme zu Gehör zu bringen. Dazu wird es auch gehören, das Narrativ der Chancengleichheit kritisch zu hinterfragen und zu ganz neuen Legitimationen von Solidarität zu gelangen.

Open Access Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Literatur

Albert, M., Hurrelmann, K., & Quenzel, G. (Hrsg.). (2015). *Jugend 2015: Eine pragmatische Generation im Aufbruch: 17. Shell Jugendstudie*. Frankfurt am Main: S. Fischer.

Beierlein, C., Kemper, C. J., Kovaleva, A., & Rammstedt, B. (2014). Political Efficacy Kurzskala (PEKS). ZIS – GESIS Leibniz Institute for the Social Sciences, Mannheim, DOI 10.6102/zis34

Bremer, H., & Kleemann-Göhring, M. (2010). Defizit" oder „Benachteiligung": Zur Dialektik von Selbst- und Fremdausschließung in der politischen Erwachsenenbildung und zur Wirkung symbolischer Herrschaft: Zur Dialektik von Selbst- und Fremdausschließung in der politischen Erwachsenenbildung und zur Wirkung symbolischer Herrschaft. In C. Zeuner (Hrsg.), *Demokratie und Partizipation. Beiträge der Erwachsenenbildung* (S. 12–28). Hamburg: Hamburger Hefte der Erwachsenenbildung.

Butterwegge, C. (2015). *Hartz IV und die Folgen: Auf dem Weg in eine andere Republik?* Weinheim: Beltz Juventa.

Decker, O., Kiess, J., & Brähler, E. (Hrsg.). (2016). *Die enthemmte Mitte. Autoritäre und rechtsextreme Einstellung in Deutschland/Die Leipziger Mitte-Studie 2016. Unter Mitarbeit von E. Brähler, A. Brausam, O. Decker, E. Eggers, J. M. Fegert, A. Häusler et al*. Gießen: Psychosozial-Verlag.

Dierbach, S. (2010). *Jung – rechts – unpolitisch? Die Ausblendung des Politischen im Diskurs über rechte Gewalt*. Theorie bilden, Bd. 19. Bielefeld: Transcript.

Dvorak, J., Zeuner, C., & Franke, A. (2005). *Politische Partizipation durch gesellschaftliche Kompetenz: Curriculumentwicklung für die politische Grundbildung: Historische Kompetenz*. Flensburg: Universität Flensburg.

Faulstich, P., & Bayer, M. (Hrsg.). (2006). *Lernwiderstände. Anlässe für Vermittlung und Beratung; [eine Initiative von ver.di, IG Metall und GEW]*. Hamburg: VSA.

Frings, C. (2010). *Soziales Vertrauen: Eine Integration der soziologischen und der ökonomischen Vertrauenstheorie*. Wiesbaden: VS.

Gensicke, T. (2006). Hauptbericht. In T. Gensicke, S. Picot & S. Geiss (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement in Deutschland. 1999–2004; Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement* (S. 13–174). Wiesbaden: VS.

Gensicke, T., & Albert, M. (2015). Die Welt und Deutschland – Deutschland und die Welt. In M. Albert, K. Hurrelmann & G. Quenzel (Hrsg.), *Jugend 2015. Eine pragmatische Generation im Aufbruch: 17. Shell-Jugendstudie* (S. 201–236). Frankfurt a.M.: S. Fischer.

Gensicke, T., & Geiss, S. (2010). *Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009: Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement*. München: VS.

Giddens, A. (1990). The Consequences of Modernity. Stanford: Stanford University Press. (ISBN 9780804718912)

Grotlüschen, A. (2011). Zur Auflösung von Mythen.: Eine theoretische Verortung des Forschungsansatzes lea. – Literalitätsentwicklung von Arbeitskräften. In A. Grotlüschen, R. Kretschmann, E. Quante-Brandt & K. D. Wolf (Hrsg.), *Literalitätsentwicklung von Arbeitskräften.* Alphabetisierung und Grundbildung, (Bd. 6, S. 12–39). Münster: Waxmann.

Grotlüschen, A. (2014). Neo-subjektwissenschaftliche Lesart einer scheinbar vertrauten Lerntheorie. In P. Faulstich (Hrsg.), *Lerndebatten. Phänomenologische, pragmatistische und kritische Lerntheorien in der Diskussion.* Theorie bilden, (Bd. 34, S. 225–258). Bielefeld: Transcript.

Grotlüschen, A., & Brauchle, B. (2004). *Bildung als Brücke für Benachteiligte. Hamburger Ansätze zur Überwindung der Digitalen Spaltung: Evaluation des Projekts ICC – Bridge to the Market*. Münster: LIT.

Grotlüschen, A., & Riekmann, W. (Hrsg.). (2012). *Funktionaler Analphabetismus in Deutschland: Ergebnisse der ersten leo. – Level-One Studie*. Alphabetisierung und Grundbildung, Bd. 10. Münster: Waxmann.

Grotlüschen, A., Heinemann, A. M. B., & Nienkemper, B. (2009). Die unterschätzte Macht legitimer Literalität. *Report. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung*, *32*(4), 55–67.

Grotlüschen, A., Mallows, D., Reder, S., & Sabatini, J. (2016). *Adults with low proficiency in literacy or numeracy: the survey of adult skills (PIAAC) thematic report (OECD education working papers no. 131)*. Paris: OECD Publishing.

Heitmeyer, W. (2002). *Deutsche Zustände* (1. Aufl.). Frankfurt a.M.: Suhrkamp. 2290, 2332, 2388, 2454, 2484, 2525, 2552

Holzkamp, K. (1993). *Lernen. Subjektwissenschaftliche Grundlegung*. Frankfurt a.M., New York: Campus.

Hufer, K.-P. (2013). *Politische Erwachsenenbildung (S. 1–20). Enzyklopädie Erziehungswissenschaft Online, Fachgebiet Erwachsenenbildung.* https://www.beltz.de/fachmedien/erziehungs_und_sozialwissenschaften/enzyklopaedie_erziehungswissenschaft_online_eeo.html. Zugegriffen: 1. Apr 2016

Kaufmann, S., & Stützle, I. (2015). *Kapitalismus: Die ersten 200 Jahre: Thomas Pikettys „Das Kapital im 21. Jahrhundert" – Einführung, Debatte, Kritik* (2. Aufl.). Kapital & Krise, Bd. 1. Berlin: Bertz + Fischer.

Kaufmann, K., Reichart, E., & Schömann, K. (2014). Der Beitrag von Wohlfahrtsstaatsregimen und Varianten kapitalistischer Wirtschaftssysteme zur Erklärung von Weiterbildungsteilnahmestrukturen bei Ländervergleichen. *Report. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung*, *37*(2), 39–54.

Lehmann, R.H., Peek, R., & Gänsfuß, R. (1997). *Aspekte der Lernausgangslage und der Lernentwicklung: Bericht über die Erhebung im September 1996 (LAU 5).* www.hamburger-bildungsserver.de/schulentwicklung/lau/lau5. Zugegriffen: 1. Nov 2004

Liesner, A. (2012). „Bildungsferne Schichten"? Über Armut als Bildungsrisiko und als Ergebnis von Bildungsausgrenzung. In D. Kirchhoefer & C. Uhlig (Hrsg.), *Bildung und soziale Differenzierung in der Gesellschaft.* Gesellschaft und Erziehung: historische und systematische Perspektiven, Bd. 9. Frankfurt a.M.: Peter Lang.

Mania, E., & Tröster, M. (2015). Finanzielle Grundbildung: Konzepte, Förderdiagnostik und Angebote. In A. Grotlüschen & D. Zimper (Hrsg.), *Lern- und Adressatenforschung zur Grundbildung.* Alphabetisierung und Grundbildung, (Bd. 11, S. 45–60). Münster: Waxmann.

OECD. (2011). *PIAAC Conceptual Framework of the Background Questionnaire Main Survey*: Ref. Doc.: PIAAC (2011_11)MS_BQ_ConceptualFramework.docx.

OECD (2013). *OECD Skills Outlook 2013. First Results from The Survey of Adult Skills.* http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8713011e.pdf?expires=1461672541&id=id&accname=guest&checksum=D4824355A3290CD938970B52C9AC3A8B, DOI: 10.1787/9789264204256-en

Ostrom, E. (2011). *Was mehr wird, wenn wir teilen: Vom gesellschaftlichen Wert der Gemeingüter*. München: Oekom.

Partner der Nationalen Strategie (2012). *Vereinbarung über eine gemeinsame nationale Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener in Deutschland 2012–2016.* https://www.bmbf.de/files/NEU_strategiepapier_nationale_alphabetisierung.pdf. Zugegriffen: 1. Apr 2016

Piketty, T. (2014). *Das Kapital im 21. Jahrhundert*. München: Beck.

Rammstedt, B. (Hrsg.). (2013). *Grundlegende Kompetenzen Erwachsener im internationalen Vergleich: Ergebnisse von PIAAC 2012*. Münster: Waxmann.

Rancière, J. (2002). *Das Unvernehmen: Politik und Philosophie* (1. Aufl.). Frankfurt a.M: Suhrkamp.

Ribolits, E. (2009). *Bildung ohne Wert: Wider die Humankapitalisierung des Menschen*. Wien: Löcker.

Riekmann, W. (2010). *Demokratie und Verein. Potenziale demokratischer Bildung in der Jugendarbeit (Dissertation)*. Hamburg: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden. ISBN: 978 3 531 18280 3

Rosanvallon, P. (2013). *Die Gesellschaft der Gleichen* (1. Aufl.). Hamburg: Hamburger Edition.

Schiersmann, C. (2006). *Profile lebenslangen Lernens: Weiterbildungserfahrungen und Lernbereitschaft der Erwerbsbevölkerung.* Bielefeld: W. Bertelsmann. http://www.gbv.de/du/services/agi/0E6AC4186D44A203C125713F002F80F9/0124850

Schmiade, N., Vogel, C., Lux, K., & Simonson, J. (2014). *Trends in civil society: the german survey on volunteering 1999, 2004, 2009 and 2014 (Deutscher Freiwilligensurvey – FWS)*. Schmollers Jahrbuch, (Bd. 134, S. 249–259). Berlin: Duncker & Humboldt.

Schneekloth, U. (2015). Jugend und Politik: Zwischen positivem Gesellschaftsbild und anhaltender Politikverdrossenheit. In M. Albert, K. Hurrelmann & G. Quenzel (Hrsg.), *Jugend 2015. Eine pragmatische Generation im Aufbruch : 17. Shell-Jugendstudie* (S. 153–200). Frankfurt a. M.: S. Fischer.

Schreiber-Barsch, S. (2009). Ein Idyll von Inklusion und Exklusion?: Die Aufgabe von Erwachsenenbildung und Jacques Rancières Logik des Unvernehmens. *Report. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung*, 01, 59–69.

Sternfeld, N. (2009). *Das pädagogische Unverhältnis. Lehren und Lernen bei Rancière, Gramsci und Foucault*. Wien: Turia + Kant. http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?id=3125963&prov=M&dok_var=1&dok_ext=htm

Vetter, A. (1997). *Political efficacy – Reliabilität und Validität. Alte und neue Messmodelle im Vergleich*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

ZfW
DOI 10.1007/s40955-016-0062-0

veröffentlicht in Zusammenarbeit mit DIE

ORIGINALBEITRAG

The Defence and Citizenship Day (JDC) in France

Systematic identification and monitoring of young adults facing literacy difficulties stimulates closer cooperation between state administrations and civil society in the field of literacy

Jean-Pierre Jeantheau

Received: 10 May 2016 / Accepted: 6 July 2016
© The Author(s) 2016. This article is available at SpringerLink with Open Access.

Abstract The JDC (Defence and Citizenship Day) has become an essential element in the fight against illiteracy in France. It not only furnishes annual statistics for national, regional and local policy evaluation, but also identifies those young adults within a entire cohort (mostly 17–19) who need help with their literacy skills, so that they can be referred to by support organisations.

It is difficult to assess very precisely the impact of post-JDC actions carried out by JDC partners. Neither the JDC tests nor the post-JDC actions are perfect, but through growing cooperation between the numerous stakeholders federated with the JDC the efficiency of each partner increases, and the global effort becomes more productive. The JDC impact is far more than literacy test results. It is also the discovery of other partners, the exchange of points of view and practices, the research into coordination of action to increase global effectiveness.

The JDC experience shows that it is possible to investigate literacy problems, and to identify instances of illiteracy in a nationwide programme that is not principally literacy-oriented. This is a way to make public investment more efficient and to create support for synergies between organizations working in the literacy field.

1 Introduction and general background

1.1 Foundations

Although learning to read and write has been going on for several millennia, the aim of extending this to the entire population is more recent. In France, in the period now known as the "Enlightenment", this objective gave rise to great philosophical

J.-P. Jeantheau (✉)
French national agency for fighting illiteracy, Lyon, France
E-Mail: jean-pierre.jeantheau@anlci.fr

Published online: 11 August 2016

debates. Condorcet had the last word, and his writings during the revolutionary period remain educational guidelines to this day. However it was not until the 1830s that the French government invested in a sustainable way (Condorcet 1791) in primary education, and not until the late 19th century that all children were compelled by law to attend primary education (Furet and Sachs 1974).

The spread of "alphabetization" was quantitatively monitored in censuses (from 1866 to 1946), and during the process of recruitment of army conscripts (since 1829). Taking into consideration the results of the first post WWII census, which showed an illiteracy rate of 3.4 %,[1] the government thought that the problem of illiteracy had disappeared in France following the introduction and gradual lengthening of compulsory schooling.[2] The only illiterates[3] still present on metropolitan soil were, according to the authorities, migrants. In the post-war context (reconstruction, full employment, and economic growth) non-mastery of the written language by people schooled in France was not an issue. For a long time, French society has tacitly accepted a more or less considerable "residual" percentage of people unable to read or write. This acceptance was less moral than economic, since many illiterate individuals hid their situation, by not registering for courses which could have reduced their number but which, at the same time, would certainly have revealed their difficulties. Because people who remained illiterate had attended school programmes which were intended to ensure that they acquired basic reading and writing skills, it was difficult to identify them from official figures.

1.2 The bad news: the "Illettrisme"

In the 1970s the illiteracy problem became more obvious for the authorities, when an increase in unemployment, accompanied by substantial economic restructuring plans, began leading to the disappearance of the kinds of jobs that had previously been a source of income for people with poor writing skills. Unemployed people were at this time offered training schemes for which writing skills were assumed to have been acquired. Illiterates therefore became excluded from the job market, and most of them saw their situation become more complicated. Their time in unemployment increased in comparison with the average, and economic difficulties became more common.

Associations working in contact with people in difficulty definitely started to notice the (hitherto) invisible cases of illiteracy. In the late 1970s, the NGO ATD Fourth World *(Aide à Toute Détresse Quart Monde)*, wishing to distinguish, among the individuals facing literacy problems, the population which had been educated in France from those who had arrived as immigrants, reintroduced into public debate the term "Illettrisme", a term which is still in use today (Espérandieu and alii 1984).

[1] Self-declaration, persons aged over 10 years.

[2] On 9 August 1936 the law increased the age of compulsory schooling to 14 years and on 6 January 1959 to 16.

[3] Following the Unesco terminology in use at the time.

From the very beginning, according to those who reintroduced the term, "Illettrisme" referred to illiteracy as defined by Unesco in 1958,[4] and at the same time to a French-speaking individual schooled in France. These last characteristics are the basis of the distinction between "illettrés"[5] and other illiterates (mostly immigrants who have not been at school in France), and also of the necessity for different and specific remedial action. In 2003, the National Literacy Agency (ANLCI, *Agence nationale de lutte contre l'illettrisme*), and around one hundred national stakeholders working in the literacy field, following the same pattern, offered a precise official definition of illiteracy (ANLCI 2003).

1.3 Historical background

Because the French Army has a long tradition of providing literacy courses for soldiers, since the end of the 18th century and the creation of the National Army (Republican at first), for decades literacy and numeracy courses, typically taught by recruits with a teacher qualification, were provided for army recruits experiencing difficulties in these areas. Before 1997, conscripts undertook basic skills tests. In the 1980s famous French sociologists used the test results to assess changes in the level of performance of young people (Baudelot and Establet 1988). This monitoring continued until the suspension of compulsory military service in 1997.

The suspension of conscription raised a number of concerns including: the need to hire professional soldiers in place of conscripts, and the end of pedagogical support for young adults (men) facing literacy difficulties. The Military Registration Day (*Journée d'Appel de Preparation à la Défence,* JAPD) was conceived as a way of tackling those concerns. For several reasons, mainly financial, an original plan to have 3 conscription days during which a broad range of knowledge and skills would be assessed was abandoned in favour of a single day and with assessment of reading literacy only. The resulting reading tests focussed on identifying participants with low literacy levels.

The JAPD was implemented for the first time in 1998. Originally intended for male adolescents it was extended to include females in 2000. The name changed on 1st July 2010 to become the JDC, but operating methods remain the same. In the following text we will use the acronyms JAPD or JDC depending on circumstances.

JAPD has from the beginning been considered by the Ministry of Education as a unique opportunity to identify young people emerging from compulsory education still facing difficulties with reading and writing. Importantly, JAPD offered, for many, a last possibility to benefit from monitoring and support to improve their literacy skills. JAPD thus has an important role in the fight against adult illiteracy in France. Indeed, following the definition of *Illettrisme*, young adults who fail JAPD tests could be considered as "in a situation of *Illettrisme*", because they are facing literacy difficulties even though they have been educated in France (migrants do not attend JAPD-JDC).

[4] "A literate person is one who can, with understanding, both read and write a short simple statement in his or her everyday life" (UNESCO 2006, Education for All Global Monitoring Report, p. 153).

[5] Today, officially, "person in a situation of illettrisme" is used instead of "illettré".

1.4 The French "journey to citizenship"

The JDC is the last step of the *Parcours citoyen* (Journey to citizenship). The journey begins in the secondary school, with information courses about the functioning of French democratic society and citizens' duties. The next step is the census at age 16 in City hall, while the final step is the JDC.

Registration is compulsory for boys and girls at age 16. Personal data relating to youngsters who have fulfilled the registration procedures are sent to the Military administration, to the Office for military service (DSN). The National and Regional Service Offices (DSN and CSN) collect the data and plan JDC sessions. They send each registered youngster a written notification to attend the JDC[6]. The date proposed by DSN can be modified by agreement between the CSN and the future participant. The Army pays for transport, and offers breakfast and lunch to participants.

By virtue of this process, JDC participants are typically between 17 and 19 years old (maximum 25). While participation in JDC is not compulsory, a certificate attesting to participation is required when applying for any state diploma, including a driving licence, and so the participation rate is very high, at around 95 %. The JDC certificate is given to each participant whatever his/her test results are.

In 2016, to tackle the growth of fraudulent JDC participation certificates the Ministry of Defence is developing an electronic certificate which can be consulted on its website. When needed, young adults will be able to provide administrations with a link to their certificate.

1.5 Practical considerations about JDC

In 2015, 9105 personnel belonging to all branches of the army, including 18.5 % of reservists, administered JDC tests to 795,293 young adults (mainland and overseas) in 282 sites (70 % of all military sites). Table 1 shows a steady increase in the numbers of JDC participants over recent years, along with a relatively stable cohort participation rate.

The global budget of JDC in 2015 was just over 110 mio. €. This cost included postage, participants' transport costs, accommodation, salaries of Defence civil servants, extra bonus, and all costs paid directly for the organization of the JDC, including testing. Table 2 shows that the JAPD-JDC cost per participant has

Table 1 JDC participation from 2010 to 2015. (Ministry of Defence, DSN, Office of National military service 2015)

Years	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Attended JDC	725,347	752,059	748,546	763,842	783,266	795,293
Eligible[a] for JDC	837,757	860,159	833,889	881,285	889,478	895,822
Participation in %	86.6	87.4	89.8	86.7	88.1	88.8

[a]Eligibility is higher than a generation (between 750,000 to 800,000) because of possibilities to postpone JDC attendance from one year to another

[6] Young adults with disabilities have the possibility of cancelling their participation in JDC.

Table 2 Variation of average cost per participant. (Parliament and DSN (Ministry of Defence))

Years	2006	2007	2008	2010	2011	2012	2013	2014
Average Cost in €	190	182	195	157	149	144	142.50	139.64

Table 3 Variation in the JDC satisfaction rate. (Government (LOLF) and DSN (Ministry of Defence))

Years	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Satisfaction rate in %	91.10	90.70	90	90	84.40	85.50	86.20	87.73	88.50	89.80

decreased over time, as a result of a constant effort to rationalize. For a minimum cost JDC action can reach almost a whole cohort.

In accordance with law,[7] a JDC performance indicator is calculated every year. This is based on participant satisfaction calculated at national level. At the end of the JAPD, participants are invited to fill in a questionnaire, recording their global satisfaction as well as their levels of satisfaction with each of a range of different aspects, including the notification to attend, the welcome, breakfast, contacts with Defence civil servants, etc. Table 3 shows that the effort to rationalize lowered the satisfaction rate (DSN interpretation), although this has increased again in recent years.

The specific costs of testing are very difficult to evaluate because the JDC is not solely organized for the identification of young adults facing literacy difficulties. The JDC would be organized even if there were no tests proposed. In 2009, the cost we can identify is half an hour of work (civil servant or non-commissioned officer) for every 40 participants in the testing phase, and around 20 minutes more for each youngster identified as having literacy difficulties. The cost of the materials (screens, computers, individual remote control instruments, documents provided to attenders) and the time for data processing (carried out free by the Ministry of Education) has to be added. The testing costs are not publicly available, only the average cost per participant is published in the national budget adopted by parliament.

2 JDC literacy[8] tests

2.1 Tests background

During the JDC, participants receive, amongst other things, an overview of careers in the military and, since 2016, information about young people's rights to vocational and/or basic training. The information presentations target the whole young adult population. Nevertheless, by using literacy test(s) (all participants are put through these) the JDC also aims to identify youngsters who have a very low level of literacy and are still at school, or early leavers with a low level of literacy. In the 1997 law, the

[7] LOLF, Organic Law on the Finance Laws of 1 August 2001.

[8] The term 'literacy' is an exaggeration because in practice, as in OECD surveys, writing is not evaluated, even though the UNESCO and OECD definitions of literacy also include the ability to write.

article 114-3 states: "On this occasion [JAPD][9] evaluation tests of basic mastering of the French language are organized."[10]

In the same year, the first literacy tests were designed by A. Bentolila's team (University of Paris V Sorbonne) for lower levels of literacy, and by the author for the screening and higher literacy level tests (Jeantheau and Murat 1999). The testing was in two parts: a screening test given to all participants in the morning, and in the afternoon two specialized tests; one for those identified as probably having literacy difficulties (low level test) and one for the rest (high level test). The tests were scored by JAPD staff after each session with the help of an optical reader. After the scoring of the second test young adults identified as having literacy problems were directed to an interview with the person in charge of the test session to discuss their future and to be informed about the possibilities available to improve their literacy levels. The scoring was a critical phase of the evaluation process, it was time-consuming for staff and coding errors were often detected. The process of double testing (morning and afternoon) was a priori the most accurate, but forced postponement to the end of the day of the interviews with youngsters who had literacy difficulties.

