

Plädoyer für ein Bundesamt zur Grundbildungssicherung

# WAS AUS PIAAC FOLGEN MUSS

Ingrid Schöll

PIAAC zeigt, dass es vielen Erwachsenen in Deutschland an grundlegenden Kompetenzen mangelt, und bildet damit eine Problemsituation ab, deren Behebung neue Strukturen erfordert. Vor diesem Hintergrund plädiert die Autorin für die Einrichtung eines Bundesamtes zur Sicherung von Grundbildung, um ein flächendeckendes, vom Bund getragenes Angebot an Grundbildungskursen zu schaffen.

Die PIAAC-Debatte im vergangenen Herbst verursachte Aufregung. Der Bildungsstandort Deutschland war – leider nur kurzfristig – alarmiert (vgl. u.a. Süddeutsche Zeitung vom 8.10.2013, Wirtschaftswoche vom 8.10.2013 sowie Die Zeit vom 10.10.2013). Forderungen nach besserer Förderung der Weiterbildung wurden laut. Schließlich hatte ein internationaler Vergleichstest gezeigt, dass die Grundbildung vieler in Deutschland lebender Menschen als defizitär angesehen wurde – mit im Alter steigender Tendenz. Während Deutschland in alltagsmathematischen Kompetenzen leicht über dem und in den technologiebasierten Problemlösekompetenzen im OECD-Durchschnitt verortet ist, liegt die Lesekompetenz statistisch signifikant unter dem OECD-Durchschnitt. Verschärft wird dies noch durch den Hinweis der Forscher, dass Deutschland einen vergleichsweise hohen Anteil an Personen hat, die nicht über die niedrigste Lesekompetenzstufe hinauskommen (vgl. Rammstedt u.a. 2013).

Darüber hinaus steht fest: Wer die Bildungsdebatte der letzten Jahre verfolgt hat, konnte von PIAAC nicht wirklich überrascht sein. Klemm (2004) hat – zumeist mit Rekurs auf schulische Übergangsdefizite – dargelegt, dass eine große Zahl junger Menschen

heranwächst, die nicht lernfähig im Sinne des lebenslangen Lernens sind. Geißler/Weber-Menges (2008) haben bereits vor einigen Jahren auf die Gefahr einer tendenziellen »Unterschichtung« Deutschlands durch eine verspätete Zuwanderungsgesetzgebung hingewiesen. Demzufolge sind Menschen mit Migrationshintergrund in der Unterschicht überrepräsentiert und in den mittleren und oberen sozialen Schichten unterrepräsentiert. Junge Menschen mit Migrationshintergrund kommen somit deutlich häufiger aus sozial schwachen Familien als junge Einheimische.

Diese Situation ist in Deutschland wesentlich zugespitzter als in anderen europäischen Ländern oder in klassischen Einwanderungsländern (z.B. Kanada), die fast keine Unterschichtungsphänomene und dementsprechend auch wesentlich geringere Leistungsklüfte zwischen Migranten und Nichtmigranten aufweisen (vgl. Geißler 2012, S. 13f.). Daher ist es unwesentlich, ob sich mehr oder weniger Migrantinnen und Migranten in den PIAAC-Problemgruppen befinden; Fakt ist, dass es viele erwachsene Menschen gibt, die aufgrund ihrer Grundbildungsdefizite nicht in anspruchsvollere Berufstätigkeiten vermittelbar sind. Das Zuwanderungsgesetz wurde erst im Jahr 2005

verabschiedet. Bis zu seinem Inkrafttreten wurden wahrscheinlich viele Menschen mit Grundbildungsdefiziten eingebürgert (vgl. von Loeffelholz 2014, S. 23). Die aus der verspäteten Zuwanderungsgesetzgebung resultierenden Probleme (vgl. Geißler/Weber-Menges 2008, S. 18f.) scheinen seit 2005 partiell auf, denn seit dieser Zeit vermitteln Arbeitsagenturen und Jobcenter eingebürgerte Arbeitslose mit teils dramatisch defizitären Sprachkenntnissen in Integrationskurse. In diesem Kontext sollte zudem der Zusammenhang zwischen dem Abbau sprach- und schriftferner Arbeitsplätze in der Schwerindustrie seit den späten 1980er Jahren in einigen Regionen Deutschlands und dem damit verbundenen Problem nicht mehr abrufbarer (weil lange nicht benötigter) Grundkenntnisse der Arbeiter in Sprache, Mathematik oder anderen Bereichen erwähnt werden.