In 2003, the organisation of the testing changed. Because of a general reorganisation of the JAPD, the time allocated to tests had to be reduced by half. A single new test was used. It was designed under the responsibility of Ministry of Education by J.-E. Gombert from Rennes II University. The Ministry of Defence remained in charge of the testing process in the field. The new test focuses on word recognition, vocabulary knowledge, and reading comprehension – of an everyday life document a movie theatre programme and short continuous texts (one page extracted from a book). The principle of the final interview determined by the test score was preserved. A controversy was caused inside the Ministry of Education by this test because a lot of teachers did not agree with the test's focus. Moreover, the introduction of a new test (substantially different from the initial ones) broke the statistical data series preventing comparison over time, and raised a new concern for stakeholders.

In January 2009, the testing was automated by the introduction of new technology, including a video film presenting the stimulus materials and associated questions, with a computer capturing the participants' responses through individual remote controls. Test scores are instantly calculated by the computer, and participants' literacy profiles immediately available. In 2015, the final interview process was extended to young adults no longer at school.

The modifications in the test procedures were introduced to meet the governmental cost cutting policy. For the same reason the office administering of the JDC, the DSN, is to be re-organized following a long-term plan (at least 4 years) which focuses on the reduction of the number of staff, mainly by reducing the administrative levels in administration, and the number of offices. The first stage began in 2009. Nevertheless, in 2016, there are no plans to abolish the JDC tests or to cancel the operation.

[9] Add by the author.

[10] Law n°97-1019 on 28th October 1997.

2.2 Test administration and interpretation of results

In 2016, as from the beginning, the JDC tests are being administered collectively in classrooms of a maximum of 40 young people, due to the huge number of young people to be tested each year (nearly 800,000). They are administered in specially equipped rooms, most often within military facilities. As of 2009, after an experimentation phase, the test procedure (response capture and processing) has been largely automated to facilitate operations and keep a better record of each young person's responses. JDC personnel give an overview of the course of the testing and ensure that the session runs correctly, then a video begins. Additional instructions for answering questions are given by a character in the video; the youngsters being tested respond via a remote control box nicknamed "Zappette". Each "Zappette" is numbered and its user is identified on the computer in charge of collecting the emitted signals.

When the test process has started it is no longer possible for the young people being tested to go back or modify an answer. For the first exercise words are shown one after the other; the young people having to indicate by yes or no if the words exist in French. The time allowed for a response is very short, a few seconds only. Each word is read aloud by the presenter on video. This vocabulary exercise includes 40 items divided into two groups of 20 presented in two separate blocks. In another exercise pairs of differently spelled words are presented, and the testees have to indicate quickly by yes or no whether the two words are pronounced the same. The last two exercises focus on reading comprehension. They are multi-choice tests. Each youngster gets a hard copy of the stimulus texts. The questions are presented orally. For the first comprehension exercise, youngsters have to understand the information in a cinema programme, often at a simple level. The response time is about 20 seconds, reading the question included. For the last exercise, the young adults have to answer more grammatical questions (for example determining the person represented by a pronoun) in a continuous text (a book excerpt). The results of the tests are immediately available for the staff on-screen at the end of the session.

Analysis of the JDC results does not use Item Response Models, because JDC is solely an identification campaign, and not a literacy survey. Political stakeholders want to know, as precisely as possible, in France but also in other local areas (regions; counties, towns) how many young adults have literacy difficulties, and at the same time they want to offer them ways to improve their literacy levels. The American experience in the NAAL survey (National Research Council 2005), confirmed the appropriateness of this choice.

In the JDC, since the beginning, profiles have been built according to the participants' scores. Since 2003, the participants have been categorized into 5 literacy profiles taking into account their scores in each different exercise. Profile 5 groups together those who succeeded in the comprehension exercises. Profiles 1 and 2 group together young adults facing the most serious difficulties, while Profiles 3 and 4 group together those facing some difficulties.

The Ministry of Education publications give the JDC cohort results across the 5 profiles. The ANLCI considers that profiles 1 and 2 correspond to the literacy level of "illettrisme", and publishes the total of profiles 1 and 2 as indicative "illettrisme"

Table 4 JDC Profiles in 2015. (DSN and Ministry of Education. Area: Metropolitan France and overseas regions)

Profile	Reading comprehension	Word recognition	Vocabulary knowledge	Boys	Girls	Overall	%
5d	X	X	X	66.5	71.7	69.0	Efficient readers *80.7*
5c	X	O	X	13.4	9.7	11.7	
5b	X	X	O	6.0	7.7	6.8	Mediocre readers *9.4*
5a	X	O	O	2.8	2.4	2.6	
4	O	X	X	3.6	3.0	3.3	Readers facing difficulties *5.6*
3	O	O	X	3.0	1.5	2.3	
2	O	X	O	1.7	1.9	1.8	Readers with strong difficulties *4.3*
1	O	O	O	3.0	2.0	2.5	

O failed, *X* validated

figures. Table 4, published by the Ministry of Education, illustrates the way the groups are built, and provides figures for boys, girls and the whole target population according to the different profiles. It shows that, in 2015, 9.9 % of the 795,293 young people who took the tests had reading problems: 4.3 % showed strong difficulties (situation of "illettrisme" according to ANLCI definition) and 5.5 % difficulties, according to the Ministry of Education classification.

2.3 Post-test protocol

After the reading test, young adults who have been detected as having a problem are given the opportunity to meet with an adult to discuss their future, in a context that is different from the one they are familiar with at school. In 2013, 64.2 % of youngsters with literacy difficulties accepted the offer. In 2016, the interview is being offered not only to young people with poor results but also to early school leavers identified during the JDC registration. This interview provides an opportunity to inform the individuals concerned of the possibilities available to help them improve their literacy skills, and can be continued through guidance and support activities offered by the educational system if the youngsters are still at school or by local Youth Centres (Missions locales) or other bodies if they have left school. This essential aspect of the JDC is discussed further in part 4 (Monitoring post JDC Issues) below.

3 JAPD-JDC statistics

3.1 JAPD-JDC statistics: the limitations

The JDC tests have been primarily designed to identify young adults facing literacy difficulties. However, the collection of electronic data relating to the majority of the individuals (95 %) in a cohort could be considered a rich resource for other statistical

exploration. A careful analysis of the data files can show that the statistical situation is not so clear. Firstly, the number of young adults identified as facing literacy difficulties is very small, ranging from 10 % according to the Ministry of Education criteria to 4 % according to the ANLCI criteria, so very sensitive to any modification of factors. In this context we can observe that 5 % of each cohort do not attend the JDC. This is a very small proportion of the target population, but it could be suspected that this subsample is special because the individuals within it cannot receive diplomas or a driving licence, and cannot enter for competitive examinations to enter public services. Yet no concrete study exists that can demonstrate such facts. Another problem is that the JDC statistics are based on the civil year (from January to December) whereas students work (for exams for instance) over an academic year. A change in the academic schedule or local circumstances can introduce a change in student organisation for JDC participation (application for postponement for example). The consequence is a change from one year to another in the average age of JDC participants. Experience shows that, when the average age increases, the test performance and hence the results decrease (more participants are identified as having literacy problems). The effect is not so strong from one year to another at the national level, but could be more significant at regional or department level. These effects limit the possibilities of comparisons from one year to the next in the same department. It is therefore recommended to evaluate trends over a longer period.

As previously mentioned, before the testing was automated errors arose mainly from human mistakes or from scanning problems during the scoring of multiple-choice response forms. As a result of these problems, during the early years of the JAPD national statistics had to be based on sample data.[11]

With automation and the consequent elimination of scanners these types of error no longer occurred. But other issues emerged. Very rarely, it may happen that a "zappette" (the remote control for transmitting participant responses to the computer) breaks down during the testing process[12]. Apart from technical problems, automated assessment suffers from difficulties with the methodology used (linked to the technology). The collective assessment prevents individuals (indeed the whole group) going back a step, and correcting an initial response if they later judge it to be wrong. For the same methodological (or technical) reasons, the assessment is punctuated by response times that are generally sufficient but that may seem short for someone who is a little slow (for example reflecting intensely before answering) or who was upset by a prior question or the test conditions. Moreover, as the technology enforces the use of multiple choice questions, it is possible with luck to guess correct answers and achieve an acceptable score. This is especially the case for exercises on automated reading or vocabulary in which the answer choices are binary.

Another difficulty: establishing profiles. Looking back at Table 4, we see that the distinction between profiles 1–4 and profile 5 is based only on reading compre-

[11] For two or three days fixed in advance all the coaching staff were deployed to ensure optimal procurement conditions and the results of these three days (several thousand tests) were used to calculate the national scores.

[12] The proper functioning of "zappettes" is systematically tested prior to the testing.

hension. The distinction between profiles "facing difficulties" and "facing serious difficulties" is based only on vocabulary. The consequence is that one can find readers considered as having no problems with reading despite having failed to show adequate word recognition or vocabulary knowledge (profile 5a), which is somewhat paradoxical.

These issues raise the question of the reliability of individual results and the summary statistics based on them. Solutions were found by trying to address the question of validity.

Regarding the individual scores, the only issue is the identification of a person as a non-fluent reader. For people wrongly identified as having difficulties (a false positive), a first filter consists of the personal interview that takes place during the JDC. Often during this interview the JDC administrators realize the error and do not send the report to the relevant authorities. If nevertheless the erroneous record is sent to the post-JDC authorities, they will realize the error and will not attempt to set up a special monitoring exercise.

The most problematic case is when a youngster facing reading difficulties is not identified by the tests (a false negative). No action will be triggered and it can only be hoped that other social or educational authorities will identify the problem and offer support. In 2016, the new arrangements which establish a post-test interview with all early school leavers, regardless of their tests results, will also reduce the occurrence of this situation.

3.2 Comparison between JAPD and IVQ statistics

In 2008, the ANLCI and the INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques, National Institute for Statistics and Economic Studies), with the cooperation of the local administration of the Ministry of Defence, carried out a study to compare JAPD tests with tests used in the French adult literacy survey, IVQ (Information et Vie Quotidienne, Information and Everyday Life[13]), which are considered as the guidelines, in France, for identifying persons facing literacy difficulties (Jeantheau and Guillon 2010). The results of the study showed that 61 % of young people were placed in the same category by both tests.

Young people identified as having poor literacy by IVQ but not according to the JAPD test (15 % of the sample) were mostly those who had learning problems during their school years, and among them there was a higher proportion of early school leavers (some passed the JAPD test solely by chance). Young people identified as having poor literacy by the JAPD tests but not in the IVQ survey (24 % of the sample) had had fewer problems at school, but had a problem with the reading test because of the time limit (some were stressed out by the evaluation method used).

By contrast, the overall figures produced by the two tests were quite close. In 2011, in Metropolitan France, JDC (profiles 1 and 2): 4.3 %, for the IVQ population aged below 25 years and schooled in France 4.1 % (profiles 0, 1 and 2). This can be checked at regional level in Fig. 1 when the IVQ sample is restricted to persons below 25 years.

[13] See Jeantheau (2006, 2014).

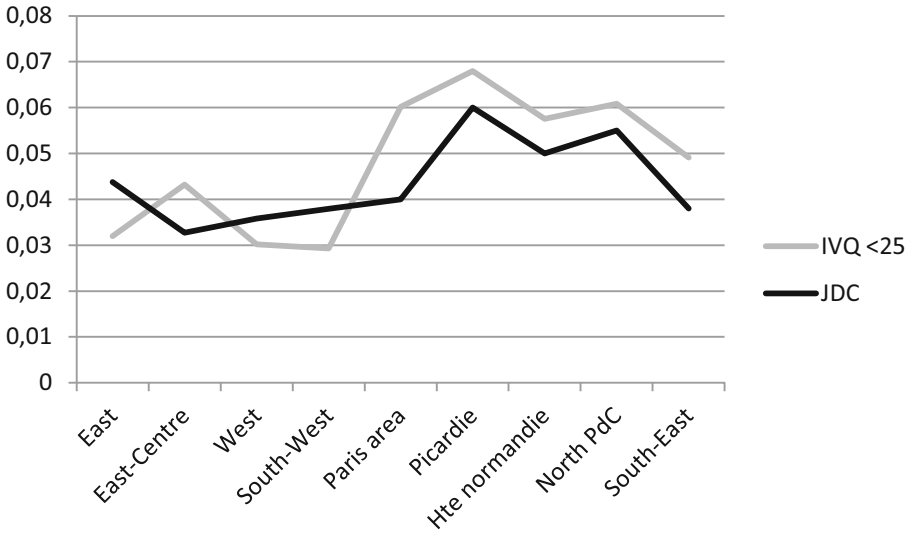


Fig. 1 Comparison of JDC and IVQ for young adults under 25, by region, 2011 (Note 1: the IVQ figures correspond to profiles 0, 1 and 2 for people schooled in France whatever their nationality, JDC figures correspond to profiles 1 and 2., Note 2: The IVQ sample is a stratified random sample comprising 13,847 individuals.). (INSEE and Ministry of Defence, computed by author)

For some time the IVQ survey and JDC tests have not been testing the same literacy competences, and have not been classifying all young people from the same test sample in the same way (facing difficulties or not). Nonetheless, while the two statistical sources do not provide exactly the same measure of "illettrisme", they are comparable and rank the regions in roughly the same way.

3.3 A very useful indicator

Despite the methodological concerns noted above, the JDC furnishes national and local literacy statistics which are used as a reference for public authority action in relation to young people. Because of the great number of attenders and their good geographical distribution, it is possible to produce test results for each French region and each French department. Every year, once the data have been gathered and analysed by the Ministry of Education, summary statistics are published by the Ministry of Defence. In comparison, the IVQ survey is carried out only every 7 years, with only a few regional extensions[14] of the national sample, providing figures about adults with literacy difficulties only for these extension surveys. Because of these special circumstances JDC statistics are more often used in regional reports and regional action plans than IVQ. Table 5 provides the latest JDC results.

Fig. 2 presents JAPD-JDC statistics for the last 11 available years, for metropolitan France and one of the "départements" registering the poorest results. Since 2008, one can note a steady reduction in rates of illiteracy, more pronounced in

[14] Only five extensions have been carried out in 2011.

Table 5 The most recent JDC results. (Ministry of Education, Ministry of Defence 2015)

–	Participants	Serious difficulties		Some difficulties	
–	Number	%	Number	%	Number
Metropolitan France	746,020	3.6	26,916	8.7	65,076
Overseas Territories	33,510	20.2	6768	35.5	11,884
Whole France	779,530	4.3	33,684	9.9	76,960

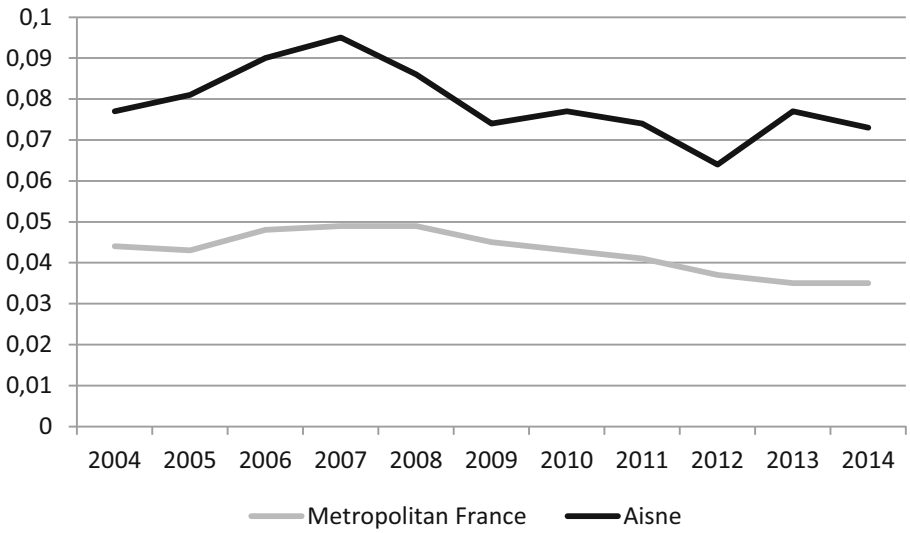


Fig. 2 "Illettrisme" rates over time in Metropolitan France and in the *Aisne* "département". (Ministry of Defence, computed by author)

metropolitan France as a whole than in the Aisne "département". It is this kind of information which is used at local levels.

With JDC data it is possible also to draw a quite precise geographical portrait (Fig. 3) of the difficulties in reading or of the phenomenon of "illettrisme".

In Fig. 3, we can see that the departments registering the highest levels of young French people facing strong reading difficulties are located in the North of France (former industrialised region with mines, steel industry and textile industry), the Centre (agricultural area) and the Overseas regions (75.4 % in Mayotte, 31.1 % in Martinique, for example). The Paris area is one of the regions where the JDC difficulty rates are lower. This could be a surprise for professionals in the field, such as teachers, but we have to keep in mind that only French young people are attending JDC. The Paris area is the first region for migration, which partly explains why the illiteracy rate, as measured with IVQ for the whole population, regardless of nationality, is the highest in Metropolitan France (Jeantheau 2015).

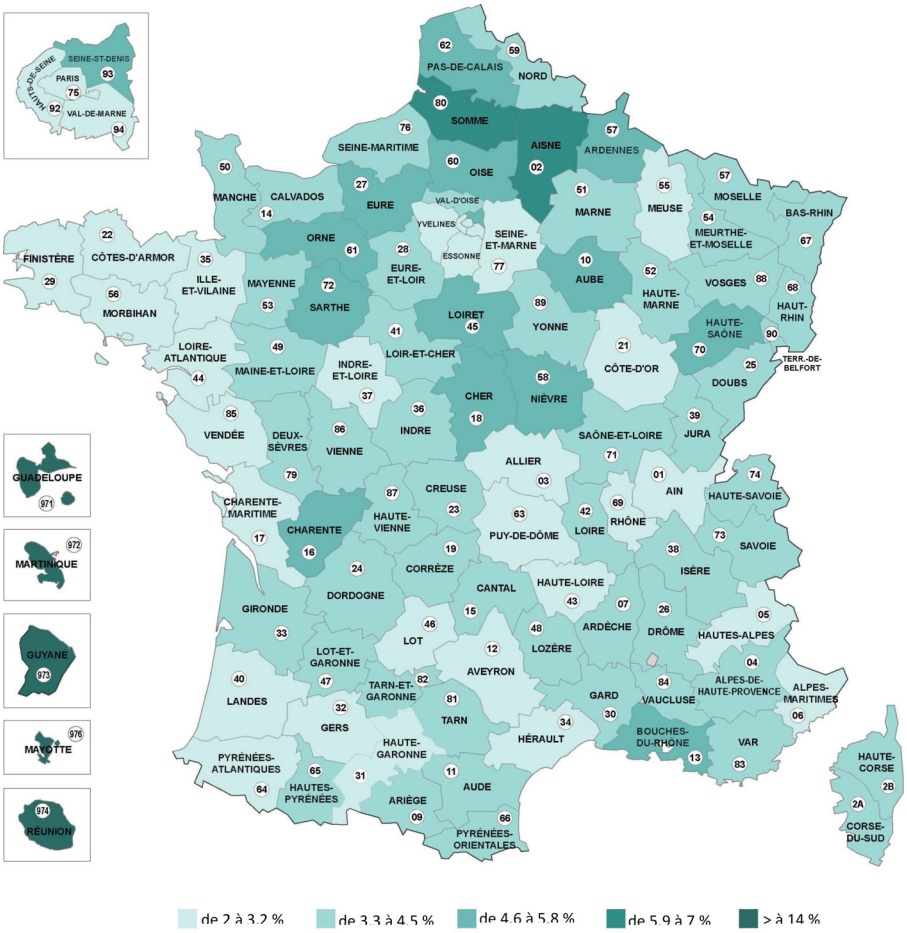


Fig. 3 Serious literacy difficulties (profiles 1–2) according to JDC 2014 by "département". (Ministry of Defence, computed by author)

3.4 Political impact

The JDC summary statistics are published annually by the Ministry of Education's Directorate for Evaluation, Forecasting and Performance (DEPP). They inspire neither particular emotion nor heated debates, even though they are regularly quoted to support various positions. Since they are published by region and by "départements", they mostly play a role in discussions on a more local level. They are also used as indicators by the regions to plan and monitor regional policies (regional plans for the fight against "illettrisme" in particular). Since their target population is very specific (17–19 years old in practice), they are in direct competition on the national level with the Ministry of Education's figures concerning students leaving

school with no qualifications and with the IVQ figures that cover the entire adult population from 18 to 65.[15]

The large size of the sample (in fact almost the whole cohort) and the ease of geographical localisation of the persons[16] facing literacy difficulties enable JDC to provide stakeholders with figures for relatively small territorial units (departments, small towns, neighbourhoods of the large cities). Therefore, JDC statistics are commonly used to argue for literacy projects in regions and local areas, and are guidelines for regional plans for fighting illiteracy implemented by the ANLCI Regional Project Managers and signed up to by all the partners who try to improve the literacy skills of the local population. Many articles are written every year quoting the JDC, an estimate could be thousands. This profusion of quotations shows that the regular publication of JDC results encourages the debate on "illettrisme" and low levels of literacy in France. But we have to keep in mind that statistics are not the primary objective of JAPD-JDC, they are only a by-product of an operation to give young people facing reading difficulties an additional chance to develop their literacay skills.

4 Post JAPD-JDC issues

4.1 Post JDC impact for young adults

One of the main goals of the JDC after identifying young adults with literacy difficulties is to convince them to start a learning programme again, before they themselves eventually accept after multiple failures the need to improve their literacy skills. So, after identifying young adults facing literacy difficulties, the question posed by the military is "What can we do for them?"

The JAPD offered the young people identified as having very poor literacy skills the opportunity to meet with an adult to talk about their future, receive information and careers guidance, and enter a support process (of their choice) led either by the national education system or by other bodies, depending on whether or not the person had left school. The initial process, however, did not provide any concrete support to youngsters identified as having literacy problems, but merely told them that they needed to take literacy development courses and gave them addresses ("Missions locales") where they could meet a specialist who could provide them with advice to devise an individual education programme. A letter was also sent to those who gave their approval to this, giving them the same advice and addresses.

The evaluation of this process showed very quickly that a lot of young adults who attended the interview never consulted the "Missions locales", and that only a few of the latter actually devised a personalised remedial programme in response. The main reasons discovered were: lack of motivation on the part of youngsters to meet with an army representative (not specially trained for this kind of interview), the waiting period between the interview and the reception of the letter, between the interview

[15] The first two data sources (JDC and Ministry of Education data files) were linked in 2015.

[16] Since 2014.

and the contacts with "Mission locales", and between first contact with "Mission locale" and the skills evaluation carried out by a training professional. The causes could be summarized by over-bureaucratic functioning of the JAPD process and the "Missions locales". These findings led DSN to improve the process of "identifying" illiterate youngsters to their schools and to local organizations in charge of the integration of young adults under 25 (such as "Missions locales"). For example, the average waiting time between interview and reception of the official letter fell from one month to a few days. But, beyond improving administrative efficiency, it is the collaboration with external partners which makes the JDC a success.

An experiment carried out in 1998, led by the just retired General Fassier, showed that if after detection young people promptly met with trainers a large number of them would start a learning process. During the experiment involving 4 JAPD sites, trainers (from private or associative training organizations) accompanied the person from the Ministry of Defence in charge of the post-testing interview. An appointment was made during the interview for a meeting in the training organisation or elsewhere, one or two days later. The results were spectacular. Most of the youngsters attending the programme entered a training scheme, compared with fewer than 5 % of those that did not attend. But it proved impossible to replicate the study at national level.