---

## Grundbildungssicherung durch ein Bundesamt

---

Mit PIAAC kann also folgende Problemsituation konstatiert werden: »Das deutsche Schulsystem und die darauf folgenden Bildungsinstitutionen sind anscheinend nicht in der Lage, die gesamte deutsche Bevölkerung mit Grundkompetenzen auszustatten, die über das elementare Niveau von Stufe I hinausgehen. Von daher bedarf es nach Ende der Schul- und Ausbildungszeit, das heißt auch im Erwachsenenalter, weiterer Bildungsangebote, die den Erwerb und die Weiterentwicklung von Grundkompetenzen fördern« (Rammstedt u.a. 2013, S. 25). Dabei zeigt der deutsche PIAAC-Bericht deutlich, »dass die Personengruppe mit den geringsten Kompetenzen die vergleichsweise geringste Teilnahmequote an formaler Weiterbildung aufweist« (ebd.).

PIAAC hat Grundkompetenzen in den Bereichen Lesen, Mathematik und technologiebasierte Problemlösekompetenz erhoben. Teilhabe in Gesellschaft und Beruf verlangt heute zudem noch per-

sönliche, basale Wirtschaftskompetenz und grundlegende Kenntnisse im Englischen. Eine umfassende Definition von Grundbildung steht noch aus, könnte sich aber in Teilen am Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR) orientieren. Für fast alle oben genannten Themen bietet die Erwachsenenbildung aber bereits strukturierte, lernzielorientierte und vor allem zertifizierte Abschlüsse.

Der PIAAC-Bericht zeigt also eine mit arbeitsmarktbezogenen Konsequenzen verbundene Problemsituation auf (ebd, S. 26), deren Behebung neue Strukturen erfordert. Diese Aufgabe könnte ein neu geschaffenes »Bundesamt zur Sicherung von Grundbildung« übernehmen. Ein solches Bundesamt kann alle Daten der Arbeitsmarktforschung bündeln und Kurse anbieten, in denen Menschen, die arbeitslos oder aufgrund fehlender Qualifikation dauerhaft prekär beschäftigt sind, Qualifikationsdefizite in den oben genannten Feldern beseitigen können. Angesichts vieler föderaler Bedenken, Kompetenzen im Bildungsbereich an Bundesinstitutionen zu übertragen, wäre es möglicherweise sinnvoll, die Tätigkeit eines solchen Amtes zunächst einmal auf fünf bis zehn Jahre zu befristen und sie in dieser Zeit auch permanent zu evaluieren. Es übernimmt dann die Aufgabe, die nachweisbaren Grundbildungsdefizite bei Deutschen und Ausländern mit dauerhaftem Aufenthaltsstatus durch strukturierte und bundesfinanzierte Angebote von Volkshochschulen und anderen bewährten Trägern der öffentlichen Weiterbildung zu beheben. In Abstimmung mit Jobcentern und den Sozialträgern der Kommunen werden an Einrichtungen der öffentlichen Weiterbildung Kurse eingerichtet, die für Arbeitssuchende verpflichtend und für prekär Beschäftigte auf freiwilliger Basis kostenlos in Teilzeit angeboten werden. Auf Bundes- und Landesebene stimmen sich die Arbeitsagenturen, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die Industrie- und Handels- sowie die Handwerkskammern und Arbeitgeberorganisationen sowie Weiterbildungs-

einrichtungen in einem Beirat über die Arbeit des Bundesamtes ab. Auf regionaler Ebene wird dieser Kreis noch um lokale Akteure (beispielsweise Schulen) ergänzt. Nichtteilnahme wird, wie im Zuwanderungsgesetz, sanktioniert. Zentrale Prüfungen messen die Lernerfolge der Teilnehmenden und bieten damit die Möglichkeit, die Wirksamkeit des Bundesamtes bei einer weiteren PIAAC-Befragung zu überprüfen. Bei welchem Bundesministerium das Bundesamt angesiedelt wird, ist für den Moment zweitrangig. Wichtig ist, dass seine praktische Arbeit durch besagten Beirat unterstützt wird und dass die Länder in einem zweiten beiratsähnlichen Aufsichtsgremium, zusammen mit allen betroffenen Bundesministerien (das BAMF ist beim Innenministerium verankert) eingebunden sind. Alle Beteiligten werten die Erfahrung nach dem oben genannten Zeitraum gemeinsam aus.