4.2 Post JDC impact in the literacy field

To monitor the post JDC aspects (how to take care of young adults identified as facing literacy problems) a national network has been decided on, taking into account the first statements and experimentation (discussed below). The Ministry of Defence, which cannot solve the problem alone (contrary to the previous situation when there was conscription), decided to tackle the situation by organizing links between JDC tests and post JDC actions with a panel of stakeholders working in literacy promotion and focusing on young adults. After contacts, an agreement was signed between several partners.

We can say that it is because of JAPD that the association SPR (Savoirs Pour Réussir, Knowledge for Success) and the EPIDE (Etablissement Public d'Insertion de la Défense, Military public law institution for insertion) were created. They are new opportunities (different from those that pre-existed) offered to young adults with low literacy levels. Also because of JDC, secondary schools (public and private) are increasingly focusing on students with lower levels of literacy, singly or in cooperation with local authorities. Following the JDC identification, thousands of students are benefiting from retesting and personal evaluation of their educational needs.

The other positive impact of JDC is the development, in the field and at national level, of cooperation between very different stakeholders, from voluntary sector associations (such as SPR) to ministry representatives. This cooperation appears to be expanding year after year, and also to be becoming more and more fruitful.

Several early school leavers from education and training are in both the left and right paths in Fig. 4. For this reason it is not possible to give an overall total figure.

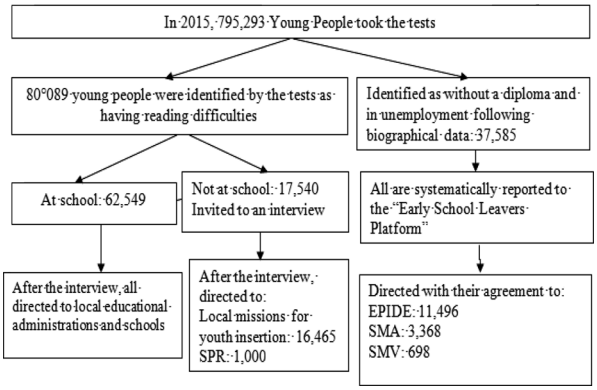


Fig. 4 Statistical distribution of monitoring of young adults facing literacy difficulties

4.3 Monitoring post JAPD-JDC partners

As mentioned earlier, the way chosen to tackle post JAPD-JDC challenges was to develop cooperation between State Administration and Civil Society. To make the cooperation concrete, a national network was created, which enforces cooperation between all the stakeholders who act in the field and agree to join the project. The network is regulated by a range of agreements including other network partners (those which are relevant in the agreement and action context). We are going to develop the specific contribution of the main Post JDC partners in 2016.

A majority of young adults facing literacy difficulties are 17 and still at school. Consequently, the first partner of JDC is the Ministry of Education, through local education offices, schools and the central organisation. In this context, the main action of JDC staff is to inform local education offices of the test results. When information arrives in the schools, school directors have to ensure that the students reported really do have literacy problems (it is not always the case) and, if so, what kind of support has already been offered to them (the majority of cases) or should be. When students have left school the situation is more difficult even if the Ministry of Education decided on specific measures focusing on students without diplomas or with low school achievement, in the first year after they left the education system.

Amongst others, the JDC data feed the SIEI (Interministerial System of Information Exchanges), which identifies early school leavers through cross-referencing national and ministry databases. Then, nationwide monitoring and support offices advise and help early school leavers to return to education or prepare for a working life. In five years the number of young dropouts has fallen from 136,000 to 110,000. Today, the French early school leaving rate (9 %) is 1 point below the Europe 2020 Strategy target (10 %) and 2 points below the European average (11 %).[17]

Religious schools are the most numerous private schools in France, and they are mainly catholic. Since 2004 the DSN has been sending the personal data forms of students identified as facing literacy difficulties direct to the relevant body. The same protocol is used with schools under the Ministry of Agriculture (especially at

[17] Source Ministry of Education.

secondary level). Following the protocol, every school has to organize an interview with the young adults concerned, to determine what kind of support can be offered to them. As compulsory education in France ends at 16, a significant proportion of those identified have already left school. For this reason partners other than the Ministry of Education are involved in post JAPD action.

"Missions locales" are also important partners of the JDC. A "mission locale" is a space dedicated to the support of young adults aged 16–25; it provides every young adult with individual answers to their questions about employment, training, health care and housing, and offers a tutorial to define a professional project and an individual training curriculum, to get a job and to keep it. "Missions locales" are funded by local authorities (around 50 %), by the State (40 %) and by the European commission through the European Social Fund. It is also necessary to point out the agreements signed between "Missions locales" and EPIDE, SMA (Service Militaire Adapté, Adapted Military Service), SMV (Service Militaire Volontaire, Volontary Military Service) and SPR. SPR is a literacy programme carried out since 2003 by Caisses d'Epargne[18] Foundation. When SPR reached its maximum development there were 23 centres in Metropolitan France, in which 1500 young adults were tutored by 500 volunteers, and 40 professionals (paid by the project). In 2016 the number of SPR centres fell to 12 (some regional centres continue to work under another name having become independent of the foundation).

Three other JDC partners are more or less linked to the Army.

The EPIDE[19] was created on August 2nd 2005 by the Ministry of Defence; in 2016 it depends on the Ministry of Sports, the Ministry of Employment and the Ministry of Cities. Its mission is to lead to the professional and social integration of young adults (18–25) facing school difficulties, without qualification, unemployed, or at risk of social marginalisation. Participants are volunteers; they are allowed to stay in the EPIDE centres from 6 to 12 months. The four main aims of the EPIDE programme are socialisation, education and training, professional integration and orientation. In 2014, in 18 centres throughout metropolitan France, the 908 staff members of the institution welcomed over 3500 young people for an average support programme of 10 months. In 2016, at the request of the government, the number of young adults accepted was due to increase by 25 %. In 2014, 60 % of the volunteers had no diploma. The majority of them left EPIDE with a diploma attesting to a level of knowledge equivalent (EPIDE 2014) to the end of primary school. Most of those leaving EPIDE get a work contract for at least 6 months. Despite its good results EPIDE has been criticised on grounds of cost.

The SMA was created in 1961. After the end of conscription the SMA continued its mission. The SMA is focused on employability, but also on the upgrading of young overseas adults (18–25) in basic skills. Engagement brings with it military status – that of an army volunteer. As such, the volunteers are housed and fed in their regiment and receive a monthly salary of just over 300 €. In 2016 there are 7 centres Overseas and one in Metropolitan France (only for those few draftees coming from

[18] Private bank foundation, created in 2001, and State approved.

[19] In 2014 the EPIDE changed its name to Etablissement Public d'Insertion Dans l'Emploi (Public Institution for the Integration of young adults in Employment) but not its acronym.

overseas territories). The SMA action is based on a military framework. The training aims at the acquisition of social skills and a professional basis, but also addresses the employability of each volunteer.

The SMV is a military employability device. It is an adapted version of the SMA for metropolitan France. It is aimed at young people in trouble at school who want to bounce back through training and strict supervision. The volunteer is supported throughout the SMV (housing, food, clothing) and receives a balance of € 313 net per month. The first centre opened in October 2015; seven centres are expected in 2017. The goal for 2016 is to reach 2000 volunteers.

In addition to the partners described above we could mention the Ministry of Justice, which organises JDC with young adults under Justice control, and the Association of Student Volunteers, which provides free courses to students with poor literacy skills. Encouraging cooperation between the JAPD partners is a very important part of the ANLCI's promotional activity. The different partners work together to guide young adults to the most appropriate institution or association for literacy support. Every year a special coordination meeting is organized by the DSN with the JDC partners for monitoring the JDC. It is an opportunity to exchange experiences and good practices. The first goal to be achieved is to offer a solution to every single young adult with reading problems. The second goal is to encourage those young adults to enter existing literacy programmes and to find work.

5 Conclusion

It is difficult to assess very precisely the impact of post JDC actions carried out by JDC partners. It is confirmed by all of them that the JDC process gives another opportunity each year to examine the basic literacy skills of each member of a complete cohort. The first beneficiaries are the young adults identified as having poor literacy skills, because they will meet with an adult (during the JDC or in their schools) who will help them confront their problems whilst offering information about how they might address them.

Numerous stakeholders are federated with JDC, coming from very different organisations and working together for better coordinated action. The JDC tests and the post JDC actions are not perfect, but through increasing stakeholder cooperation, the efficiency of each partner increases, making the global effort more productive. JDC impact is far more than the results of the 25 minutes of literacy tests, it is the discovery of other partners, and of their work, their values, the understanding of their goals and methods, the exchange of points of view and practice, the research of coordination of actions to increase the effectiveness of each one, to provide young adults with literacy problems maximum support in a region of the world which decided to be more advanced on the path to the knowledge society.

The JDC experience shows that it is possible to take account of literacy problems and to implement literacy identification in a nationwide programme which is not principally literacy-oriented. This choice is a way to make public investment more efficient and to create support for synergies between organizations working in the literacy field.

Open Access This article is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.

References

ANLCI (2003). *Lutter ensemble contre l'illettrisme. Cadre national de référence. (Fighting Illiteracy Together, National Guidelines)*. Lyon: ANLCI.

Beaudelot, C., & Establet, R. (1988). Le niveau intellectuel des jeunés conscrits ne cesse de s'élever (the intellectual level of conscripts is constantly increasing). *Economie et statistique*, *207*, 31–39.

Cariat, M.J.A.N. de (Condorcet) (1791). *Cinq mémoires sur l'instruction publique, (Five Projects for Public Education)*, Buisson, Paris.

Direction du Service National (2015). *Rapport annuel d'activité (annual overview of activities)*. Paris: Ministère de la Défense.

EPIDE (2014). *Bilan d'activité, (Overview of activities)*. Malakoff: Epide.

Espérandieu, V., Lion, A., & Bénichou, J.-P. (1984). *Des Illettrés en France ("Illettrés" in France)*. Paris: La Documentation française.

Furet, F., & Sachs, W. (1974). La croissance de l'alphabétisation en France (XVIIIe–XIXe siècle) (The growth of alphabetization in France). *Annales, Economies, Sociétés, Civilisations*, *3*, 714–737.

Jeantheau, J.-P. (2006). Assessing low levels of literacy in france. *Literacy and Numeracy Studies*, *14*(2), 75–92.

Jeantheau, J.-P. (2014). The national survey IVQ a basis for an indicator net and an opportunity for research. In The methods and Applications of Research on Literacy, NIKL (National Institute of the Korean Language), Seoul.

Jeantheau, J.-P. (2015). What lessons can be drawn from the evolution of the state of adult literacy in France? In A. Grotlüschen & D. Zimper (Eds.), *Literalitäts- und Grundlagenforschung (Alphabetisierung und Grundbildung)* (vol. 11, pp. 177–196). Münster: Waxmann.

Jeantheau, J.-P., & Guillon, V. (2010). *Mesure comparée de l'illettrisme, (comparative measurement of "illettrisme")*. Paris: INSEE.

Jeantheau, J.-P., & Murat, F. (1999). *Les évaluations en lecture dans le cadre des journées d'appel de préparation à la défense (Reading assessment during the compulsory military call-up days)*. Paris: Note d'information.

Ministère de l'éducation (Ministry of Education) (2015). *JDC 2015, un jeune sur dix handicapé par ses difficultés en lecture, (JDC 2015, one in ten young adult facing readingdifficulties)*. vol. 16. Paris: Note d'information.

National Research Council (2005). *Measuring literacy performance levels for adults*. Washington: National Academies Press.

ZfW
DOI 10.1007/s40955-016-0070-0

veröffentlicht in Zusammenarbeit mit DIE

ORIGINALBEITRAG

Plus ça change – The failure of PIAAC to drive evidence-based policy in Canada

R. St. Clair

Received: 15 May 2016 / Accepted: 29 July 2016
© The Author(s) 2016. This article is available at SpringerLink with Open Access.

Abstract The author discusses the influence of the *Program for the International Assessment of Adult Competencies* (PIAAC) on the literacy education field in Canada. Methodology is holistic and centred around critical policy analysis. Finds Canada invested heavily in the surveys and has not yet changed policy or practice in response to the findings. Two reasons for lack of influence are suggested: the difficulty of comparing literacy survey results over time, and the lack of federal investment in the organisations capable of putting the results into practice. Concludes with suggestions for bringing PIAAC and practice closer together.

Keywords PIAAC · Adult literacy · Canada · Policy analysis

Over the last twenty years, the availability of data regarding the population's basic skill levels and the factors likely to influence these levels increased steadily. This has transformed the discourse around basic skills. Whether policymakers have chosen to adopt and apply the measures or not, the existence of the data has created a new context for adult literacy education. There is little evidence that the potential to compare jurisdictions has been fulfilled, perhaps because it is difficult to know what such comparisons signify on a concrete level. However, there are many examples of national responses to the data and some significant efforts to work with the insights the *Program for the International Assessment of Adult Competencies* (PIAAC) provides.

In this discussion, I look at a range of applications and uses of the PIAAC information in one of the countries that contributed most to the development of the international literacy surveys. Due to the long history with the surveys in

R. St. Clair (✉)
University of Victoria, Victoria, Canada
E-Mail: rstclair@uvic.ca

Published online: 21 August 2016

Canada – and perhaps also due to the considerable sums invested – there have been a number of attempts to move from PIAAC data as "interesting information" to using the data to inform programming and policy directly. PIAAC is the third in a series of international adult literacy surveys, which in Canada began with the 1994 *International Adult Literacy Survey* (IALS), continued with the 2003 *Adult Literacy and Lifeskills Survey* (ALLS), and most recently the 2012 PIAAC.

In this discussion, I begin with methodology before moving into the context for literacy education and the history of PIAAC in Canada. I turn then to policy and practice in Canada, arguing that the impact of the PIAAC, and indeed the whole series of surveys, has been limited. I will close by suggesting possible ways ahead for the international literacy surveys in Canada and more broadly. While I have some concerns about the methodology and philosophy of the survey series (St. Clair 2013) I do believe there are opportunities to find value within it.

1 Background

The current paper is intended to provide a summative, holistic view of policy developments in Canada based on my experience and knowledge of the field. I have been involved in Canadian adult literacy education for over twenty years, and has conducted a number of studies on, and in, the field. I have also been involved in managing fieldwork for a national survey so I am aware of many of the procedures principles underlying the data collection and analysis. The key question I address here is the extent to which it is possible to discern effects of the PIAAC study on the adult literacy field. This matters a great deal – Canada led the way in the development of the survey and invested very heavily in it, as discussed below. Yet, there is little evidence that the survey changed very much, and that is what I am setting out to understand and address.

PIAAC is the latest in a series of international surveys, including IALS and ALLS. Each of these surveys looks at literacy (sometimes broken into sub-components of prose and document) and numeracy (really quantitative literacy-working with numbers in a text). The latest two versions also look at additional areas, either life skills or problem-solving using technology. The surveys are conducted in respondents' homes, making them extremely expensive to conduct.

The number of countries involved in the survey has changed each time, and very often additional countries join in after the first round of data collection is complete. It can be challenging to find out the final number of countries involved in a specific survey, but for the PIAAC the tally is approaching 40 countries and over 200,000 respondents (OECD 2016). This is an extremely large-scale endeavour.

The actual instruments involve respondents writing in answers to a series of questions. Often the question involves looking at a graphic and finding an answer within it, such as the time you need to get on a bus to arrive somewhere else at the right time. The "problem solving in a technology-rich environment" section involved using a laptop computer to demonstrate skills and answer questions, including a fake internet environment. There is a sophisticated design of sampling, question variation and weighting that allows the answers gathered from individuals to be generalised

to a population. However, this process of data manipulation does not preserve individual results. The actual score obtained by an individual is essentially meaningless; what matters is the pattern obtained when all individual scores are combined.

While the surveys began with a strongly professed interest in literacy per se, over time the latent interest in human capital has become more and more apparent (St. Clair 2013). The OECD website states:

> The Survey of Adult Skills (PIAAC) is an international survey conducted in 40 countries that measures the key cognitive and workplace skills needed for individuals to participate in society and for economies to prosper. It measures, in particular: Literacy, Numeracy, Problem solving in technology-rich environments. Educators, policy makers and labour economists will use this information to develop economic, education and social policies that will continue to enhance the skills of adults (OECD in pressa).

Even rapid comparison with the 1997 outcomes cited above shows the extent to which the survey has changed regarding its aspiration to be a policy and economic tool. This is not entirely surprising given the involvement of the OECD, but also reflects a changing domestic policy agenda in Canada and the US.

2 Methodological approach

Assessing the impact of an endeavour such as PIAAC on a field such as education is a difficult and deeply political endeavour. The first, and obvious point, is that it is very difficult to comment upon an absence. If there is an observation that, for example, a region has no policy that reflects PIAAC, what does this indicate? Is it a deliberate choice? Has the policy not been developed yet? An additional complexity, discussed below, is that the pan-Canadian adult literacy field, and associated organisations, including in the different jurisdictions within the Federation, have been in some state of crisis for the last few years. Some of the issues around application of, and response to, PIAAC may be a lack of capacity. In this discussion, I do not look in detail at Provincial developments as the task I have set myself is to understand the broad Canadian context.

My own questions in this essay concern the transitions between policy and science and back again. Why is something asked in such a way, and how can the findings be understood in a concrete manner within educational systems? Addressing questions such as these is not a matter of measurement or survey design. Rather, it requires understanding of the various actors involved in the basic skills education system and the context in which they operate. The most appropriate methodology I have encountered for this work is critical policy analysis.

The starting point is, naturally, the understanding of policy. Grimley (1986) states that

> in the large, government controlled, bureaucratically organised social apparatus of public education, policy is the expression of the prevailing political

> grouping's ideas of what should be the scope, form and nature of education. Policies are explicit and implicit statements of value (p. 19).

I would add to this definition that policies hold resource implications (and can be made more or less successful through manipulation of the associated resources) and that in recent years there has been an expectation that the effects of policy should be demonstrable. Policy, then, serves to transform values, will, and intentions into concrete, measurable outcomes within the educational system.

Only over-simplified approaches to policy expect that measurement of policy effects will be straightforward. For example, a policy to provide all new residents of Germany with free program to ensure a working knowledge of the language would seem to be straightforward, and offer many benefits in terms of employability and social engagement. However, when it comes to assessing the effects of the policy things rapidly become extremely complex. What is the cost vs. benefit of such a policy? Politically, what are the unintended consequences? How does the learners' first language literacy change the process? How much German is a "working knowledge"? Does the policy apply to EU citizens or just people new to the Community? As Young (1982, p. 1) argues "the evaluation of policy is a complex task and there is not likely to be any set of readily available criteria upon which particular policies may be judged once and for all."

One response to the lack of clarity is the idea of "evidence-based policy" (Milani 2009) as popularised in the 1990s and 2000s by social democratic governments in the UK, Australia, the USA, and Canada. The general approach is to build evidence for selecting a particular policy choice, taking into account the fundamental impossibility of certainty in evaluation. It is quite reasonable to see the creation of international surveys on learning such as the PIAAC, the Program for International Student Assessment (PISA), and the Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) as a logical outgrowth of evidence-based policy-making. They represent substantial attempts to generate evidence regarding the effects of educational policies.

It would be possible to accept this framework in its own terms, and view evidence as a irreducibly valuable source of information to assist with planning and delivery of educational services. However, Milani (2009) warns that

> it is possible to have bad evidence-based policy-making if the evidence used is biased, flawed or incomplete (...) statistical data as well as cartography are 'texts,' and may be skilfully controlled and technically manipulated (p. 45).

This quote underlines the importance of understanding both the generation and the application of evidence in the policy-making process.

This discussion presents a case of evidence-based policy-making in action or, in this case, inaction. My approach has been to seek evidence that PIAAC has had a demonstrable effect on policy to show how the survey has made a difference. This approach aligns with the New Sociology of Education (eg. Whitty 2002), which emphasizes the importance of looking both at the policy itself and the frame within which it is created. So, in this discussion, I include not only consideration of pan-

Canadian policy, but also the changing environment in which literacy policies are formed.

Critical policy analysis can be considered to have three stages (Rata 2014). The first is to explore the links between global and local developments. In the current discussion this takes the form of a description of the global development of the adult surveys led by the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) and consideration of basic education for adults in Canada. The second stage is exploring policy within that context, which involves looking at the ways in which Canadian discourse around adult skills reflects the PIAAC framing and meaning-making. The third stage is empirical exemplification of the analysis through discussion of the ways PIAAC derived concepts and language have effected the basic education field in Canada.

The data I have used to inform my argument takes the form of reports from various governmental levels, including the OECD, media surveys, writings of those involved in the political process at the Federal level, and curriculum and assessment documents. I also draw upon my own knowledge of the field where necessary. Unfortunately this is more often necessary than I would like as the current capacity for scholarship in adult literacy in Canada is limited. On occasion, I dip into provincial information in order to illustrate a point or a particular development. My interest is not the quantification of literacy in general, about which others have written (cf. Quigley et al. 2006), but specifically the ways in which the PIAAC survey has had an impact upon policies in Canada.

In this article, I will not be discussing technical issues of the surveys, which I have covered elsewhere (St. Clair 2013). These aspects of the surveys, while important, have little relevance to the use of the data and ideas of PIAAC within the policy environment. Usually people acknowledge the methodological shortcomings of data generation and analysis and then continue to work with the findings on the assumption that they must indicate something even if they are not as accurate as they could be. This is worrying but perhaps not surprising given the wider policy environment.

This paper presents a critique of the application of evidence that was designed specifically for policy utility and yet has not achieved that use. Based on documentary data I show that it is difficult to provide clear evidence supporting claims that PIAAC outcomes have enriched, or even had an impact upon, the policy context. While some may have reservations about the generation of the evidence, the specific concern here is its utilisation.

3 The context for basic education in Canada

It is interesting to review the different terms used to refer to education for adults in Canada. The oldest term for adults learning to read, write, and compute is "adult literacy." The term "literacy" applied only to adults quite consistently until the mid-1990s, making it possible to identify somebody as a "literacy tutor" with confidence that it would be understood that they worked with adult learners. Adult literacy often included the political project of empowering marginalised people. This wasn't

true in all cases, but certainly a non-functionalist, Freire-inspired approach was discernible. The term "literacy" was eventually adopted across multiple sectors and lost the clear reference to adult learning.

"Adult Basic Education" followed, with an initial emphasis on more employment and instrumentally focused education. Over time, many jurisdictions used adult basic education to refer to study leading to Grade 12 (high school graduation) equivalency. Unlike many jurisdictions around the world, Canada shares with the United States a somewhat generic diploma for the end of High School. Entry to further study is determined by the courses taken in high school while obtaining the diploma, but for many employment opportunities possession of the certificate itself is evidence of qualification. In this context "basic" refers to the level of education needed for employment and leads to the "post-secondary" education needed for professional or specialist roles. The vocational flavour of the term adult basic education may derive from this implied positioning.

"Basic skills" can also be found in Canada, arising from the extent to which communicative competencies can be seen as foundational for later learning and professional employment. More recently the term "essential skills" has been adopted, particularly at Federal level and in Ontario. This term tends to capture a far wider range of elements than the older ideas, and is intended to capture the entire portfolio of abilities needed for a specific role. In Ontario one can visit a webpage that indicates the levels of essential skills needed for specific jobs (e. g. *en.esot.essentialskillsgroup.com/?*p=*occup*).

The language of adult competencies, as used in PIAAC, has not been widely adopted in Canada to this point, though the essential skills approach is quite similar. While the notion of competencies is troubled in the UK (Coffield 2000) this is not the case in Canada and the US, where there may be more comfort with instrumental ends for adult education. It certainly seems possible that the concept of competencies is going to become more influential in practices and the language that describes them.

In this discussion, I will use the term "adult literacy education" (ALE) as it represents the clearest definition and does not close down the political project as powerfully as other terms. It is important to understand the other ways in which this domain can be addressed as the language is so inconsistent, but my aim is to present a relatively coherent analysis of developments whatever they are called.

The Canadian federal system of ten provinces and three territories adds considerable complexity to the situation for any educational policy. The Constitution allocates power over education to the provinces and territories, while workforce development remains with the Federal government. ALE sits, in some views, exactly on this division, with one foot in education and the other in the area of workforce and employment. The list of terms reviewed above often reflect this divide, and can be read as attempts either to reflect the role of ALE or to push it in a certain direction for political ends. Given the lack of clarity regarding who actually has responsibility for ALE – and the need to fund it – a compromise has developed over time. The Federal government has supported research and strategizing in ALE while the other jurisdictions have funded and supported delivery. Not unnaturally, this has led to situations where money that is technically dedicated to research and strategy is used for "pilot" delivery programs, often for a number of years.

One remarkable Canadian initiative was the National Literacy Secretariat, located within the Federal government. Initially this was a small literacy support unit within the Secretary of State's office, but it moved in time to the ministry responsible for human resources and social development. The philosophy of the unit was strongly community-based despite its location within the Federal government, and it supported a great many initiatives across the country. Some of these went on to be funded by provinces or other levels of government and became part of the semi-permanent literacy infrastructure. In more recent years the unit has become the Office of Literacy and Essential Skills, to all intents and purposes a workforce development agency (Hayes 2015a).

Until recently there were five national bodies (more strictly speaking "pan-Canadian") that received Federal support for cross-Canadian coordination. They included a Francophone organisation, a database of literacy resources, an Indigenous organisation, one that was more directly involved in the corporate sector, and one focused strongly on research. The former Federal government withdrew support from the field, resulting in the closure of all but one of these organisations. In addition, the majority of provincial organisations lost support and closed their doors (Hayes 2015a). The loss of these bodies was an enormous setback for the field.

The majority of organisations primarily involved in Canadian adult literacy are non-profit agencies closely focused on delivery that fits their local contexts. The type of program that works well for a large, high-immigration city such as Vancouver will not work for a small rural community in Manitoba, so the variation is striking. Every element, from availability of volunteers to perceived needs, will be quite different. This localisation of effort and focus has advantages for the field and for learners. However, there are also challenges concerning collective action and ways to build the field on a broader level.

The disappearance of cross-cutting agencies reduces still further the opportunities for collective development, already challenged by the 13 jurisdictions. The support of the Federal government made it possible for the field to have a relatively coherent voice on issues across jurisdictions and, perhaps equally importantly, within jurisdictions. If a provincial organisation wished to challenge the provincial government, federal funding provided a measure of protection for that organisation. While there are still some province-wide organisations, they are primarily funded by the province and less able to act without at least some concern for repercussions.

In addition to non-profit agencies, providers of adult literacy include school districts and community colleges. The schools in many provinces offer free upgrading to grade 12, though it is often delivered in a school-like setting. Colleges offer adult literacy as foundational skills or study preparation. While this has often been without charge (unlike many other college courses) there has been a recent move in British Columbia to permit colleges to charge tuition for these programs.

Overall, ALE in Canada is delivered through the three sectors of non-profit agencies, school districts and colleges, with slightly different emphases in each case. In surveying the current situation the strongest impression I have is deep fragmentation. The unity of the field is challenged by the split jurisdiction between education and workforce development, and the bodies able to bridge this chasm have very significantly eroded. In this context, it is inevitable that the uptake of both the framework

offered by PIAAC and its findings has been patchy and inconsistent. In some cases the notion of five levels of competence has seen widespread support and application, with assessment and curricular materials constructed around these ideas. In other cases PIAAC has had little or no discernible effect upon practices and policy. This situation would not be surprising but for the considerable and long term investments Canada has put into the international adult survey series.

4 The history of PIAAC in Canada

The Canadian government has been involved heavily in national and international surveys of adult abilities since the early 1990s. There is a chain of studies from the IALS 1994, through the ALLS of 2003 to the PIAAC. All share very similar methodology and a similar theoretical view of literacy. The first of these studies had 17 countries participating, the second had seven, and PIAAC was the furthest reaching with a final tally of 40. Canadian agencies and social scientists have been involved since the beginning of the series.

The definition of literacy used throughout the series is the UNESCO definition: "using printed and written information to function in society, to achieve one's goals, and to develop one's knowledge and potential" (Kirsch and Murray 1997, p. 17). The leaders of the initiative add:

> The first objective was to develop scales that would permit comparisons of the literacy performance of adult with a wide range of abilities. Then, if such an assessment could be created, the second goal was to describe and compare the demonstrated literacy skills of adults in different countries. This second objective presented the challenge of comparing literacy across cultures and across languages (Kirsch and Murray 1997, p. 16).

This sequence of surveys has used the same working model of literacy skills throughout its various iterations. The "correct" answers demonstrate "salience" defined as "the ability to find and extract sufficient information form among highly relevant information in the stimulus material" (Kirsch and Guthrie 1980, p. 91). The authors add four further variables that make this task harder: the order in which information is presented, the amount of information, whether the exact words and typography of the question matched the required response, and the total number of information categories that need to be considered. While this is quite a sophisticated measurement model it is also narrow in the way it conceives of literacy. Writing is not considered, only the ability to find answers to questions in a given text. This is not strongly consistent with more recent models regarding the use of written language (Hamilton and Barton 2000) but remains the central concept of the PIAAC literacy survey.

Canada's deep involvement in the international adult survey series can be considered as something of a historical accident. The main agency driving the Canadian role was Statistics Canada (StatsCan) a Federal agency that conducts the census and other wide-ranging data collection efforts. In the early 1990s StatsCan became involved in the International Adult Literacy Survey, which at the time was an inno-

vative relatively small-scale survey of adult skills, and contributed a great deal of expertise to the development of instruments and the data collection process. The Director of the Special Surveys Division at StatsCan, Scott Murray, was especially active in the development and promotion of the IALS. Murray was International Study Director for the IALS and its next iteration, the ALL.

To some extent the drift towards a more economic view of the value of the surveys has reflected, or at least paralleled, the politics of Canada. In the 1990s the National Literacy Secretariat supported a progressive view of literacy and numeracy as drivers of personal and social development. When they moved from the Secretary of State's office into the ministry responsible for workforce development (the name of this ministry has changed several times – it is currently Employment and Social Development) the expectations for the Secretariat began to change. The transformation into the Office of Literacy and Essential Skills finalised and underlined this transformation. These changes occurred as a more progressive Liberal government was replaced by a centre-Right Conservative administration. Over the same period a more directly productivity-centred discourse started to appear in education, in education for adults, and in the type of data useful for governance.

Canada has maintained its commitment to the surveys while other countries have come and gone. This is well demonstrated in PIAAC, where the Canadian sample size was 27,285, representing a very significant financial investment, and by far the biggest sample in the survey. The hope was that this sample size would permit rigorous analysis of sub-populations such as First Nations and more local areas.

If we were to expect any country to demonstrate the value of large scale adult surveys it would be Canada. The government(s) have supported this series of surveys since their inception, have found them moving in parallel with their own concerns, and have continued to invest very significantly in the collection and analysis of data. In the next two sections I turn to the situation in practice in order to trace the direct effects of PIAAC on Canadian adult literacy education.

5 PIAAC in policy

One of the most striking aspects of PIAAC in Canadian policy, especially given the effort and resources put into the development of the surveys, is the relative absence of PIAAC data and framing in the adult literacy scene. Both at provincial and federal level, there are few substantive traces of the work that has been done. It would be reasonable to expect that PIAAC would permeate the field in Canada – this is absolutely not the case. The reasons for this are hard to discern, but may point towards a fundamental weakness of the PIAAC survey. The data collection and analysis methods do not appear to capture changes over time.

In Canada's case, there are three sets of data available. In the first survey, the IALS, 42.2 percent of Canadians were estimated to be in the least skilled two levels of prose literacy (OECD 2000) (IALS distinguished between two types of literacy, this distinction was abandoned in PIAAC). The Canadian report on the PIAAC cautions very strongly against comparing the ALL results of 2003 with the PIAAC of 2012, and then does so. When adjusted for comparability, the ALL suggests

that 37 percent of Canadians were at level 1 or 2 in literacy, and 5 percent were below level 1. This last category was an innovation in the ALL, in an attempt to avoid simply clumping non-respondents together irrespective of their reasons for not responding. It should not be assumed that these individuals were incapable of responding to the survey, though this how it is often interpreted. These were qualified individuals who did not successfully complete the screening portion of the survey, but there is no information on why they did not. Finally, in the PIAAC, the estimate is 45 percent at level 1 and 2 with 4 percent below level 1 (Statistics Canada & Employment and Social Development Canada 2013).

These figures illustrate a very significant issue with the surveys. While they appear to be a longitudinal time series, they actually are not. The methodology is fundamentally similar, but the weighting and other procedures have evolved over time. Based on the published results, 42 percent Canadians aged from 16 to 65 had low skills in 1994 and six years later it had dropped to 37 percent of the population. This is around a million people who had been estimated to have different levels of skills by these two surveys. This could have been interpreted as good news by policymakers and by the adult literacy field, though there was mainly silence. Just as well, as 12 years later, the proportion of the population estimated to have low skills was at an all-time high of 45 percent – meaning that over a million people had lost the skills they were previously estimated to possess. This could have been interpreted as bad news by policymakers and the adult literacy field, so the silence was perhaps less surprising.

The point here is not to criticise the survey developers for improving their methodology, but to underline that these figures are quite unhelpful for the design of policy. If we accept the notion that politicians wish to see results within their term, measures that are over a decade apart do not help. Added to this that the field cannot point to a clear trend over time and the results appear to add much more confusion than they resolve. For politicians it would make much more sense to have a simple, cheap, frequent measure (Wagner 2005).

It also remains unknown how sensitive the PIAAC results are; that is, how many people need to learn how much in order to show up in the results. For policy, this can be translated to costs. How much would need to be invested to bring the percentage at level 1 and 2 down by 5 percent? It seems obvious that the cheapest route would be to tackle individuals at the high end of level 2 and move them to 3, but nobody knows what this actually means, especially since the measures are aggregate and only refer to individuals in a relatively abstract way.

The percentage at levels 1 and 2 is important because the OECD initially declared that level 3 was the minimum needed to function in an industrialised society. People with level 1 and 2 skills were therefore deemed to have a problem, irrespective of whether people were happy with their skill level (90 % of all respondents were). Eventually OECD changed their view of level 3 and withdrew the reference from their documentation (author) but many still view level 3 as the functional literacy "watershed."

The PIAAC results do offer some guidance for policy, though at the time of writing it is not clear how this information will actually be used. Because of the massive Canadian sample size it is possible to compare sub-populations with a reasonable

level of confidence, with three results especially pertinent. Indigenous people consistently obtain lower scores than non-Indigenous people, with this difference especially marked for those living in the three Northern Territories of Canada. Immigrants to Canada tend to demonstrate lower scores than people who were born in the country. Finally, analysis of official language minorities shows that Francophones consistently score lower than Anglophones, even in Québec (a province that is officially Francophone) (Statistics Canada & Employment and Social Development Canada 2013).

The first two findings provide support for policy directed at these populations. In the case of Indigenous people, the education gap is widely recognised and has been a priority for the Liberal government (elected in October 2015). Similarly, support for New Canadians is a historical commitment of both provincial and federal governments. The challenge is translating these findings into adult literacy education strategies – such efforts have been significantly undermined by the argument that return on investment is far higher for a child than an adult (cf. Heckman 2008). The third finding is more troubling, and suggests that there may be inconsistencies in the instruments used for different linguistic groups.

There is little evidence that the PIAAC framing of literacy, numeracy and problem solving in technology rich environments has been influential in policy, or that the findings have made a difference. There are occasions when the "headlines" of the survey are used in an alarmist way to express concerns about the state of the human capital in Canada, such as "Adding up the ways we're falling behind in education" (Wells 2013). The programs implemented in response to these alarms were almost entirely focused on job training and not basic education. The most significant program, the Canada Jobs Grant, was estimated to have reached 10 unemployed people out of 11,707 trainees. This involved 2200 grants to employers, none of which had anything to do with adult literacy (Hayes 2015b).

It seems that there are legitimate questions to be raised about the utility for, and impact upon, Canadian policy arising from the surveys. In this realm it appears that the differences between the pre- and post-PIAAC policy reality are currently quite limited.

6 PIAAC flavoured delivery

The impact of PIAAC on policy does not appear to be very strong; it is even less notable in the realm of practice. On one level this makes sense. A population level estimate is not designed to inform or measure individual learning, and there are a number of cautions about assuming that the results can be applied at the individual level (St. Clair 2013). The entire frame of the adult literacy survey series is to use data gathered from individuals to estimate population characteristics, so the measures do not make sense at the level of a single person. However, the five level framework may be useful for individual learners as a way to assess skills and measure progress. Making this feasible is a totally separate exercise from the population skills measurements, as it requires taking the scales from PIAAC (from 0 to 500) and creating instruments that can map an individual's test results directly on

to them. It is important to emphasise once more that this is different from population surveys, where information from individuals is pooled before estimations are made.

The OECD have worked with the European Union to create a tool for individual assessment called the "E&S Online" (OECD in pressb). It is described as being linked to the PIAAC results so that individuals can benchmark themselves against the international measures and even as a potential diagnostic tool to identify skills gaps and areas that individuals need to strengthen. People who have worked in adult literacy education would generally view these claims as relatively ambitious. It is extremely challenging to design assessment tools that provide both the generalisation power to extend to a population measure and the detail to identify learning goals. At the time of writing (May 2016) there are several demo tests available, but the Canadian English and French tests are not among them even though they are listed as being developed.

The area of Canada that has gone the furthest in bringing PIAAC into a practice setting is the Province of Alberta. The framework for adult literacy is "Living literacy: A literacy framework for Alberta's next generation economy" (Alberta 2009). The document uses the PIAAC indicators as the heart of its methodology, and states the intention that "By 2020, 70 percent of Albertans will have a minimum of level 3 on international adult literacy measures" (p. 9). They note that the measurement of this goal will require the development and deployment of a standardised assessment. The development of the Alberta policy took place before the PIAAC, and there appears to have been little updating. It is worth noting that the PIAAC results show that by 2012 55 percent of Albertans were at level 3 or above. It is also not as challenging a goal as it appears because of the demographic trends – younger cohorts tend to score more highly due to improvements in education and higher demands for schooling, so an upward trend is evident even without intervention.

The documents list a range of targets for adult literacy education as well as actions to be taken in support of these outcomes. These include action plans, more accessible programming, partnership facilitation, building awareness, program and service coordination, and standardised tools and curriculum (Alberta 2009). It is not clear to what extent the adult literacy survey conceptions permeate this provision, and to what extent it implies an outcome measure.

Seven years after the adoption of this ambitious framework, which set out to transform the field in the Province, there is little evidence that it has affected practice. The one area that has received considerable attention and support is the Alberta Reading Benchmarks, as developed by Bow Valley College in Calgary (Erdman 2014). These benchmarks, designed to work with learners with lower tested skills, explicitly articulate to the measures used in the IALS and ALL, but not so well to the PIAAC measures. The author of the benchmarks is careful to specify that they should not be used for curricular selection and development nor for program evaluation. They are intended simply to allow practitioners to judge learner progress. So while they may make a difference to the measurement of learning, they do not require or recognise any particular changes in the teaching and learning process.

During the period in which the adult literacy surveys have been implemented, Canadian jurisdictions have continued to develop and implement curriculum and assessment tools. In Ontario, Canada's most populous province, there is an Adult

Literacy Curriculum Framework (Community Literacy 2013) which features a strong emphasis on work preparation and readiness for further study. There is little reference to other uses for adult literacy education. Some of the recommended assessment tools refer back to IALS, though the surveys are not directly influential on the curriculum. In British Columbia management of community literacy services is outsourced to a not-for-profit agency called Decoda. This agency has developed and implemented a set of detailed and theoretically grounded Community Adult Literacy Benchmarks (Decoda 2016). There is no reference to PIAAC or the other adult literacy surveys.

In reviewing the Canadian adult literacy education context, it seems that practices have not been substantially influenced by the adult literacy surveys. It is challenging to find definitive evidence that the post-PIAAC practice world is really very different from what it would have been without the surveys. The hope that having the data and framework from the surveys would transform the field is some way from realisation, and it may be that having the OECD more involved in the survey makes this less likely. The PIAAC pointed the way to a more explicitly human capital-oriented frame for the survey series, and this moves it further away from the possibility of making easy connections between the survey results and practices.

7 Possible futures

This review suggests that the post-PIAAC world of adult literacy education in Canada is not very different from the pre-PIAAC world. There continue to be 13 jurisdictions shaping their own approach to the field, with few shared tools or methods. One reason for this apparent lack of influence, I have suggested, is the changes between the iterations of the survey, which significantly undermines the ability to make time series comparisons with the data. A second reason is the loss of interest in, and dismantling of, the national and provincial literacy infrastructure, which unfortunately came at the same time as the PIAAC data began to flow.

There is to be ongoing research on the PIAAC dataset in the USA and, to a more limited extent, in Canada. A lot of this work delves deeper into the background information the survey collects, such as involvement in adult education programs. With a sample of 27,000 this is a very significant dataset and deserves to be examined in depth. Unfortunately, there is often a lack of detail in the information which prevents truly insightful analysis.

Canada has invested very significantly in the production of the adult literacy survey series, and it would be unfortunate if it did not demonstrate positive outcomes in its influence on the field. While there are shortcomings in the surveys (as there always are) there is a great deal of potential for wise and beneficial development of the instrument and its findings. There can be little doubt that the primary requirement for the potential to be realised is resources. These would be applied to the development of materials and curriculum, and the completion of the E&S Online survey discussed above. The second requirement would be pan-Canadian management cutting across the 13 jurisdictions. While none has the ability to con-

tinue development alone, together there is a possibility that some interesting and influential applications of the survey might be developed.

I would suggest that one key to taking the surveys forward would be the refinement of the theoretical model of literacy at the heart of the methodology. The survey would need to be reclaimed by the field internationally, and brought to bear more directly upon the basic skills teaching and learning sector. With the PISA survey there has been great interest in the working conditions and teaching approach in the nations that score well. There is certainly the same type of question to be asked about adult literacy education and adult competencies. At this point one of the fundamental questions that remains unclear is "what motivates people to upgrade their skills and how can this be made easier for them?" This would, I believe, be an essential question for the next iteration, and have real resonance for the field. The generalisation of the adult literacy surveys to an ill-defined proxy for human capital allows more general statements to be made about economies, but it undermines their utility as educational tools, and is, finally, quite circular. In this model, the level and type of skills required are those that generate the highest GDP, but there is evidence that having a high GDP goes a long way to supporting the skills development of the population (Hanushek and Woessmann 2008).

In many ways, Canada is at a crossroads with the adult literacy surveys. The choice to be made is whether to continue the surveys and invest in the development and implementation of tools based on the findings and the framework, or to withdraw entirely. It does not seem sustainable to continue to invest significant money and time in the surveys but not have a means to follow through on the information so expensively produced. Which path to follow is a decision primarily for policymakers, though it is to be hoped that the field can have some input. The decision made will lead to one of two post-PIAAC worlds, which will be very different environments for the future of adult literacy education.

Open Access This article is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.

References

Alberta Advanced Education and Technology (2009). Living literacy: a literacy framework for Alberta's next generation economy. http://eae.alberta.ca/media/219400/living%20literacy.pdf. Accessed 11 Feb 2016.

Coffield, F. (2000). *The necessity of informal learning*. Bristol: The Policy Press.

Community Literacy of Ontario (2013). Ontario adult literacy curriculum framework. http://literacybasics.ca/assessment/ontario-adult-literacy-curriculum-framework/. Accessed 7 Mar 2016.

Decoda (2016). Community adult literacy benchmarks. http://www.decoda.ca/practitioners/adult-literacy-practitioners/community-literacy-benchmarks/. Accessed 11 Feb 2016.

Erdman, C.R. (2014). *Alberta reading benchmarks for adults*. Calgary: Bow Valley College.

Grimley, J. (1986). Critical educational policy analysis: a discussion of perspectives. *Australian Journal of Teacher Education*, *11*(2), 19–26.

Hamilton, M., & Barton, D. (2000). The International Adult Literacy Survey (IALS): what does it really measure? *International Review of Education*, *46*(5), 377–389.

Hanushek, E., & Woessmann, L. (2008). The role of cognitive skills in economic development. *Journal of Economic Literature*, *46*(3), 607–688.

Hayes, B. (2015a). The state of adult literacy in Canada – an overview. https://brigidhayes.wordpress.com/2015/08/28/the-state-of-adult-literacy-in-canada-an-overview/. Accessed 6 Mar 2016.

Hayes, B. (2015b). Canada Jobs Grant an "amazing success:" but for whom? https://brigidhayes.wordpress.com/2015/05/11/canada-job-grant-an-amazing-success-but-for-whom/

Heckman, J. J. (2008). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, *312*(5782), 1900–1902.

Kirsch, I. S., & Guthrie, J. T. (1980). Construct validity of functional reading tests. *Journal of Educational Measurement*, *17*(2), 81–93.

Kirsch, I. S., & Murray, T. S. (1997). Introduction. In T. S. Murray, I. S. Kirsch & L. Jenkins (Eds.), *Adult literacy in OECD countries: technical report on the first international adult literacy survey NCES no. 98053*. Washington: National Center for Educational Statistics.

Milani, C. R. S. (2009). *Evidence-based policy research: critical review of some international programmes on relationships between social science research and policy-making*. Paris: UNESCO.

Organisation for Economic Cooperation and Development (in press a). *Skills*. Available at: http://www.oecd.org/skills/

Organisation for Economic Cooperation and Development (in press b). *Education and skills online assessment*. Available at: http://www.oecd.org/site/piaac/ENG_Brochure%20Education%20and%20Skills%20Online_Nov14.pdf

Organisation for Economic Cooperation and Development (2000). *Literacy in the information age: final report of the International Adult Literacy Survey*. Paris: OECD.

Organisation for Economic Cooperation and Development (2016). About PIAAC. http://www.oecd.org/skills/piaac/surveyofadultskills.htm. Accessed 22 Jan 2016.

Quigley, B. A., Folinsbee, S., & Kraglund-Gauthier, W. L. (2006). State of the field report: adult literacy. http://aamt-awpl.ca/wp-content/uploads/Adultliteracy.pdf. Accessed 22 Jan 2016.

Rata, E. (2014). The three stages of critical policy methodology: an example from curriculum analysis. *Policy Futures in Education*, *12*(3), 347–358.

St. Clair, R. (2013). The limits of levels: understanding the international adult literacy surveys. *International Review of Education*, *58*(6), 759–776.

Statistics Canada & Employment and Social Development Canada (2013). *Skills in Canada: first results from the Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)*. Ottawa: Statistics Canada.