Dieser Instrumentenkasten, also ein Bundesgesetz im Bildungsbereich mit finanziellen Verpflichtungen des Bundes und zertifizierten Prüfungen, wurde beim Zuwanderungsgesetz erprobt, und er kann – das Einverständnis der Länder vorausgesetzt – mit partiellen Modifikationen übernommen werden. So muss beispielsweise geprüft werden, ob sich die Arbeit eines solchen Amtes mit nebenberuflichem Lehrpersonal bewältigen lässt; in anderen OECD-Ländern wird in solchen Nachqualifizierungen speziell geschultes, hauptberufliches Lehrpersonal eingesetzt.

---

### Eine zweite Bildungschance

---

Eine solche vom Bund finanzierte Kurspalette wirtschaftlich und gesellschaftlich erforderlicher Grundbildung hätte einen entscheidenden Vorteil: Menschen mit und ohne Migrationshintergrund, denen Nachteile aus dem spät verabschiedeten Zuwanderungsgesetz erwachsen oder deren Arbeitsplätze dem Strukturwandel zum Opfer gefallen sind (und das trifft junge wie

ältere Erwachsene gleichermaßen), erhielten eine zweite Chance. Vor allem jungen Menschen hat die Tatsache, dass Deutschland sich lange geweigert hat, die Einwanderungsproblematik anzuerkennen, oft unverschuldet gravierende Nachteile in Schule, Ausbildung und Beruf gebracht. Dazu gehören u.a. all diejenigen, deren Eltern nicht in der Lage waren, schulische Prozesse zu begleiten, oder die noch nicht durch das Ganztagschulsystem abgefedert wurden (vgl. u.a. Esser 2006, S. 99ff.). Hans-Dietrich von Loeffelholz, Chefökonom des BAMF, schätzt allein das »Erwerbspersonenpotenzial« der 25- bis 35-Jährigen ohne Berufsabschluss zusammengenommen auf »mehr als zwei Mio. Personen (...), davon 1,1 Mio. ohne und 940.000 mit Migrationshintergrund. Nach einer aktuellen BIBB-Analyse verschlechtern sich die Arbeitsmarktperspektiven der Personen ohne Berufsabschlüsse zusehends, da Arbeitsplätze mit niedriger Qualifikationsanforderung immer seltener werden« (von Loeffelholz 2014, S. 22).

---

### Regionale Disparitäten ausgleichen

---

Die beschriebenen Grundbildungsdefizite sind nicht in jeder Region Deutschlands gleich stark ausgeprägt. Es ist beispielsweise bekannt, dass in Klein- und Mittelbetrieben des stärker prosperierenden Südens arbeitgeberseitig mehr für die Integration bildungsschwacher Menschen getan wird und dass die Integration junger Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt dort auch besser funktioniert. Dieser regional ungleichmäßigen Verteilung von Grundbildungsdefiziten wäre durch ein Bundesamt ausgleichend beizukommen, ebenso wie den damit einhergehenden finanziellen und organisatorischen Lasten, die auf den Regionen ruhen. Eine Bundesinitiative brächte ausgleichende Maßnahmen in besonders benachteiligte Regionen. Sie ist vor allen Dingen jetzt, wo die Aufhebung des Kooperationsverbotes

im Bildungsbereich gescheitert ist, mehr als notwendig. Das Grundgesetz sichert gleiche Lebensverhältnisse und verspricht Chancengleichheit. In Deutschland gehören viele altindustrielle Regionen zu den ärmeren Regionen (mit über einen längeren Zeitraum zumeist schriftfernen Arbeitsplätzen). Strukturbedingt tragen zudem die westdeutschen Großstädte die größten Lasten im Rahmen der Integration erwachsener Menschen mit Migrationshintergrund.

---

### Unterstützung durch die Wirtschaft

---

Hilfreich, aber keine Voraussetzung für die Arbeit eines solchen Bundesamtes, wäre die Unterstützung durch die Arbeitgeber. Immerhin geben über 50 Prozent der funktionalen Analphabeten an, erwerbstätig zu sein (vgl. Grotlüschen 2012, S. 137). Arbeitgeber könnten die Bereitschaft zur beruflichen Integration und/oder betrieblichen Förderung von Menschen mit Grundbildungsdefiziten signalisieren – etwa durch die Bereitstellung von bestimmten Zeitfenstern für beschäftigte Niedrigqualifizierte. Damit würden Arbeitgeber anerkennen, dass Grundbildungsdefizite eine wesentliche Ursache für die mangelnden beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten großer Beschäftigtengruppen darstellen. Die Gesellschaft fordert von jedem Menschen Grundbildung, die auch außerberuflich benötigt wird. Sie muss vorhanden sein, und ob sie am Arbeitsplatz abgerufen wird oder nicht, darf kein Kriterium für die Bezahlung sein.