Wagner, D. (2005). *Monitoring and measuring literacy. Paper commissioned for the EFA global monitoring report 2006, literacy for life*. Paris: UNESCO.

Wells, P. (2013). Adding up the ways we're falling behind in education. Maclean's. http://www.macleans.ca/authors/paul-wells/adding-up-the-ways-were-falling-behind/. Accessed 22 Jan 2016.

Whitty, G. (2002). *Making sense of educational policy*. London: SAGE.

Young, R. (1982). Progressive and degenerating policy theories. In R. Young, M. Pusey & R. Bates (Eds.), *Australian educational policy issues and critique*. Deakin: Deakin University Press.

ZfW
DOI 10.1007/s40955-016-0066-9

veröffentlicht in Zusammenarbeit mit DIE

ORIGINALBEITRAG

Grundbildung im Spannungsfeld bildungspolitischer Ein- und Abgrenzungsinteressen

Caroline Euringer

Eingegangen: 29. April 2016 / Angenommen: 8. Juli 2016
© Der/die Autor(en) 2016. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Zusammenfassung Dieser Beitrag befasst sich mit der Frage, wie der Begriff „Grundbildung“ vor dem Hintergrund von Interessen und Machtverhältnissen in der öffentlichen Bildungsverwaltung der Länder definiert wird. Mit Blick auf die New Literacy Studies werden empirisch-qualitative Ergebnisse zum Verständnis von Grundbildung und darauf bezogene Begründungslinien dargestellt. Diese wurden mittels leitfadengestützter Interviews erfasst und unter Rückbezug auf Neo-Institutionalismus und Bourdieus Ansatz zum Staat als Feld der Macht interpretiert. Die Ergebnisse zeigen, dass die Ein- und Abgrenzung des Begriffs nicht nur mit allgemeinen Zielen von Teilhabe und Weiterlernen begründet wird, sondern vor allem formale Zuständigkeiten und finanzielle Ressourcen eine Rolle dabei spielen, was als Grundbildung proklamiert wird. So dominiert vor allem ein Verständnis, das den Fokus – entgegen einem breit gedachten Grundbildungsbegriff – auf Lesen, Schreiben und Rechnen begrenzt.

Schlüsselwörter Grundbildung · Bildungsförderung · Lebenslanges Lernen · Alphabetisierung · Weiterbildungspolitik

Adult basic education between interests of limitation and delimitation in education policy

Abstract This contribution deals with the definition of adult basic education and its entanglement with interests and power relations in the field of public education administration of the German Laender. As the New Literacy Studies view literacy as a social practice that is related to interests and power relations, guided interviews concerning the definition of adult basic education as well as legitimising rationales

C. Euringer (✉)
Universität Hamburg, Hamburg, Deutschland
E-Mail: caroline.euringer@uni-hamburg.de

Published online: 11 August 2016

from the perspective of education administration were illustrated. The interviews are based on a subject-logical approach and interpretations are linked to Neo-Institutionalism and Bourdieu's theory on the state as a field of power. The findings show that the definition of adult basic education is not only grounded in general objectives such as participation and learning, but also responsibilities and financial rationales play a significant role in shaping the concept of adult basic education. Thus, dominant concepts of adult basic education are – in contrast to broader definitions – limited to reading, writing and numeracy.

Keywords Adult basic education · Subsidies · Lifelong learning · Literacy · Adult education policy

1 Einleitung

Im Zuge der derzeitigen Diskussion zum Grundbildungsbegriff wird vielfach das Fehlen eines einheitlichen, Akteure und Felder übergreifend anerkannten Verständnisses von „Grundbildung" betont. Sichtbar wird ein Interesse der am Diskurs beteiligten Akteure an einem Austausch darüber, was eine Grundbildung Erwachsener umfasst und wie sie sich von anderen Begriffen, z. B. „Allgemeinbildung" oder „Erwachsenen- und Weiterbildung", unterscheidet (vgl. Egloff 2014, S. 104). So finden sich zunehmend Bestrebungen, über Zusammenschlüsse, Gremien und Strategien einen gemeinsamen Austausch anzuregen. Auf bildungspolitischer Ebene belegen die von Bund und Ländern gemeinsam initiierte nationale Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener (BMBF und KMK 2012) sowie deren Überführung in eine nationale Dekade die bildungspolitische Relevanz dieses Themas. Flankiert wird dies durch eine Reihe von Fachtagungen und Arbeitstreffen zur begrifflichen Schärfung des Gegenstandes.[1]

Im Kontext der aktuellen Situation von Migration, Flucht und Asyl wird in der Diskussion zu der Frage, was denn Grundbildung sei, gefordert, eine begründete Ein- und Abgrenzung des Grundbildungsbegriffs vorzunehmen: Lässt sich die kulturelle und politische Weiterbildung für Zuwanderer und Geflüchtete ebenfalls unter dem Grundbildungsbegriff subsumieren? Ist die Vermittlung von Sprach- bzw. Schriftsprachkenntnissen, wie sie in den vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geförderten Integrationskursen geschieht, als Grundbildung zu betrachten und folglich auch als Aufgabe der in einigen Bundesländern gegründeten Grundbildungszentren? In welchem Verhältnis stehen die Ministerien und Ressorts, die auf Bund- und Länderebene für die Förderung von Angeboten bezüglich Grundbildung versus Migration und Flucht, aber auch beispielsweise Arbeit und Beruf zuständig sind?

[1] So beispielsweise die Fachtagung „Grundbildung: Definition – Themenfelder – Zielgruppen? Der Versuch einer Begriffsbestimmung", die am 20.04.2016 vom Rat der Weiterbildung-KAW und dem Deutschen Institut für Erwachsenenbildung (DIE) in Berlin durchgeführt wurde und einen Austausch zwischen Praxis, Wissenschaft und Politik anstrebte (vgl. Rat der Weiterbildung-KAW 2016).

Zumindest im internationalen Diskurs wird bereits seit Längerem gefordert, Grundbildung als ein Querschnittsthema über bestehende Zuständigkeitsgrenzen hinweg zu betrachten (vgl. Mallows und Carpentieri 2015). Gleichzeitig werden allerdings auch Befürchtungen geäußert, die sich auf die infrastrukturellen und finanziellen Konsequenzen einer Ausweitung von Grundbildung beziehen (vgl. Linde 2002, S. 22). Zudem zeichnet sich in Diskussionen auf Fachtagungen die Sorge ab, es könne angesichts knapper öffentlicher Mittel zu einer Ablösung bzw. Begrenzung der Erwachsenenbildung durch den auf ein Minimum reduzierten Begriff der Grundbildung kommen. Die hinter der Ein- und Abgrenzung des Grundbildungsbegriffs liegenden Interessen der beteiligten Akteure, insbesondere der für die Förderung zuständigen Bildungspolitik und -verwaltung, sind bislang empirisch noch nicht untersucht worden.

Gegenstand dieses Beitrags ist es, die Verwobenheit des Begriffs Grundbildung mit Interessen und Machtverhältnissen am Beispiel der öffentlichen Bildungsverwaltung herauszuarbeiten und in ihren Konsequenzen für die Ein- und Abgrenzung des Begriffs zu beleuchten. Gerade den in den Landesregierungen angesiedelten (Weiter-)Bildungsressorts obliegt angesichts der Kulturhoheit der Länder die Umsetzung der förderpolitischen Rahmenbedingungen für Grundbildung.

Im Folgenden wird dazu zunächst ein Einblick in aktuelle Begriffsdefinitionen gegeben. Im Anschluss an die New Literacy Studies wird Grundbildung als ein interessengebundener und in Machtstrukturen eingebetteter Begriff verstanden. Bezugnehmend auf Neo-Institutionalismus und Bourdieus Ansatz zum Staat wird die öffentliche Bildungsverwaltung theoretisch gerahmt als ein Feld, in dem Interessen und Machtverhältnisse durch das Handeln und Entscheiden der Akteure reproduziert werden. Auf der Basis von leitfadengestützten Interviews zum Grundbildungsverständnis der öffentlichen Bildungsverwaltung wird die dort vorgenommene Ein- und Abgrenzung des Begriffs mit Blick auf Interessen und Machtverhältnisse schließlich begründungslogisch betrachtet und diskutiert.

2 Grundbildung im Spannungsfeld von Interessen und Macht

Der Diskurs zu Grundbildung in der deutschen Erwachsenen- und Weiterbildung zeichnet sich durch die Betonung einer Offenheit, Relativität und Dynamik des Begriffs bei gleichzeitigem Vorliegen einer – fast schon an Beliebigkeit grenzenden, weil proklamierten – Vielfalt unterschiedlicher, als legitim angesehener Konzepte aus (vgl. Euringer 2016a, S. 18 ff.). So wird die Frage, was eine Grundbildung Erwachsener umfasse bzw. nicht umfasse, zunächst angesichts unterschiedlicher gesellschaftlicher und individueller Anforderungen als kontextbezogen, veränderlich und nie abgeschlossen betrachtet. Grundbildung meint demnach

> die Minimalvoraussetzungen an Wissensbeständen, Kenntnissen, Fertigkeiten, personalen und sozialen Kompetenzen, die für Orientierung und aktives Handeln in der Gesellschaft notwendig sind (...). Grundbildung ist vom inhaltlichen Umfang her kein feststehend definierter Begriff, da gesellschaftliche Anforderungen und individuelle Lebenslagen steter Entwicklung unterliegen (Döbert 1999).

Welche Inhalte und Kompetenzen als mindestens hinreichend gelten, erklärt sich danach, was für Orientierung und aktives Handeln vorausgesetzt wird. Nach Tenorth stellt Grundbildung zudem die unterste Stufe bzw. das Minimum sich anschließender Bildungs- und Lernprozesse dar (vgl. Tenorth 2004, S. 170).

Derzeit existieren diverse Modelle und Konzepte, die sich im Hinblick auf die Semantik des Begriffs Grundbildung deutlich voneinander unterscheiden, aber jeweils für sich Angemessenheit und Gültigkeit beanspruchen. Mindestens drei Kontroversen zur Ein- und Abgrenzung des Begriffs lassen sich hier unterscheiden (vgl. Grotlüschen et al. 2014, S. 54 f.). Während die Kontroverse um die Kanonisierung des Begriffs nach den Inhalten und Kompetenzen einer Grundbildung Erwachsener fragt und dabei vor allem die Abgrenzung von Grundbildung zur „Alphabetisierung", „Allgemeinbildung" sowie zur „Erwachsenen- und Weiterbildung" thematisiert, geht es bei der Hierarchisierungs- und Minimumkontroverse um die Bestimmung eines als hinreichend betrachteten Mindestniveaus dieser Inhalte und Kompetenzen. Zu ergänzen wäre hier eine weitere Kontroverse, die sich mit der interessenbezogenen Ziel- und Zweckbestimmung von Grundbildung befasst und somit die Legitimation der Ein- und Abgrenzung von Grundbildung thematisiert (vgl. Euringer 2016a, S. 210 ff.).

Vor dem Hintergrund dieser pluralen Sichtweisen auf Grundbildung spricht Tröster (2000) von einem „Spannungsfeld Grundbildung". Sie versteht Grundbildung als einen relationalen Begriff, der im Spannungsfeld der Ansprüche und Interessen verschiedener Akteure und Gruppen stehe (vgl. ebd., S. 18). Die Ein- und Abgrenzung von Grundbildung sei eine Frage der Perspektive und demnach vielfältig und offen. Was hier allerdings vernachlässigt wird, ist die Existenz gesellschaftlicher Machtverhältnisse, die zur ungleichen Durchsetzung von Interessen beitragen. Anschlussfähig ist diese Sichtweise an die soziokulturelle Theorietradition der New Literacy Studies, die „Literacy" nicht nur als kognitive Kompetenz, sondern als soziale Praxis verstehen, die in Werte, Einstellungen und Wissensbestände des soziokulturellen Kontexts eingebettet ist. Grundbildung variiert folglich von Kontext zu Kontext und auch die Sichtweisen auf Grundbildung sind immer ideologisch, weil sie an die Interessen bestimmter Akteure rückgebunden sind (vgl. Street 1992; Barton und Hamilton 2000). Vor allem mächtige soziale Akteure, wie z. B. staatliche Institutionen, können bestimmte Sichtweisen auf Grundbildung als gesellschaftlich wertvoll durchsetzen und damit zugleich andere Sichtweisen abwerten und marginalisieren (vgl. ebd., S. 11 ff.). Bereits Bourdieu (2005) weist auf die Macht einer „legitimen Sprache" hin und Grotlüschen, Heinemann und Nienkemper konstruieren entsprechend das Pendant einer „legitimen Literalität", welche die Interessen der Oberschicht reproduziert (vgl. Grotlüschen et al. 2009).

Wird Grundbildung im Anschluss an Tröster also als ein Konzept verstanden, welches vielfältig, offen und dynamisch ist und sich im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen und Ansprüche definiert, so muss hier ergänzt werden, dass sich vor allem solche Sichtweisen auf Grundbildung im Diskurs als legitim durchsetzen, welche die Interessen mächtiger sozialer Akteure repräsentieren. Ebenfalls ist davon auszugehen, dass Sichtweisen auf Grundbildung, die von weniger mächtigen Akteuren vertreten werden, eine untergeordnete, weniger dominante Rolle einnehmen.

3 Theoriezugänge zum bildungspolitischen Feld

Ausgehend von der Annahme, dass die Ein- und Abgrenzung von Grundbildung mit Interessen und Machtverhältnissen verwoben ist, wird eine theoretische Perspektive auf Bildungspolitik und -verwaltung eingenommen, welche die dort wirksamen Normen, Regeln, Institutionen und Praktiken kritisch in den Blick nimmt: Wie werden Entscheidungen getroffen? Welche Bedeutung haben dabei der gesellschaftliche und institutionelle Kontext sowie die darin eingebetteten Praktiken, Interessen und Machtverhältnisse?

Grundsätzlich bedeutsam für das Handeln in der öffentlichen Verwaltung sind Gesetze und rechtliche Normierungen, die den Rahmen für den Vollzug politischer Vorgaben bilden (vgl. Kegelmann 2013, S. 248). Bezogen auf Erwachsenen- und Weiterbildung übernehmen neben den Bildungsfreistellungs- und Schulgesetzen insbesondere die in den meisten Bundesländern vorhandenen Erwachsenenbildungs- bzw. Weiterbildungsgesetze eine strukturbildende Funktion, indem sie das Verhältnis des Staats zu den Einrichtungen und Trägern der Erwachsenen- und Weiterbildung sowie Fragen zur Programmatik, Organisation, Finanzierung und Qualität von Weiterbildung regeln (vgl. Faulstich und Haberzeth 2007, S. 57). Die Förderung von Grundbildung als Teil der allgemeinen Weiterbildung ist dabei in einigen Erwachsenenbildungsgesetzen explizit begrifflich enthalten oder implizit möglich, indem über einen Negativkatalog eine Förderung von Grundbildung nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist. Folglich ist ein gewisser Raum zur Ausgestaltung von Grundbildung gegeben.

Über diese formalen Richtlinien hinaus ist die öffentliche Bildungsverwaltung zudem als ein „System von Institutionen“ (Jann 2008, S. 17) bzw. institutionellen Regeln zu verstehen, welche die Auslegung der Gesetze und rechtlichen Normierungen strukturiert. Der Neo-Institutionalismus, der die Schnittstelle von Gesellschaft und Organisation betrachtet, geht davon aus, dass gesellschaftliche Institutionen als soziale Regeln das organisationale Handeln bestimmen, indem sie einen Legitimationskontext konstituieren, der mehr oder weniger bewusste Normalitätsvorstellungen hinsichtlich der sozialen Welt enthält. Nach Koch bestimmt der gemeinsam geteilte, vorstrukturierte „legitimatorische Kontext organisationalen (Steuerungs-)handelns“ (Koch 2011, S. 85) die (il-)legitimen Handlungsmöglichkeiten und -spielräume. Auch internationale Institutionen können so Einfluss auf nationale Politiken ausüben (vgl. Schemmann 2007; Ioannidou 2010).

Dass die Aushandlung legitimer sozialer Institutionen zudem keineswegs unabhängig von Interessen und Machtverhältnissen geschieht, darauf verweist Bourdieu in seinen Ausführungen zum Staat. Bourdieu versteht Staat und öffentliche Verwaltung als Inhaber des „Monopols der legitimen physischen und symbolischen Gewalt“ (Bourdieu 2014, S. 18), da sie die offizielle legitime symbolische Ordnung in der Gesellschaft festlegen und bestimmen, was als „richtige“ bzw. legitime Sicht auf soziale Welt gilt. Diese Benennungsmacht stellt eine wichtige Machtquelle dar, weil die Durchsetzung von Repräsentationen als eine „Herrschaft über das Denken und über die Köpfe“ (Bremer 2010, S. 183) verstanden werden kann. Um eine solche Macht allerdings ausüben zu können, müsse sich der Staat als Hüter des Allgemeinen ausgeben: als „standpunktloser Standpunkt“ (Bourdieu 2014, S. 61) über den

unzähligen Partikularinteressen, der im Sinne einer übergreifenden Instanz seine Interessen im Namen der Allgemeinheit oder des öffentlichen Willens formuliert. Durch dieses „Spektakel des Allgemeinen“ gelinge laut Bourdieu das „alchimistische Kunststück (…), Besonderes in Allgemeines zu verwandeln“ (ebd., S. 71) und nur so sei gewährleistet, dass die zur Ausübung von Macht notwendige Verkennung ihres Herrschafts- und Willkürcharakters verkannt bzw. die Macht von den Beherrschten selbst anerkannt und reproduziert werde. Der Staat diene somit zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zugunsten der Herrschenden, die ihre Interessen im Rahmen von Machtkämpfen als legitim durchsetzen konnten (vgl. ebd., S. 68).

4 Methodik: Leitfadengestützte Interviews

Zur empirischen Analyse des Verständnisses von Grundbildung in der öffentlichen Bildungspolitik wurde ein subjektlogischer Zugang gewählt, der mittels qualitativer Leitfadeninterviews mit Schlüsselakteuren der öffentlichen Bildungsverwaltung eine komplexe Annäherung an das Zusammenwirken von Grundbildung, Interessen und Macht ermöglicht. Ausgangspunkt hierfür stellt die von Holzkamp (1985, 1995) subjektwissenschaftlich fundierte Handlungstheorie dar, mit welcher es gelingt, das Handeln gesellschaftlich eingebetteter Subjekte von ihrem je eigenen Subjektstandpunkt her zu erfassen und dabei zugleich die gesellschaftlichen Bedingungen und Machtverhältnisse, zu denen sich die Subjekte in ihrem Handeln verhalten, nicht außer Acht zu lassen. In Abgrenzung zu einer einseitigen Verabsolutierung bzw. Objektivierung betont Holzkamp, dass Subjekte trotz „gesamtgesellschaftlicher Vermittelteit ihrer Existenz“ (Holzkamp 1985, S. 342) prinzipiell die Fähigkeit besitzen, über die eigenen Lebensumstände zu verfügen. Das Subjekt verhält sich zu diesen „als ein sinnlich-körperliches, bedürftiges, *interessiertes* Subjekt“ (Holzkamp 1995, S. 21, Herv. i. O.), wodurch die soziale Welt vermittelt in ihrer Bedeutung für das Subjekt in den Blick gerät. Handlungen und Entscheidungen – und damit auch die Ein- und Abgrenzungshandlungen im Hinblick auf Grundbildung – sind „in den Lebensbedingungen ‚begründet‘“ (Holzkamp 1985, S. 348) und nur vor diesen intersubjektiv nachvollziehbar.

Es wurden zwölf telefonische Leitfadeninterviews mit Schlüsselakteuren aus der öffentlichen Bildungsverwaltung der Länder geführt und durch sechs weitere Interviews mit Akteuren aus dem Feld der Alphabetisierung und Grundbildung kontrastiert. Die Auswahl der Befragten aus der öffentlichen Bildungsverwaltung erfolgte dabei nach den formalen Zuständigkeiten für Grundbildungspolitik.[2]

In einem möglichst offenen Gespräch wurden die Akteure nach dem Verständnis von Grundbildung („Was ist Grundbildung?“) sowie nach den Begründungsmustern („Warum? Wozu?“) gefragt. Dabei galt es angesichts zeitlicher Restriktionen, eine

[2] Angesichts der nur kleinen und öffentlich exponierten Grundgesamtheit wird aus Gründen der Anonymitätswahrung an dieser Stelle nicht weiter auf die Fallauswahl eingegangen, bei der beispielsweise auch strukturelle Merkmale wie Flächen- bzw. Stadtstaat oder das Vorhandensein bzw. Fehlen eines Erwachsenenbildungsgesetzes eine Rolle spielte.

angemessene Balance zwischen dem forschungsleitenden Interesse und Vorwissen der Interviewerin einerseits und dem Wissen und den Relevanzen der Interviewten andererseits zu schaffen. Zur Vermeidung der dem Leitfadeninterview inhärenten Gefahr einer „Leitfadenbürokratie“ (Hopf 1978), welche die Relevanzen der Interviewten nicht angemessen berücksichtigt, wurden offene, erzählgenerierende sowie vertiefende Fragen eingesetzt (vgl. Mey und Mruck 2010, S. 430). Eine wesentliche Herausforderung bestand darin, Raum auch für (noch) nicht reflektierte, wenig offenkundige sowie komplexe und kontroverse Sichtweisen zu schaffen, ohne die Gesprächsführung durch eigene Kategorien und Konzepte übermäßig zu steuern.

Die auf diese Weise geäußerten Sichtweisen auf Grundbildung wurden im Anschluss an Holzkamp als Ergebnis eines im gesellschaftlich-institutionellen Bedingungsgefüge begründeten Subjekthandelns verstanden. Die Auswertung erfolgte in Anlehnung an die drei Kodierschritte (offenes, axiales, selektives Kodieren) der Grounded Theory (Strauss und Corbin 1996), wobei dem axialen Kodieren ein begründungslogisch gewendetes Kodierparadigma zugrunde gelegt wurde.[3] Ausgehend vom Standpunkt des interviewten Subjekts lassen sich die deterministisch konnotierten Begriffe Kontext, ursächliche Bedingungen, intervenierende Bedingungen sowie Konsequenzen nur jeweils in ihrer Bedeutung für das Subjekt begründen und müssen folglich auch aus dieser Perspektive nachvollzogen werden (vgl. Euringer 2016a, S. 128):

(A) Bedeutungskonstellation im subjektiven Möglichkeitsraum,
(B) Prämissen,
(C) Grundbildungsverständnis,
(D) intendierte Konsequenzen.

Das von den Interviewten jeweils geäußerte Verständnis und deren Begründungen wurden schließlich mithilfe des Kodierparadigmas in einen begründungslogischen Zusammenhang gebracht, wobei untersucht wurde, welche Interessen zur Begründung der Grundbildungsdimensionen herangezogen wurden und ob hier systematische Gemeinsamkeiten und Unterschiede erkennbar sind.

5 Grundbildung als Folge von Ein- und Abgrenzungsinteressen

Die Auswertung der Interviews zeigt sehr deutlich, dass über die einzelnen Bundesländer hinweg Grundbildung entlang von vier Dimensionen (Inhalte und Kompetenzen, Mindestniveaus, Zielgruppen, Angebotsformate) spezifiziert wird, allerdings kein einheitliches Verständnis einer Grundbildung Erwachsener besteht. Vielmehr wird die Frage, was Grundbildung umfasse, vor dem Hintergrund der jeweils gegebenen förderpolitischen Rahmenbedingungen beantwortet und mit Verweis auf unterschiedliche Ziele und Interessen begründet (vgl. Euringer 2016b, S. 37 ff.). Es zeigt sich eine Begründungslogik, die mit Bourdieu als „Spektakel des Allgemeinen“ (Bourdieu 2014, S. 71) bezeichnet werden kann und sich darin äußert, dass allgemeine, das öffentliche Wohl betreffende Ziele betont werden, die ein gemein-

[3] Eine ähnliche begründungslogische Wendung des Kodierparadigmas findet sich beispielsweise auch bei Anke Grotlüschen (2010) und Barbara Nienkemper (2015).

sames Interesse vorzugeben scheinen. In den Interviews wird hier vor allem auf gesellschaftliche und berufliche Teilhabe, die Bewältigung des Alltags sowie die Befähigung zum Weiterlernen im Sinne Lebenslangen Lernens verwiesen, zu welcher eine breit gedachte Grundbildung befähigen solle. Tatsächlich zeigt sich aber, dass vor allem partikulare Ein- und Abgrenzungsinteressen für die Entscheidung, was förderpolitisch als Grundbildung gilt, handlungsleitend sind und unter dem Deckmantel eines breit gedachten Begriffs den Fokus im Wesentlichen auf Lesen, Schreiben und Rechnen begrenzen.

5.1 Ermöglichung von Teilhabe und Weiterlernen

In den Interviews zeigt sich eine Ausrichtung bzw. Orientierung des Grundbildungsverständnisses an allgemeinen Partizipationszielen. Was eine Grundbildung Erwachsener umfasst, wird daran bemessen, ob es „die Voraussetzung für eine gleichberechtigte, eigenverantwortliche Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und beruflichen Leben“ (Interview 03, Z. 02) schafft. Auch politische Teilhabe im Sinne von Staatsbürgerschaft wird genannt. Zudem stellt die Befähigung zum (lebenslangen) Weiterlernen eine zentrale Legitimationslinie von Grundbildung dar. Grundbildung umfasst demnach die „Bildung, die man zuerst haben muss, um zumal fähig zu werden, fähig zu sein, sich überhaupt fortzubilden“ (Interview 04, Z. 24). Für die Frage der Ein- und Abgrenzung von Grundbildung hat dies zur Folge, dass Grundbildung „mehr“ als Lesen und Schreiben umfasst. Es wird betont, dass weitere Kompetenzen notwendig seien, die über eine klassische Alphabetisierung hinausgingen. Genannt werden Rechenfähigkeit, finanzielle Grundbildung, Umgang mit neuen Medien, politische Grundkompetenzen, gesundheitsbezogene Grundkenntnisse, Lernen lernen, Sozial- und Selbstkompetenzen sowie Englisch und Deutsch als Fremd-/Zweitsprache, wobei deutliche Unterschiede in der Ausdeutung dieser Inhalte und Kompetenzen zwischen den interviewten Akteuren erkennbar sind.

Ein ähnlich breites Konzept grundlegender Kompetenzen existiert bereits mit den „Schlüsselkompetenzen für Lebenslanges Lernen“ (Europäische Kommission 2007). Auf diese wurde von den Interviewten allerdings nur vereinzelt explizit verwiesen.

Kommen allerdings verstärkt förderpolitische Aspekte in den Blick, so zeigt sich, dass das breite Verständnis von Grundbildung sukzessive relativiert und reduziert wird. So gilt: „Förderpolitisch müsste man das natürlich unterscheiden, was zu einer Grundbildung gehört“ (Interview 06, Z. 34). Das breite, über Lesen und Schreiben hinausgehende Grundbildungsverständnis reduziert sich angesichts förderpolitischer Notwendigkeiten und Interessen und entgegen der auf Teilhabe und Weiterlernen ausgerichteten Begründungslogik insbesondere auf die alltagsbezogene Anwendung von Lese-, Schreib- und Rechenkompetenzen, die als notwendiger Kern einer Grundbildung Erwachsener priorisiert werden. Zur Begründung dieser Ein- und Abgrenzung werden drei Interessen herangezogen: Einhaltung formaler Zuständigkeiten, Sicherstellung ausreichender Finanzierung sowie Nachweis erfolgreicher Förderung über Teilnahmezahlen.

5.2 Einhaltung formaler Zuständigkeiten

Aus förderpolitischer Perspektive wird Grundbildung ein- und abgegrenzt, um den mit dem Grundbildungsbegriff einhergehenden öffentlichen Förderanspruch möglichst begrenzt zu halten, denn: „Nicht alle können alles fördern. Also muss klar sein, wer welche Zuständigkeiten hat“ (Interview 05, Z. 98). Dazu wird der Zuständigkeitsbereich zum einen mit Blick auf gesetzliche Vorgaben wie beispielsweise Erwachsenen- und Weiterbildungsgesetze eingegrenzt, zum anderen über Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten anderer Ministerien und Ressorts abgegrenzt. Die Weiterbildungsgesetze lassen zwar in der Regel offen, was konkret unter einer Grundbildung zu verstehen und zu fördern ist; allerdings wird ein gesamtgesellschaftlicher Nutzen, eine deutliche Orientierung am bestehenden Angebot der öffentlich geförderten Träger sowie eine Fokussierung auf die Zielgruppe der Bildungsfernen betont.

Über die Abgrenzung zu den Schulressorts, den Arbeitsministerien und Jobcentern sowie dem BAMF findet eine sehr klare Begrenzung bestimmter Inhalte, Kompetenzen und Formate statt. Besonders deutlich wird dies beispielsweise anhand nachholender Schulabschlüsse, die in den zusätzlich geführten Kontrastinterviews mit weiteren Schlüsselakteuren immer wieder als wichtiger Bestandteil einer grundlegenden Bildung genannt werden, von den Interviewten aus der öffentlichen Bildungsverwaltung allerdings sehr unterschiedlich aufgrund formaler Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten gehandhabt werden:

> Die Schulabschlüsse sind von der Verantwortlichkeit hier im Kultusministerium angesiedelt, gehören aber nicht in den Bereich der Weiterbildung, sondern fallen unter das Schulgesetz. Und das ist eine ganz andere Ebene (...). Inhaltlich hat das schon Berührungspunkte, (...) aber von der Organisation und Finanzierung ist es völlig getrennt (Interview 07, Z. 50–54).

Im Unterschied dazu wird in einem anderen Interview der zweite Bildungsweg hingegen als Teil einer breiter gedachten Grundbildung Erwachsener betrachtet, da die Förderung gerade nicht, wie es in manch anderen Bundesländern der Fall sei, im staatlichen Schulsystem verortet ist (vgl. Interview 09, Z. 60). Ähnliche Abgrenzungsdiskurse finden sich bezogen auf die berufliche Nachqualifizierung, die insbesondere der Bundesagentur für Arbeit und den Jobcentern obliegt, sowie bezogen auf die vom BAMF finanzierten Sprach- und Integrationskurse für Zugewanderte. Auch hier kann eine inhaltliche Zugehörigkeit zum Grundbildungsbegriff von einer formalen Abgrenzung aufgrund fehlender Zuständigkeit unterschieden werden:

> Selbstverständlich sind die Länder auch im Bereich der Integrationskurse sehr aktiv. Dazu würden wir jetzt zahlenmäßig uns gar nicht weiter verhalten wollen, weil das Zuständigkeiten im Bereich des Ressorts des Inneren sind. Und in dem Bereich wird viel gemacht, aber es würde jetzt hier unsere Zuständigkeit in der Weiterbildung glaube ich weit übersteigen, wenn wir jetzt auch noch anfangen würden, hier weiter zu gucken (Interview 05, Z. 94).

Dies führt zu der paradoxen Situation, dass Deutsch als Fremd-/Zweitsprache zwar durchaus inhaltlich als Teil einer Grundbildung Erwachsener angesehen wird,

weil es eine wichtige Rolle im Hinblick auf Teilhabe und Weiterlernen für Zugewanderte spielt. Aufgrund der Trennung der förderpolitischen Zuständigkeiten – Länder für Weiterbildung, BAMF für Integrationskurse – kommt es allerdings zu einer Ausklammerung dieser überwiegend formalen Angebotsformate aus dem Grundbildungsverständnis der öffentlichen Bildungsverwaltung; Letztere ist im Rahmen der nationalen Strategie für die Förderung von Grundbildung zuständig.

5.3 Sicherstellung ausreichender Finanzierung

Eine weitere Begründungslinie zur Ein- und Abgrenzung des Grundbildungsverständnisses wird im Hinblick auf die Sicherstellung einer ausreichenden Finanzierung angesichts knapper Gelder geäußert: „Also es läuft ja im Prinzip nichts ohne Geld“ (Interview 03, Z. 116). Dies führt zu dem Interesse, den Grundbildungsbegriff auf einen minimalen Kern von Fähigkeiten – insbesondere Lesen, Schreiben und Rechnen – einzugrenzen, um dem damit verbundenen finanziellen Förderanspruch gerecht werden zu können:

> Aber wer muss das bezahlen? Diese Frage ist, glaub ich, eine, die ganz oft nicht gestellt wird und nicht diskutiert wird, aber die unterschwellig mitläuft (...). Und insofern gibt es natürlich auch da Bemühungen, dass es begrenzt wird, damit es bezahlbar bleibt. Aber ohne das so auszusprechen, weil ich glaube, viele haben auch Angst, solche Diskussionen zu führen. Das ist ja nicht opportun zu sagen: Ja, es gibt Grenzen. Sondern man möchte ja eher sagen: Ja, das ist wichtig und selbstverständlich und wenn das Voraussetzung für Teilhabe ist (Interview 10, Z. 46).

Auch die Versuche, die Landesmittel zu erhöhen oder weitere Mittel einzuwerben, beispielsweise über den Europäischen Sozialfond (ESF) oder den Einbezug von Unternehmen, werden als Interessen geäußert. Offenbar spielt zur Mitteleinwerbung auf Ebene der Landespolitik der Rückbezug auf (inter-)nationale Kompetenzstudien, wie z. B. die nationale leo.-Studie (Grotlüschen und Riekmann 2012), eine wichtige Rolle, befördert aber ebenfalls eine Verengung von Grundbildung auf Lese- und Schreibkompetenzen:

> Die Leute, auf die es ankommt, die zum Beispiel entscheiden, dass man Geld für etwas bekommt oder dass man Zugänge bekommt, die sind ja alarmiert durch die leo.-Studie. Und da geht es um funktionalen Analphabetismus. Das muss man ja bedenken, die Entscheider sind ja im Regelfall überhaupt nicht vom Fach. Und Grundbildung ist dann ein Begriff, der von denen überhaupt nicht wiedererkannt wird (Interview 11, Z. 16).

Mittels der Ko-Finanzierung durch den ESF, der den Abbau von Benachteiligung am Arbeitsmarkt zum Ziel hat, findet zudem eine Stärkung der arbeitsplatzbezogenen Alphabetisierung und Grundbildung statt, wie sie auch derzeit vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) priorisiert wird. Ziel einer arbeitsplatzbezogenen Grundbildung ist die Sicherung bzw. Stabilisierung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sowohl von Erwerbslosen als auch Beschäftigten.

5.4 Nachweis erfolgreicher Förderung über Teilnahmezahlen

Neben der Ein- und Abgrenzung des Grundbildungsbegriffs entlang von Förderzuständigkeit und Finanzierung wird zudem das Interesse geäußert, Grundbildung auf solche Inhalte, Kompetenzen und Zielgruppen zu begrenzen, die eine *erfolgreiche* Förderung von Angeboten ermöglichen: „Wir können Hunderte von Kursen anbieten, aber uns fehlen die Menschen, die die Kurse besuchen“ (Interview 04, Z. 74).

Hintergrund dafür ist der durch Politik aufgebaute Druck, eine erfolgreiche Förderung von Grundbildung zu gewähren und dies über Indikatoren, Kennzahlen und Benchmarks sichtbar zu machen. Für das Grundbildungsverständnis der öffentlichen Bildungsverwaltung hat dies zur Folge, dass die Förderung zunehmend auf die antizipierten Interessen leicht zugänglicher Zielgruppen ausgerichtet wird:

> Es ist eng, wenn wir nur darüber sprechen, dass die Menschen ausreichend lesen und schreiben können müssen. Damit ist es nicht möglich, einen Zugang zu bekommen und Menschen zu motivieren, sich weiterzubilden. Es muss breiter aufgestellt sein (Interview 05, Z. 14).

Damit ist vor allem eine Einbettung von Alphabetisierungskursen in niedrigschwellige Angebote gemeint, wie z. B. Kochkurse oder Umgang mit neuen Medien. Unter dem Deckmantel dieser Themen wird das Ziel verfolgt, mehr Teilnehmende für Alphabetisierungskurse zu gewinnen – zum einen, damit die in der Praxis angebotenen Kurse überhaupt besucht werden und stattfinden können; zum anderen, damit die Förderung nicht ins Leere läuft und in den regelmäßig von den Ländern vorzulegenden Berichten Erfolge sichtbar gemacht werden können. Auch die arbeitsplatzorientierte Ausrichtung von Grundbildung dient dem Ziel, neue Zielgruppen zur Teilnahme an Alphabetisierungskursen zu motivieren.

6 Diskussion und Fazit

Die Frage, was eine Grundbildung Erwachsener umfasst, ist nicht unabhängig von den Interessen der beteiligten Akteure sowie den Machtverhältnissen zu verstehen. Im Feld der öffentlichen Bildungsverwaltung spielen neben der Orientierung an allgemeinen Zielen wie Teilhabe und Weiterlernen zudem eine Reihe partikularer, bildungspolitischer Interessen eine Rolle und haben zur Folge, dass Grundbildung auf ganz bestimmte Art und Weise ein- bzw. abgegrenzt wird. Das Interesse der öffentlichen Bildungsverwaltung speist sich dabei insbesondere aus zuständigkeitsbezogenen, finanziellen und erfolgsbezogenen Interessen der Ministerien und Ressorts. Das hat zur Konsequenz, dass Grundbildung zwar angesichts Allgemeinwohl orientierter Ziele über Alphabetisierung hinausgehend gedacht wird, aufgrund förderpolitischer Interessen allerdings eine Verengung auf alltagsbezogene Lese- und Schreibkompetenzen weiterhin dominant bleibt.

Das bedeutet: Es wird zwar von „Grundbildung“ gesprochen und eine Ausweitung von Alphabetisierung angesichts gesellschaftlicher Anforderungen gewünscht, faktisch aber geht es weiterhin im Kern um Alphabetisierung, auch wenn dies so nicht

offiziell verlautbart wird. Die schwammige Verwendung des Begriffs selbst erfüllt damit die Funktion, eine Vielzahl von Interessen unter einer „Schönwetter-Rhetorik“ zu bündeln, welche einen Scheinkonsens suggeriert und zudem anschlussfähig an internationale Diskurse um „adult basic education“, „basic skills“ und „functional skills“ ist. Tatsächlich wird der in der nationalen Strategie geforderte Austausch zwischen unterschiedlichen Akteuren, Ministerien und Ressorts nur bedingt eingelöst, so dass Ein- und Abgrenzungen aufgrund begrenzter Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten kaum überwunden werden können. Bestrebungen, bestehende Handlungsspielräume zu überwinden, um Grundbildung breiter ansetzen zu können, finden sich nur vereinzelt, so beispielsweise in dem Versuch, die Fördermittel des ESF auch auf nicht unmittelbar berufliche, sondern politische oder kulturelle Inhalte auszuweiten.

Die Frage der Abgrenzung von „Grundbildung“ zur „Allgemeinbildung“ sowie zur „Erwachsenen- und Weiterbildung“ ist davon abhängig, wie alle drei Begriffe ausgelegt werden. Allgemeinbildung ist in der Vergangenheit ebenfalls in vielfältiger Weise interpretiert und konzipiert worden und unterliegt einer Reihe differenter Interessen. Bezüglich einer Abgrenzung zur Erwachsenen- und Weiterbildung ist das von Tenorth (2004) dargelegte Stufenmodell hilfreich, das Grundbildung als unterste, vorgelagerte Stufe von Bildungs- und Lernprozessen versteht. Ob dabei allerdings alle Inhalte der Erwachsenenbildung in das Grundbildungskonzept übernommen werden, Grundbildung sich folglich aus den untersten Stufen von politischer, kultureller und beruflicher Erwachsenen- und Weiterbildung zusammensetzt, oder ob nur bestimmte Kompetenzen und Inhalte als Teil einer enger gefassten Grundbildung gedacht werden, ob diese allen oder nur bestimmten Zielgruppen offen steht und ob Übergänge zwischen informellen, non-formalen und formalen Formaten geschaffen werden, ist zwischen den beteiligten Akteuren auszuhandeln.

Dass diese Ein- und Abgrenzungsfragen keineswegs trivial sind, sondern vor allem immer auch mit finanziellen und letztlich existenziellen Interessen zusammenhängen, zeigt auch die Sorge einiger Akteure, der Grundbildungsbegriff könnte den Begriff der breiter gedachten Erwachsenen- und Weiterbildung ersetzen und zu einer fragilen, deutlich reduzierten bildungspolitischen Förderung der Erwachsenenbildung führen – insbesondere dann, wenn Grundbildung möglicherweise zukünftig wieder aus dem Fokus bildungspolitischer Förderung fallen könnte. Trotz dieser Sorge könnte aber als Einwand gelten, dass eine Ausweitung von Grundbildung über Alphabetisierung hinaus unter Einbezug weiterer grundlegender Inhalte und Kompetenzen umso wichtiger wäre, um die in den meisten Bundesländern in Grundzügen gesetzlich gesicherte Weiterbildungsförderung auf möglichst breite Füße zu stellen und zudem Möglichkeiten der häufig vernachlässigten Förderung kultureller und politischer Erwachsenenbildung zu schaffen. Auch stellt eine Annäherung an den Grundbildungsbegriff nicht nur von institutioneller, sondern auch von der Seite der Adressatinnen und Adressaten selbst und deren Bedürfnissen eine sinnvolle Erweiterung der Perspektive dar, um möglichst alle Interessen einzubeziehen.

Zukünftig muss es folglich darum gehen, die diversen Interessen aller beteiligten Akteure transparent zu machen und in die Diskussion um eine angemessene Grundbildung einzubinden. Gerade angesichts der ressortspezifischen Definition von

Grundbildung wäre hier eine Koordinierung bzw. zumindest ressortübergreifende Verständigung anzudenken.

Mit Blick auf weiterführende Forschung wäre zu untersuchen, inwieweit sich die für das Feld der öffentlichen Bildungsverwaltung relevanten Interessen und Machtverhältnisse sowie die daraus resultierende Ausdeutung von Grundbildung auch in anderen Feldern bzw. bei anderen Akteuren wiederfinden lassen. Welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten gibt es und wie werden diese begründet?

Auch bleibt abzuwarten, welche Konsequenzen sich hieraus für die Gestaltung von Programmen und Angeboten in der Praxis ergeben. Inwieweit kommt es aufgrund der aufgezeigten bildungspolitischen Setzungen zu Verschiebungen der Inhalte, Kompetenzen, Zielgruppen und Angebotsformate einer Grundbildung? Interessante Zugänge sind hier über Ansätze der Programm- bzw. Programmplanungsforschung denkbar, welche auf diese Weise die Frage der Verhältnisbestimmung allgemeiner, beruflicher und politischer Erwachsenen- und Weiterbildung andenken könnten.

Open Access Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Literatur

Barton, D., & Hamilton, M. (2000). Literacy practices. In D. Barton, M. Hamilton & R. lvanic (Hrsg.), *Situated literacies. Reading and writing in context* (S. 7–15). London: Routledge.

BMBF & KMK (2012). *Vereinbarung über eine gemeinsame nationale Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener in Deutschland 2012–2016.* http://www.bmbf.de/pubRD/NEU_strategiepapier_nationale_alphabetisierung%281%29.pdf. Zugegriffen: 27. Januar 2014.

Bourdieu, P. (2005). *Was heißt sprechen? Zur Ökonomie des sprachlichen Tausches*. Wien: Braumüller.

Bourdieu, P. (2014). *Über den Staat. Vorlesungen am Collège de France 1989–1992*. Berlin: Suhrkamp.

Bremer, H. (2010). Symbolische Macht und politisches Feld. In B. Lösch & A. Thimmel (Hrsg.), *Kritische politische Bildung. Ein Handbuch* (S. 181–192). Schwalbach: Wochenschau.

Döbert, M. (1999). *Grundbildung*. http://socioweb.leuphana.de/lexikon/lex_geb/begriffe/grundbil.htm. Zugegriffen: 10. Juni 2014.

Egloff, B. (2014). Grundbildung – Zur Einführung in den Themenschwerpunkt. Editorial. *Hessische Blätter für Volksbildung*, *64*(2), 103–106.

Euringer, C. (2016a). *Was ist „Grundbildung Erwachsener"? Das Grundbildungsverständnis der öffentlichen Bildungsverwaltung im Kontext von Interessen und Machtverhältnissen*. Dissertation. Hamburg: Universität Hamburg.

Euringer, C. (2016b). Grundbildung im Spannungsfeld förderpolitischer Interessen. *ALFA-Forum*, *89*, 36–41.

Europäische Kommission (2007). *Schlüsselkompetenzen für Lebenslanges Lernen. Ein Europäischer Referenzrahmen.* http://www.kompetenzrahmen.de/files/europaeischekommission2007de.pdf. Zugegriffen: 12. August 2015.

Faulstich, P., & Haberzeth, E. (2007). *Recht und Politik*. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Grotlüschen, A. (2010). *Erneuerung der Interessetheorie*. Wiesbaden: VS.

Grotlüschen, A., & Riekmann, W. (Hrsg.). (2012). *Funktionaler Analphabetismus in Deutschland. Ergebnisse der ersten leo. – Level-One Studie*. Münster: Waxmann.

Grotlüschen, A., Heinemann, A., & Nienkemper, B. (2009). Die unterschätzte Macht legitimer Literalität. *REPORT*, *32*(4), 55–67.

Grotlüschen, A., Bonna, F., Euringer, C., & Heinemann, A. (2014). Konsequenzen der Konstruktion von Literalität hinsichtlich der Vergleichbarkeit der Alpha-Levels mit den Niveaustufen des Europäischen

Referenzrahmens Sprachen. In H. Pätzold, H. v. Felden & S. Schmidt-Lauff (Hrsg.), *Programme, Themen und Inhalte in der Erwachsenenbildung* (S. 51–65). Baltmannsweiler: Schneider.
Holzkamp, K. (1985). *Grundlegung der Psychologie*. Frankfurt a. M.: Campus.
Holzkamp, K. (1995). *Lernen. Subjektwissenschaftliche Grundlegung*. Frankfurt a. M.: Campus.
Hopf, C. (1978). Die Pseudo-Exploration – Überlegungen zur Technik qualitativer Interviews in der Sozialforschung. *Zeitschrift für Soziologie*, *2*, 97–115.
Ioannidou, A. (2010). *Steuerung im transnationalen Bildungsraum. Internationales Bildungsmonitoring zum Lebenslangen Lernen*. Bielefeld: W. Bertelsmann.
Jann, W. (2008). Regieren als Governance-Problem. In W. Jann & K. König (Hrsg.), *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts* (S. 1–28). Tübingen: Mohr Siebeck.
Kegelmann, J. (2013). Die Zukunft der Verwaltung. In J. Kegelmann & K.-U. Martens (Hrsg.), *Kommunale Nachhaltigkeit* (S. 245–260). Baden-Baden: Nomos.
Koch, S. (2011). Steuerung aus neoinstitutionalistischer Perspektive. In C. Hof, J. Ludwig & B. Schäffer (Hrsg.), *Steuerung, Regulation, Gestaltung. Governance-Prozesse in der Erwachsenenbildung zwischen Struktur und Handlung* (S. 81–92). Baltmannsweiler: Schneider.
Linde, A. (2002). Analphabetismus – Alphabetisierung – Grundbildung. Unklarheiten und Gestaltungsräume. In M. Tröster (Hrsg.), *Berufsorientierte Grundbildung. Konzepte und Praxishilfen* (S. 17–31). Bielefeld: W. Bertelsmann.
Mallows, D., & Carpentieri, J. D. (2015). *Policy coherence*. http://www.basicskills.eu/wp-content/uploads/2015/06/Transcript.pdf. Zugegriffen: 31. August 2015.
Mey, G., & Mruck, K. (2010). Interviews. In G. Mey & K. Mruck (Hrsg.), *Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie* (S. 423–435). Wiesbaden: Springer VS.
Nienkemper, B. (2015). *Lernstandsdiagnostik bei funktionalem Analphabetismus. Akzeptanz und Handlungsstrategien*. Bielefeld: W. Bertelsmann.
Rat der Weiterbildung – KAW (2016). *Grundbildung als dynamischen Begriff verstehen. Deutsches Institut für Erwachsenenbildung und Rat der Weiterbildung – KAW führten Fachtagung zum Thema Grundbildung durch*. http://www.rat-der-weiterbildung.de/wp-content/uploads/2016/04/2016_04_20-Pressemitteilung-Fachtagung2.pdf. Zugegriffen: 05. Juli 2016.
Schemmann, M. (2007). *Internationale Weiterbildungspolitik und Globalisierung. Orientierungen und Aktivitäten von OECD, EU, UNESCO und Weltbank*. Bielefeld: W. Bertelsmann.
Strauss, A. L., & Corbin, J. M. (1996). *Grounded Theory. Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. Weinheim: Beltz.
Street, B. V. (1992). Sociocultural dimensions of literacy. Literacy in an international context. In UNESCO-Institut für Pädagogik (Hrsg.), *The future of literacy and the literacy of the future* (S. 41–53). Hamburg: Unesco Institute for Education.
Tenorth, H.-E. (2004). Stichwort: „Grundbildung“ und „Basiskompetenzen“. Herkunft, Bedeutung und Probleme im Kontext allgemeiner Bildung. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, *7*(2), 169–182.
Tröster, M. (2000). Grundbildung – Begriffe, Fakten, Orientierungen. In M. Tröster (Hrsg.), *Spannungsfeld Grundbildung* (S. 12–27). Bielefeld: W. Bertelsmann.

ZfW
DOI 10.1007/s40955-016-0068-7

veröffentlicht in Zusammenarbeit mit DIE

ORIGINALBEITRAG

Literacy level I and below versus literacy level IV and above

International results regarding participation in adult education

Anke Grotlüschen

Received: 29 April 2016 / Accepted: 19 July 2016
© The Author(s) 2016. This article is available at SpringerLink with Open Access.

Abstract Literacy as specified in the recent PIAAC survey (OECD 2013) is separated into competence levels. This allows a comparison of adults performing on literacy Level I and below versus those performing on Level IV and above. The PIAAC survey also contains variables on participation in adult education. Core findings confirm the Matthew effect for participation rates, but not for training hours.

Keywords Literacy · PIAAC · International and Comparative Research on Adult Education and Training

1 Adult education and training on literacy level one and below

Adult eduction and training provide opportunities to develop or maintain cognitive skills needed both at work and in everday life. Knowledge about the kind of training used by those performing on the PIAAC literacy scale on *Level I and below* is relevant for policy makers and practitioners who want to tailor their supply structures towards their needs. Following the publication of the results of large-scale assessments, several countries realized that the share of the population on Level I and below was much higher than thought. Many launched programs or strategies to improve their populations' skill levels. There is growing concern that those who were left behind in initial schooling and vocational education participate

Prof. Dr. A. Grotlüschen (✉)
Fachbereich Erziehungswissenschaft, Universität Hamburg, Binderstr. 34, 20146 Hamburg, Deutschland
E-Mail: anke.grotlueschen@uni-hamburg.de

Published online: 12 August 2016

less than average in adult education as well. Some countries set out benchmarks[1] for participation rates with regard to formal and non-formal adult education and training. All findings in this paper, which are not quoted from other publications, have been computed in a common publication project with the OECD Paris under the lead of William Thorn, published as Education Working Paper 131 (Grotlüschen et al. 2016). Analyses were mostly made with the STATA software and the PIAAC repest module, covering the complete dataset. This paper mostly relies on results that have not been published in the common report. The report focuses Level I and below because this cut-off is the main reference in Europe (EU High Level Group of Experts on Literacy 2012). Adult education and training is defined according to the Classificaton of Learning Activities (European Commission and Eurostat 2006).[2]

The focus in this article lies on the subpopulations on PIAAC literacy or numeracy *Level I and below* and their relation to adult education and training, to informal learning at work and learning strategies. The literacy Level I and below subpopulation is 15.5 % of the adult population (international average). Roughly a third of the low literate do participate in adult education, which is seen as unsatisfactory in several countries. To improve this situation, the research questions are:

- Do formal or non-formal formats attract larger shares of the low literate subgroup?
- Which formats are interesting for the subgroup, e. g. workshops, individual lessons or e-learning?
- How does the subpopulation work and which kinds of workplace support training activities?
- What is the role of informal learning at work?
- What are the reasons for participation and non-participation?
- Is there more demand than provision or vice versa? Is training needed, are jobs challenging?
- Do Level I and below subpopulations use learning strategies? Is there a need to improve these?

Three international adult education surveys, which are the *European Adult Education Survey* (AES), the EU *Labor Force Survey* (EU LFS) and the *Continuing Vocational Training Survey* (CVTS) regularly point to socio-demographic differences including initial education and clearly indicate that adult education depends on employment (Kaufmann and Widany 2013). Most of the variables' impact decreases if employment is controlled. Raw figures indicate that differences seem to decrease in order of their appearance to public awareness. Gender differences have lessened and partly vanished, age differences are decreasing, migration differences

[1] The German government wants 50 % of the population to participate in adult education and training and wants the low educated to reach participation rates of some 30 %. The reference survey is the Adult Education Survey, carried out every three to five years.

[2] Literacy-related nonrespondents have not been excluded. The international averages include all participating countries. Calculations have been carried out with the Stata PIAAC Repest Module (Francois Keslair, OECD) which includes weights and plausible values.

haven't decreased so far but may do so soon. Class differences – defined by formal education, employment and income – have not decreased.[3]

Several national literacy surveys focus literacy and numeracy Level I according to their own definitions and methodology. The French case shows that literacy rises while numeracy skills decline in the population (Jonas 2012). The *English Skills for Life surveys* in 2003 and 2011 also shifted the awareness from literacy towards numeracy (DfES 2003; BIS *Department for Business Innovation and Skills* 2011). The German survey LEO integrated reading and writing and pointed at the problem that most Level I difficulties consist in writing, not in reading (Grotlüschen and Riekmann 2012).

International literacy research claims that the Level I and below subpopulation is on average neither unemployed nor "foreign-born", as a major European consortium points out in their report (EU High Level Group of Experts on Literacy 2012). PIAAC shows differences between subpopulations of 24 countries. As the OECD Skills Outlook reports, the likelihood of participating in adult education and training (OECD 2013, p. 209) varies according to Level of literacy proficiency.

2 Adult education and training – general results

Participation rates in adult education and training do not necessarily translate into outcomes; however, they are a good indicator for lifelong learning activities in a country and have a long research tradition. According to PIAAC, the overall participation rates with regard to formal and non-formal adult education and training differ substantially. In some countries, over 70 % of the population participate regularly in lifelong learning (OECD 2013). Across all countries, it is the high skilled population that participate more in formal and non-formal adult education.

With a focus on the low-skilled population only, the average is 31.3 %; the highest participation rates reach nearly 50 % of the subpopulation in Norway, some 44 % in Denmark and more than 42 % in Sweden. The lowest participation rates are found in Poland, the Slovak Republic and Italy. The large range of the data – from 14 to 49 % – shows that countries can learn from well performing entities.

The reason for varying participation is not only to be seen in educational policies. Participation rates correlate with employment (see above). The countries under consideration have very different labor markets. The unemployment rates in the three countries with the highest overall participation rates are all below 10 % of the population (Norway: 3.2 %, Sweden 8.0 %, Denmark 7.5 %; cf. Rammstedt 2013, p. 211).

The German survey on the low-skilled population (*Level-One Survey LEO*, Grotlüschen and Riekmann 2012) shows comparable results regarding the participation rates (LEO: 28 % of the low-skilled population participate in non-formal adult education and training). From LEO, it is known that the majority of courses

[3] Multivariate analyses with data of the AES show that gender differences are not significant once employment is controlled for, age differences remain significant for the 50+ and migration effects remain significant for the youngest cohort of migrants aged 18 to below 30 (Kuper et al. 2013).

focus on forklift or truck driving licences, work security issues, welding licences or – for immigrants – German language courses (Bilger 2012). All these areas are subject to regulation and law and the attendees of these courses are usually obliged to participate.

2.1 Selectivity and efficacy

The question of whether adult education and training is efficient or not is relevant for funding and provision strategies. When access to training is non-selective, it is likely that progress will be slower and show less impact than when access is selective and thus allows only the better performers among a subpopulation (e. g. the unemployed) to enter the learning group.

When funders expect training providers to demonstrate the effects of training, providers tend to select participants more carefully and prefer to train those that have greater chances of performing well. This so-called "creaming effect" is quite well known and often criticized by practitioners. In this type of situation, all parties, the funders, the participants and the suppliers face something of a dilemma. Funding strategies, for example, may emphasize both efficacy and non-selectivity, i. e. the targeting of the most in need (i. e. those least likely to succeed). Correlations between *training participation* and *(literacy) performance* based on cross-sectional data always represent the outcome of the combined effects of selection and efficacy.

The raw regression coefficient from literacy onto formal and non-formal training is 26.2 points (international average). If socio-demographic and educational variables[4] are controlled for, the regression coefficients decrease substantially from 26.2 points on the PIAAC scale to 6.2 points (international average). This indicates that the relation between literacy and training is mostly influenced by education, employment and socio-demographics and that only a small effect remains, representing at the same time the *selectivity* and *efficacy* of adult education according to forms of learning.

2.2 Participation gaps by forms of learning (formal, non-formal, informal)

The forms of adult education show very different participation rates. The gaps between low and high skilled subpopulations also differ with regard to the form of learning. The gap between low-skilled population and high skilled population by forms of learning is:

- Formal Adult Education and Training: Participation rates 9.1 % versus 18.4 %.
- Non-formal Adult Education and Training: Participation rates 27.1 % versus 66.6 %.
- Informal Learning at Work (employed only): Proportion of those with highest agreement (top two): 36.0 % on Level I and below versus 36.9 % on Level IV and above.

[4] The values are controlled for age, gender, employment status, education, parents' education, self-reported health status, test language and native language and ICT use at home.

The PIAAC-index "Learning at Work" combines agreements to statements about *keeping up to date* or *learning by doing*. The overall distribution of agreement to the statements was divided into five percentiles so the percentages show the shares of people belonging to the percentiles. Among the low-skilled, 19 % belong to highest quintile (which means these 19 % agree nearly fully (80 to 100 %) with the statements on learning at work). The *top two quintiles* add up to roughly one third of the low-skilled population who most clearly agree with the question on whether they learn at work.

The gaps within formal adult education and non-formal education are large compared to learning at work among the working low-skilled population. This is usually discussed as a highly selective entry into non-formal education. The small gap regarding learning at work is possibly caused by the reduced subpopulation of only those who work. This leads to the conclusion that the selectivity is mostly caused by participation in the labor market.

The international comparison shows that the overall gaps differ between countries (Fig. 1). Both the shares of Level I participants as well as the gaps between high and low literate participants are interesting starting points for further comparative research.

3 Non-formal adult education and training

The overall gaps lie between the low and high skilled populations, not between the countries. Averages show that some 27 % of the low-skilled population participates in non-formal education while more than 66 % of the high skilled does so. For Numeracy, the shares are 28 and 66 % respectively. Evidence shows a strong influence of the workplace for non-formal training enrolment (the influence of the workplace

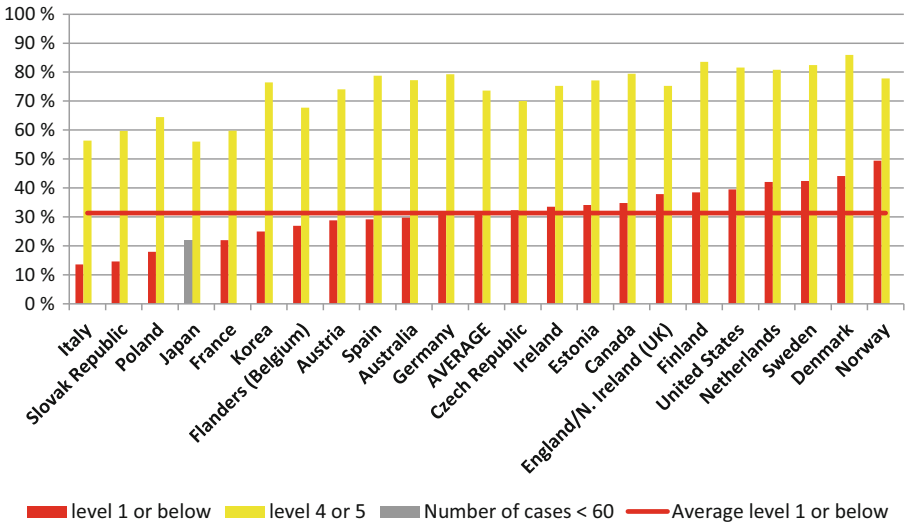


Fig. 1 Participation rates by Level and Country

on participation in adult education and training is well known in adult education research and has been repeatedly confirmed [CEDEFOP-European Center for the Development of Vocational Training 2010; Kaufmann et al. 2014; Friebel et al. 2000; Brüning and Kuwan 2002; Kuper et al. 2013]).

3.1 More training hours on level I than on higher levels

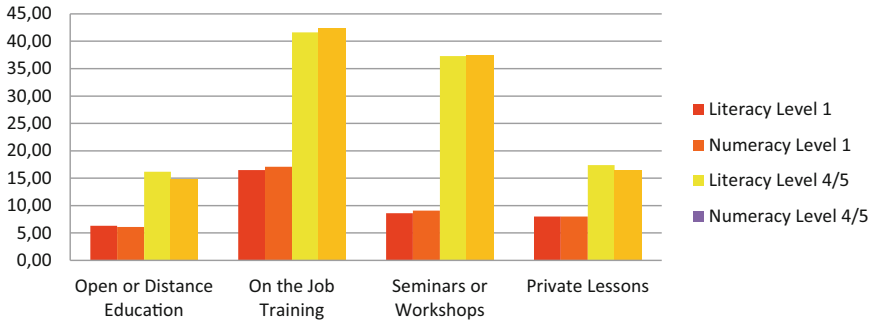
According to PIAAC, low performing adults (Level I and below) who participate in non-formal education receive more training hours than high performing adults (Level IV and above) who participate in non-formal education. The training volume shows that the mean for Level I performing adults lies at some 150 hours (international average for literacy performance) while this is 10 hours less on Level IV/5 and another 20 hours lower on Level II and III. The distribution is bimodal. It does not include formal education. An explanation for this could be the long-term course programs provided by job agencies for the Level I population as well as the language programs for migrants recently arrived.

The distribution by country shows that the peaks are on different Levels. In several northern European countries, the duration is highest on Level I, in England and Northern Ireland it is not significantly different by Level. Other countries like Korea and Spain have peaks on Level IV and above. In Australia, Poland and the US the Levels II or III receive the highest amount of training hours, but this does not necessarily differ significantly from the neighbouring Levels.

3.2 Participation by type of non-formal learning

Non-formal education consists of seminars and workshops, private lessons and open or e-learning formats. The index is made up of these four variables. The gap between the low and high skilled population is quite well known. Supposedly the causality behind the correlation runs in both directions: high performers have fewer problems entering adult education, and adult education helps to maintain or improve their skills.

Being low-skilled in *literacy* or *numeracy* affects the chances of participation in non-formal adult education only slightly. The pattern stays the same. The *types of non-formal adult education* differ widely, with on the job training and seminars or workshops being more attractive and accessible than e-learning or private lessons. This differs across countries and Levels as can be seen in the OECD report (Grotlüschen et al. 2016). The country-specific participation rates by *type of non-formal education* show a large variety in provision and demand for non-formal education. The post-Soviet countries that recently changed their systems do not show a common pattern (i. e. not offering seminars or focusing on distance learning). Fig. 2 demonstrates the importance of on the job training and the wide access gap in seminars and workshops. The smaller types of non-formal learning (open and distance learning and private lessons) have higher participation rates in northern countries than elsewhere. *Seminars and workshops* hint at an adult education system with public and commercial training institutions that are accessible to all who fulfil the conditions for the training offer. All countries seem to have this infrastructure



Percentage of adults by Activities - Last year -	Literacy Level I	Numeracy Level I	Literacy Level IV/5	Numeracy Level IV/5
Open or Distance Education	6.3%	6.1%	16.2%	14.9%
On the Job Training	16.5%	17.1%	41.6%	42.4%
Seminars or Workshops	8.6%	9.1%	37.3%	37.4%
Private Lessons	8.0%	8.0%	17.4%	16.5%

Fig. 2 Percentages of Participation by Literacy and Numeracy Level and by Type of Non-Formal Education

for Level IV and above performers. But several countries do not find Level I and below performers in their seminars and workshops.

3.3 Non-formal education by types of employment

As employment seems to be very influential for participation in adult and continuing education, a closer look at the type of employment is provided.

The majority of performers at Level I and below do not feel challenged enough in their jobs (international average: 77 %, see below), even at their very low literacy skill Level. That indicates monotonous workplaces. On the other hand, the skills available do not seem to match the requirements for all of the workplaces, as roughly a fourth to a third of the Level I and below performers express their need for more training (international average: 28 %, see below).

Certain features of jobs are associated with greater chances of participating in non-formal training. Overall, low-skilled individuals working in *skilled occupations*, in the *public sector*, in more *stable employment contracts* and in jobs that have *requirements for tertiary qualifications*, have higher rates of participation in non-formal education and training. In addition, low-skilled workers in jobs that involve *greater flexibility* for the employee have higher rates of training participation.

3.3.1 Quality of employment correlates with participation in adult education

While the impact of employment on formal and non-formal learning is clear, there are differences within the employed sections of the low-skilled population as well. Depending on which qualification a job would require nowadays, the share of participants rises significantly. Blue collar and elementary occupations lead to less further education than white collar jobs and skilled occupations. Job satisfaction and participation also correlate positively and significantly. The causality remains unclear. It may lie in the job itself as a third factor influencing both satisfaction and participation rates as well as in the satisfying effects of adult education.

3.3.2 Less flexible jobs correlate with low adult education participation rates

The workplace itself can be monotonous and dependent on other peoples' decisions, as well as flexible and to a certain extent subject to one's own decisions and influence. Deciding on the sequence of your tasks or the speed and rate of work indicates some influence and independence at the workplace, but monotony is the everyday reality for more than a third of the Level I and below subgroup, compared to some 20 % of the overall population. Low flexibility seems to reduce the likelihood of further education as the participation rates decrease from roughly 46 to roughly 36 %.

Some 42 % of the Level I and below employees have the opportunity to decide what time they start work and when they leave (compared to 53 % in the overall population). This kind of individual control over working hours might be necessary to attend courses and seminars and correlates positively with participation.

3.3.3 Security of employment correlates with participation in adult education

In case the working subpopulation of the low-skilled is employed in the public sector, their rates of participation in adult education are significantly higher (55 %) than in the private sector (38 %). While stable and fixed term contracts do not differ in terms of participation rates (44 %), the agencies and temporary employment opportunities offer significantly lower chances for adult education (29 %). The decrease of company size (as reported by the interviewees) does not lead to activities with regard to further education among the low-skilled population (participation rate: 44 %). Expanding companies offer more opportunities to their staff (52 %). Perhaps they face more training needs because of newly employed staff that needs initial inhouse training.

4 The difficulties to get access to training

The share of low-skilled people who expressed an interest in training mostly report that the reasons for not starting are lack of support, being busy with work and family issues and the costliness of the training. Those who did participate state doing their job better as the most relevant reason. On the other hand, being obliged to attend training is a crucial factor for participation as well. This reveals *paradox effects* of

jobs as the core reason for training and – at the same time – being busy at work as the core hindering factor.

4.1 Training wanted, but not started

Among the low-skilled population we find between 4 and nearly 30 % who wanted training, but did not start. The international average is 17.1 %, for the numeracy low-skilled population it is 17.7 %. The highest shares with more than one quarter of the numeracy low-skilled population agreeing to the statement (training wanted) are in the USA (28.1), Sweden (25.8), Denmark (25) and Ireland (24.5). This changes slightly if literacy is used for the definition of the subpopulation, with Sweden, USA, Ireland and Spain ranking highest. Within the high skilled population the average is 35.9 % (literacy) and 34.2 % (numeracy). In nearly all countries, the proportion of those who reported wanting training but not starting ranges from a quarter to nearly half of the high skilled population. The USA has the highest values, with more than 50.5 % in both domains (literacy and numeracy).

The large differences between the low-skilled populations' relatively low values and the high skilled populations' values between 20 and 50 % show that this is more than a social desirability effect. Activating these sections of the subpopulation would double the figures of adult education participation among the low-skilled population for many countries.

4.2 Reasons for non-participation within the low-skilled population

Work, family and numerous non-specified reasons (other) are reported to be the most hindering factors, followed by financial issues, structural barriers, not meeting the criteria and unforseen circumstances. This is followed by one in five persons facing or anticipating financial problems in connection with adult education and training. Even if sometimes the course is free of charge, people assume it must cost something, because they are already used to having to pay everywhere (cf. Heinemann 2014).

Time constraints are mentioned as a strong barrier. But as we know from qualitative research, this might be an escape category: people tend to report time issues; but the non-reported, hidden reason is that they see no thematic relation between the training and their everyday challenges (Grotlüschen 2003).

Regarding the unspecified reasons (other), this indicates either people cannot tell what kept them from starting or they have reasons which are not covered by the answer options. Early research found that *time, money and lack of connections* was the famous formula for non-participation in the 1960s (Strzelewicz et al. 1966). From the new century on, fear of being too old or too unprepared are reported according to the theory and research on "social fields" (Barz and Tippelt 2004) or with regard to non-participants and never-participants (Schröder et al. 2004). Four types of abstinence have been classified (Bolder and Hendrich 2000) and the development of thematic interest has been distinguished into phases (Grotlüschen 2010). Postcolonial and intersectional approaches have also been used to pinpoint

migrant women's reasons for learning, suggesting the importance of "citizenship capital" (Heinemann 2014).

4.3 Reasons for participation within the low-skilled population

The international averages[5] show that "doing the job better" and "improving career prospects" is ticked by more than 45 % of those low-skilled who participate in adult education. Another 20.9 % state they were obliged to participate. The threat of losing the job is not an issue. This might mean that the jobs are secure or that adult education would not change the job situation anyway. Amongst unqualified or low qualified adults the latter idea is common (Grotlüschen and Brauchle 2004; Schiersmann 2006).

4.4 Job requirements: not challenged enough or needing more training

The variables used here are controversially discussed as the measurement of skills mismatch (Perry et al. 2014). But the question in this section is not the mismatch between skills and jobs, the question is whether and how low performers engage in further education.

Level I and below performers might find themselves in monotonous workplaces where they are not challenged enough and therefore have neither the opportunity nor the need for informal learning activities at work. Those who do not feel challenged enough are some 77 % of the literacy Level I and below population (international average), ranging from nearly 88 % in Germany to 63 % in Finland, Japan being an outlier with 28 %. Being insufficiently challenged and having very low literacy skills allows the conclusion that the workplaces under consideration require rather few skills. Similarily, the underchallenged 86 % of the Level IV/V performers will be interpreted as low requirements for highly performing employees.

In case the Level I and below performers enter more qualified jobs and find themselves equipped with fewer skills than required, this should lead to the necessity of training. One would expect that the lower the skills, the higher the need for training would be. Some 28 % on Level I and below say they need more training, while this figure increases slowly but steadily up to 36 % of the Level IV/V performers.

On Level I and below, 77 % feel underchallenged while 28 % need training. The latter will either try to get non-formal training or start to improve their skills informally. The following section shows that a quarter up to a third of them reports learning at work every day.

4.5 Learning strategies and adult education

Six items form an indicator called "Learning Strategies". The index is abbreviated as "Readiness to Learn" in the questionnaire. The theoretical discussion is published in the Conceptual Framework underlying the Background Questionnaire (OECD 2011, p. 18), but some of the indicators are not available in the final questionnaire

[5] If the distribution is split by country, the categories often have less than 60 cases.

anymore, so the direct link between theoretical idea in 2011 and the published index in 2013 remains unclear. Results should be interpreted carefully.

The overall result shows an international pattern where Asian countries versus post-Soviet and Western countries seem to differ. This may be a cultural pattern underlying the self-reported answers.

Bivariate correlations between learning strategies and participation rates are low (in this case computed via the IDB Analyzer Software and with SPSS). The international averages turn out to be:

- 0.11 for formal adult education (s.e. < 0.00, range from 0.04 in the Czech Republic to 0.19 in Estonia).
- 0.14 for non-formal education (s.e. < 0.00, range from 0.08 in Norway to 0.21 in Estonia).
- 0.21 for informal learning at work (s.e. < 0.00, range from 0.13 in Korea to 0.30 in Austria).

Learning strategies of the Level I and below subpopulation have rather small correlations with their participation in adult education and learning. This is striking and may need further investigation.

The theoretical approach sketched out in the conceptual framework of the background questionnaire would suggest that learning strategies, which form an index based on the theory of metacognition, should be quite influential for learning (OECD 2011). On the other hand, this might differ between *learning outcomes* and *participation rates*.

5 Summary of findings

Adult education and training is on the rise in the long-term view but in all countries it is divided according to competence and qualification. PIAAC confirms the well-known Matthew Effect, but the gaps differ between countries. Countries with high shares in training participation among the low literate subpopulation tend to be the countries with low unemployment rates. The composition of literacy Level I and below also differs substantially as well as countries' supply structures for recently arrived migrants.[6]

Training duration does not necessarily confirm the Matthew Effect. The international average shows that Level I and below performers receive more training hours if they enter adult education. This differs considerably across countries.

PIAAC allows study of the relation between proficiency and adult education by controlling the other predictors. The causality is two-directional: the more literate parts of the population receive easier access to adult education and training (selectivity) while those who attend adult education and training preserve and improve their literacy proficiency (efficacy). Findings indicate that countries perform rather differently in this respect. The types of supply – formal, non-formal, informal – also show quite different results in this combination of selectivity and efficacy. Non-

[6] See David Mallows' findings in Grotlüschen et al. (2016).

formal learning has the strongest positive relation with literacy, while informal learning is negatively associated with literacy. That means literacy Level I and below performers agree that the learning required for their job takes place at work.

Regarding the forms of provision, the results show very little formal adult education and training, the average rate being below 10 % (range 3 to 18 %) compared to more than 18 % within Level IV and above performers and more than 30 % Level I participation rate in non-formal learning. It could be worth communicating to the target group which pathways are open after initial formal education, where they lead to and what kind of support structures exist.

Non-formal learning is easier to access for low literate adults. The type of non-formal education matters (e-learning and private lesson sversus on the job training or seminars). Job quality, flexibility and security seem to be relevant as well.

- The quality of employment, sketched out with the variables *qualification requirement, position* and s*atisfaction*, correlates slightly, but significantly positive with non-formal learning opportunities. Monotonous jobs can lead to a decrease in skills.[7]
- The flexibility of work, understood as the possibility to make decisions on the *sequence of tasks,* about *how to do your work*, about *speed* and how to organize *working hours* within a day, correlates differently with participation rates. Here high and medium flexibility correlates most with the participation in non-formal leraning.
- A third subsection of indicators were selected to hint at the feeling of security of employment with regard to *contract stability*, the *increase or decrease of the company* as well as the *public or private sector* of employment: Higher stability seems to improve participation rates even if only the employed subpopulation of Level I and below is taken into consideration.

These three subsections were conducted with the employed among the literacy Level I and below. The differences between qualified and unquailified positions, flexible and monotonous jobs and more or less feeling of job security are significant, but remain small. On average, 66 % of the low literate adults are employed, this is the majority, but still below average.[8]

Practitioners from companies and training institutions also state that the target groups under consideration do not necessarily show a large demand for training, but PIAAC data show that it could be possible to engage more low performers in learning.

- On average, 17 % of the literacy Level I and below report they wanted training in the past 12 months but did not start. This differs substantially by country (4 to 28 %). The rate is much lower than among highly literate adults.
- Reasons for non-participation are lack of time because of family and job commitments as well as the cost. “Other” remains a large category.

[7] See Stephen Reder’s findings in Grotlüschen et al. (2016).

[8] See David Mallows’s findings for more details about employment and family status within the subpopulations and compared to the average adult populations in Grotlüschen et al. (2016).

- Reasons for participation are mostly job related (do my job better, job promotion). Upskilling to prevent job loss does not seem to be relevant for this population.

Overall, workplace requirements drive people to upskill and at the same time being busy at the workplace prevents people from finding the time to do this. This paradox holds throughout domains and Levels.

The data represent two characteristics of low literate meeting high or low expectations at work. Monotonous workplaces and never having to learn at work correspond for a large part of the target group. Some 77 % of the Level I and below subpopulation feels underchallenged at work (compared to 86 % of the Level IV and above). This reflects monotonous and unqualified workplaces.

On the other hand those low literate groups who find themselves in qualified jobs agree they need training and this is confirmed by their activity in learning at work. Some 28 % agrees to need further training. Those in need of training or upskilling receive it at work.

Active learning strategies are widespread even amongst the low-skilled. The majority of the low-skilled population has to be considered at least partly as capable of and interested in learning or using learning strategies. But there is a minority of low literate and numerate adults who even do not use the most widespread techniques, e. g. 18.5 % of the low-skilled population very rarely search for additional information. Learning strategies have significant, but low bivariate correlation effect sizes with learning at work, non-formal adult education and formal adult education, indicating that those ready to learn do not necessarily end up in doing so.

6 Conclusions and recommendations

As a whole, *stereotypes* about literacy or numeracy Level I and below parts of the populations contain assumptions about how willing and capable this group is with regard to further adult education and training. The answer is the same than in the other chapters of the OECD Thematic Report "Adults with Low Proficiency" (Grotlüschen et al. 2016), even if the picture is more difficult to see. The overall average participation rate is 46 %, the average literacy Level I and below participation rate is at 31.3 %. The assumption that none of the affected would continue to learn is therefore false. Roughly one third does so. That is much more than those who arrive in literacy provision.

Provision is often focused around the *domain* of reading and writing. But participation in adult education within this group will often focus how to handle machines, vehicles or techniques, care for safety regulations, or how to use most recent healthcare approaches. Language and literacy is not the reason why people attend these seminars and national strategies should focus on overall participation in adult education, not on literacy provision only.

In case lifelong learning is accepted as an appropriate strategy for adopting changes in technology and globalization, countries often raise awareness by *benchmarking* participation rates they want to reach. By benchmarking overall participation rates one could also benchmark for the low literate or numerate, for example

to reach at least the international average in participation. If more than 30 % of the subgroup participates in adult learning and another 17 % wanted but didn't start, the range between those two figures is the area where benchmarks could be placed. It could be interesting to collect benchmarks throughout the participating countries.[9]

Formal, non-formal learning and learning strategies are – on average – positively associated with *proficiency* with small positive effect sizes, indicating that the more proficient enter adult education and preserve or improve their skills. The question whether adult education and training provision can influence proficiency has to be addressed with longitudinal data. But from PIAAC data it is already clear that the contemporary approaches' impact does not exceed a few points on the PIAAC scale. Countries have to look carefully at their training provision and continue to improve the access to formal and non-formal training as well as the quality. The latter also raises the question of professional adult education trainers and their payment.

Informal learning at work, which is less selective than other forms, could be used as a starting point for more strategic pathways for upskilling, new combinations of informal access and pathways to more formal, broadened, long-term and certified further education seem to take the best out of both approaches: access via informal learning, efficacy via non-formal and formal learning.

General information about lifelong learning at the end of *compulsory school* could be of vital importance as this is the last stage where "those out of reach" can be reached systematically. This might also mean that either teacher education has to include knowledge about lifelong learning opportunities or guidance institutions have to be available that can be visited in the last school year.

Employment requires and fosters non-formal learning and it is a barrier because of the lack of time. The findings point at a large demand of training that is hindered by time constraints and costliness. Overall, workplace requirements drive people to upskill and at the same time being busy at the workplace prevents people from finding the time to upskill as well. This *paradox* holds throughout domains and levels.

In case work requires learning, the Level I and below group seems to match it, perhaps because the skills available are not enough to meet job demands. Still the amount of non-learning employees on literacy Level I and below seems remarkable. This may be caused by jobs with very low requirements and therefore the risk for the workforce to lose skills by not using them. *Exposure* do demanding tasks is a relevant motivator for both informal and non-formal learning.

Last, but not least, *learning strategies* show that literacy Level I and below groups do have a considerable set of strategies to get by, but the extent of use is not as large as among the more proficient adults and they do not lead to course participation. In case learning strategies are agreed as an important part of lifelong learning activity, the policy makers and practitioners could take into consideration to explicitly train these strategies and raise awareness for them.

[9] Lisbon program benchmark (12 % participation rate in the last 4 weeks according to Lifelong Learning ad hoc module), the High Level Group of Literacy Experts (maximum of 15 % share of the population performing on Level I and below) or benchmarks based on the AES (German average aim: 50 % participation rate in the last 12 months and 30 % average within the low educated).

Open Access This article is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.

References

Barz, H., & Tippelt, R. (Eds.). (2004). *Weiterbildung und soziale Milieus in Deutschland. Adressaten- und Milieuforschung zu Weiterbildungsverhalten und -interessen*, vol. 2. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Bilger, F. (2012). (Weiter-)Bildungsbeteiligung funktionaler Analphabet/inn/en Gemeinsame Analyse der Daten des Adult Education Survey (AES) und der leo. In A. Grotlüschen & W. Riekmann (Eds.), *Alphabetisierung und Grundbildung: Vol. 10. Funktionaler Analphabetismus in Deutschland. Ergebnisse der ersten leo. – Level-One Studie* (pp. 254–275). Münster: Waxmann.

BIS – Department for Business Innovation and Skills (2011). 2011 Skills for Life Survey: Headline Findings (*BIS Research Paper 57*). www.bis.gov.uk. Accessed 10 Aug 2016.

Bolder, A., & Hendrich, W. (2000). *Fremde Bildungswelten: Alternative Strategien lebenslangen Lernens*. Opladen: Leske + Budrich.

Brüning, G., & Kuwan, H. (2002). *Benachteiligte und Bildungsferne – Empfehlungen für die Weiterbildung*. Bielefeld: W. Bertelsmann. http://www.gbv.de/dms/hebis-darmstadt/toc/104779950.pdf. Accessed 10 Aug 2016.

CEDEFOP – European Center for the Development of Vocational Training (2010). *Employer-provided vocational training in Europe: evaluation and interpretation of the third continuing vocational training survey*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

DfES (2003). *The Skills for Life survey: a national needs and impact survey of literacy, numeracy and ICT skills.* Norwich. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32277/11-1367-2011-skills-for-life-survey-findings.pdf. Accessed 10 Aug 2016.

EU High Level Group of Experts on Literacy (2012). *Final Report.* http://ec.europa.eu/education/policy/school/doc/literacy-report_en.pdf

European Commission & Eurostat (2006). *Classification of Learning Activities. Manual.* Luxemburg. http://www.uis.unesco.org/StatisticalCapacityBuilding/Workshop%20Documents/Education%20workshop%20dox/2010%20ISCED%20TAP%20IV%20Montreal/NFE_CLA_Eurostat_EN.pdf. Accessed 10 Aug 2016.

Friebel, H., Epskamp, H., & Knoblauch, B. et al. (2000). *Bildungsbeteiligung: Chancen und Risiken; eine Längsschnittstudie über Bildungs- und Weiterbildungskarrieren in der "Moderne". Schriftenreihe der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg, vol. 4.* Opladen: Leske + Budrich.

Grotlüschen, A. (2003). *Virtuell und selbstbestimmt? Internationale Hochschulschriften, 417.* Münster: Waxmann.

Grotlüschen, A. (2010). *Erneuerte Interessetheorie. Vom Zusammenspiel pragmatischer und habitueller Achsen bei der Interessegenese. Theorie und Empirie Lebenslangen Lernens*. Wiesbaden: VS.

Grotlüschen, A., & Brauchle, B. (2004). *Bildung als Brücke für Benachteiligte. Hamburger Ansätze zur Überwindung der Digitalen Spaltung: Evaluation des Projekts ICC – Bridge to the Market*. Münster: LIT.

Grotlüschen, A., & Riekmann, W. (Eds.). (2012). *Alphabetisierung und Grundbildung: Vol. 10. Funktionaler Analphabetismus in Deutschland: Ergebnisse der ersten leo. – Level-One Studie*. Münster: Waxmann.

Grotlüschen, A., Mallows, D., Reder, S., & Sabatini, J. (2016). *Adults with low proficiency in literacy or numeracy: the survey of adult skills (PIAAC) thematic report (OECD education working papers no. 131).* http://www.oecd-ilibrary.org/education/adults-with-low-proficiency-in-literacy-or-numeracy_5jm0v44bnmnx-en?crawler=true. Accessed 10 Aug 2016.

Heinemann, A.M. (2014). *Teilnahme an Weiterbildung in der Migrationsgesellschaft: Perspektiven deutscher Frauen mit "Migrationshintergrund"* (1st edn.). Theorie bilden, vol. 33. Bielefeld: Transcript.

Jonas, N. (2012). Pour des générations les plus récentes, les difficultés des adultes diminuent à l'écrit, mais augmentent en calcul *(INSEE PREMIERE No. 1426 Décembre 2012)*. http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1426. Accessed 10 Aug 2016.

Kaufmann, K., & Widany, S. (2013). Berufliche Weiterbildung – Gelegenheits- und Teilnahmestrukturen. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, *16*(1), 29–54.

Kaufmann, K., Reichart, E., & Schömann, K. (2014). Der Beitrag von Wohlfahrtsstaatsregimen und Varianten kapitalistischer Wirtschaftssysteme zur Erklärung von Weiterbildungsteilnahmestrukturen bei Ländervergleichen. *Report. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung*, *37*(2), 39–54.

Kuper, H., Gnahs, D., & Hartmann, J. (2013). Resümee – Weiterbildungsberichterstattung und Weiterbildungsforschung mit dem deutschen AES. In F. Bilger, D. Gnahs, J. Hartmann & H. Kuper (Eds.), *Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung. Weiterbildungsverhalten in Deutschland. Resultate des Adult Education Survey 2012* (pp. 351–355). Bielefeld: W. Bertelsmann.

Kuper, H., Unger, K., & Hartmann, J. (2013). Multivariate Analyse zur Weiterbildungsbeteiligung. In F. Bilger, D. Gnahs, J. Hartmann & H. Kuper (Eds.), *Theorie und Praxis der Erwachsenenbildung. Weiterbildungsverhalten in Deutschland. Resultate des Adult Education Survey 2012* (pp. 95–107). Bielefeld: wbv.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2011). *PIAAC Conceptual Framework of the Background Questionnaire Main Survey*. Ref. Doc.: PIAAC(2011_11)MS_BQ_ ConceptualFramework.docx.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2013). *OECD Skills Outlook 2013. First Results from The Survey of Adult Skills*. OECD Publishing. doi:10.1787/9789264204256-en

Perry, A., Wiederhold, S., & Ackermann-Piek, D. (2014). How can skill mismatch be measured? *methods, data, analyses*, *8*(2), 137–174. doi:10.12758/mda.2014.006.

Rammstedt, B. (Ed.) (2013). *Grundlegende Kompetenzen Erwachsener im internationalen Vergleich: Ergebnisse von PIAAC 2012*. Münster (u.a.): Waxmann.

Schiersmann, C. (2006). *Profile lebenslangen Lernens: Weiterbildungserfahrungen und Lernbereitschaft der Erwerbsbevölkerung*. DIE spezial. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Schröder, H., Schiel, S., & Aust, F. (2004). *Nichtteilnahme an beruflicher Weiterbildung: Motive, Beweggründe, Hindernisse.* Bielefeld: W. Bertelsmann.

Strzelewicz, W., Raapke, H.-D., & Schulenberg, W. (1966). *Bildung und gesellschaftliches Bewußtsein: Eine mehrstufige soziologische Untersuchung in Westdeutschland.* Stuttgart: Ferdinand Enke.

ZfW
DOI 10.1007/s40955-016-0069-6

veröffentlicht in Zusammenarbeit mit DIE

REZENSION

Beraten

Tim Stanik

© Der Autor 2016. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Cornelia Maier-Gutheil. *Beraten*. Stuttgart: W. Kohlhammer, 147 Seiten, 24,- €. ISBN 978-3-17-022473-5

Dass Beraten eine Kerntätigkeit von Pädagoginnen und Pädagogen darstellt, ist unstrittig. Schwieriger dagegen ist die Frage zu beantworten, inwiefern sich pädagogische Beratungen von anderen Beratungsformaten unterscheiden lassen. Hier setzt die Veröffentlichung „Beraten“ an, die in der Reihe „Pädagogische Praktiken“ erschienen ist. Die Reihe richtet sich laut Herausgeberinnen und Herausgebern an Studierende sowie an Praktikerinnen und Praktiker, um sowohl kompakte theoretische Einführungen in verschiedene pädagogische Handlungsformen zu geben als auch Reflexionsangebote für professionelles Handeln zur Verfügung zu stellen. Beides, um es bereits vorwegzunehmen, löst dieser Band uneingeschränkt ein. Ausgangspunkte für die Darstellung der pädagogischen Praktik „Beraten“ sind theoretische und empirische Auseinandersetzungen mit den spezifischen Bedingungen in vier pädagogischen Kontexten. Ziel ist es nach Angaben der Autorin, mit Hilfe dieses Zugangs Beraten als „spezifische pädagogische Handlungsform“ (S. 14) zu beschreiben.

Zunächst werden im ersten Kapitel unter Rückgriff auf Jörg Knoll pädagogische Situationen mit Beratungscharakter unterschieden: integrierte/implizite, integrierte/explizite und differenzierte/explizite Situationen. Im Anschluss wird in das auf Gesprächsanalysen beruhende Handlungsschema von Beratung nach Werner Kallmeyer eingeführt und die Handlungsform von Therapie und Bildung abgegrenzt. Im zweiten Kapitel referiert Maier-Gutheil feldbezogene, strukturtheoretisch-interaktionistische und historisch-phänomenologische Perspektiven, mit deren Hilfe bislang

Dr. T. Stanik (✉)
Universität Tübingen, Tübingen, Deutschland
E-Mail: tim.stanik@uni-tuebingen.de

Published online: 16 August 2016

versucht wurde, das Pädagogische in pädagogischen Beratungen zu identifizieren bzw. zu definieren. In einer anschließenden Synopse werden aus der strukturtheoretisch-interaktionistischen und aus der phänomenologisch-historischen Perspektive erste übergreifende Merkmale pädagogischen Beratens abgleitet. Den Hauptteil des Bandes bildet mit einem Umfang von 80 Seiten das dritte Kapitel, in dem Beraten in den Kontexten Schule, Sonderpädagogik, Sozialpädagogik und Erwachsenen-/Weiterbildung mit Hilfe von vier Kategorien (Adressatinnen und Adressaten, institutionelle Kontexte, Themen/Anlässe, (Kern-)Aktivitäten/Spannungsfelder) dargestellt wird, die jeweils in einem Zwischenfazit zusammengefasst werden. Es wird die im ersten Kapitel eingeführte Unterscheidung aufgegriffen, da integrierte/implizite und differenzierte/explizite Beratungssituationen behandelt werden. Für die Darstellungen entlang der Kategorien greift die Autorin auf empirische Daten (Interview- und Transskriptausschnitte) bzw. auf Ergebnisse qualitativer Beratungsstudien zurück, um auf den jeweiligen Kontext bezogen strukturelle Merkmale, professionelle Herausforderungen und Antinomien in Beratungen aufzuzeigen. Abschließend werden die zentralen Ergebnisse in einem Fazit gebündelt, in dem die Besonderheiten der „Binnenstrukturen“ (S. 127), die institutionellen Rahmenbedingungen von Beratungen, die Abgrenzungen zu anderen pädagogischen Praktiken sowie Merkmale und Herausforderungen pädagogischen Beratungshandelns diskutiert werden.

Mit Hilfe der Kategorien Adressatinnen und Adressaten, institutionelle Kontexte und Themen/Anlässe wird ein insbesondere für Studierende zu empfehlender, systematisch gut aufbereiteter und umfassender Überblick über Beraten in den jeweiligen Kontexten gegeben. Mit den Darstellungen in der Kategorie (Kern-)Aktivitäten und Spannungsfelder werden darüber hinaus auch für erfahrene Beratende Reflexionsangebote gemacht, die kompakt dargestellt, aber dennoch gut veranschaulicht sind. Wünschenswert wären hier allenfalls noch tabellarische Übersichten gewesen, die die Merkmale von Beraten in den vier Kontexten gegenübergestellt hätten.

Der Autorin gelingt es insgesamt, einen wichtigen, den Diskurs bereichernden Beitrag zu leisten, der sich der noch weitgehend unbeantworteten Frage nach dem Pädagogischen in pädagogischen Beratungen nicht präskriptiv-normativ, sondern deskriptiv-empirisch nähert. Es werden sowohl die relevanten theoretischen Diskurse als auch der aktuelle Stand der empirischen Beratungsforschung aufgegriffen, um daraus konstitutive und kontextübergreifende Charakteristika dieser pädagogischen Handlungsform abzuleiten. In diesem Zusammenhang ist lediglich kritisch anzumerken, dass die Autorin die Semantik der „Praktik“ der Reihe übernimmt, ohne diese theoretisch einzuordnen.

Open Access Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.