---

### Fazit

---

Langfristig gelingt es hoffentlich, größere Teile der Bevölkerung zu befähigen, in Ansätzen den Erfordernissen lebenslangen Lernens gerecht zu werden: »Es geht dabei nicht nur um Chancengleichheit, sondern auch um Effizienz – um die gesellschaftliche

Notwendigkeit, die in der Bevölkerung schlummernden Leistungspotenziale optimal zu entwickeln und zu nutzen« (Geißler/Weber-Menges 2008, S. 22), denn: »Die erfolgreiche Mobilisierung des brachliegenden Erwerbspersonenpotenzials würde (...) nicht nur erhebliche Sozialausgaben einsparen, sondern auch Wertschöpfungsbeiträge einschließlich der damit verbundenen Steuern und Sozialabgaben für die Volkswirtschaft erbringen. Sie würde zusätzlich die privaten und öffentlichen Kosten einer nicht vorhandenen oder mangelnden Integration in den Arbeitsmarkt erheblich reduzieren. Freilich sind die entsprechenden Bildungsinvestitionen erforderlich: Integrieren heißt Investieren« (von Loeffelholz 2014, S. 22).

Erneutes Warten oder eine weitere, ungesteuerte und nicht ergebnisorientiert angelegte, partielle Projektförderung gefährden das ökonomische, soziale und gesellschaftliche Gleichgewicht in Deutschland. Zahlreiche Studien (u.a. Bertelsmann-Stiftung 2013) verweisen seit langem darauf, dass die Lücke zwischen Bildungsaffinen und Bildungsfernen stetig wächst. Folglich ist ein Umsteuern dringend geboten. Ein nationaler Aktionsplan in der Grundbildung in Form eines Bundesamtes, vom Bund gesteuert und bezahlt, ist notwendig. Freiwilligkeit auf Länderebene schafft Zufallsergebnisse zum Nachteil der Betroffenen und damit auch der Gesellschaft und der Wirtschaft. Grundbildung ist ein Grundrecht; dieses Recht darf nicht im Dickicht der Debatte um die Aufhebung des Kooperationsverbotes im Bildungsbereich in Vergessenheit geraten.

### Literatur

Bertelsmann-Stiftung (Hg.) (2013): Die Weiterbildungsverlierer. Weniger Weiterbildung für immer mehr atypisch Beschäftigte. Bearbeitet von Frick, F./Noack, M./ Blinn, M.: Zusammenfassung einer Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh

Esser, H. (2006): Migration, Sprache und Integration (AKI-Forschungsbilanz 4). Berlin

Geißler, R. (2012): Verschenkte Bildungsressourcen durch Unterschichtung und institutionelle Defizite. In: Pielage, P./Pries, L./Schultze, G. (Hrsg.): Soziale Ungleichheit in der Einwanderungsgesellschaft: Bonn, S. 12–28

Geißler, R./Weber-Menges, S. (2008): Migrantenkinder im Bildungssystem: doppelt benachteiligt. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 49, S. 14–22

Grotlüschen, A. (2012): Literalität und Erwerbstätigkeit. In: Grotlüschen, A./Riekmann, W. (Hg.): Funktionaler Analphabetismus in Deutschland. Ergebnisse der ersten leo. – Level One Studie. Münster, S. 135–165

Klemm, K. (2004): Die Befunde der PISA-Studie und die Zukunft der Weiterbildung. In: Report H. 2, S. 18–24

von Löffelholz, H.-D. (2014): Deckung des zukünftigen Fachkräftebedarfs. Potenziale von Menschen mit Migrationshintergrund und gezielte Zuwanderung besser nutzen. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 2, S. 22–25

Rammstedt, B, u.a. (2013): PIAAC 2012: Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick. Münster. URL: [www.gesis.org/fileadmin/piaac/Downloadbereich/PIAAC\\_Zusammenfassung.pdf](http://www.gesis.org/fileadmin/piaac/Downloadbereich/PIAAC_Zusammenfassung.pdf)

### Abstract

*PIAAC zeigt die Defizite in den Grundkompetenzen der erwachsenen Bevölkerung auf. Um dieses Problem, das auch den Arbeitsmarkt betrifft, zu bewältigen, plädiert die Autorin für die Einrichtung eines Bundesamtes zur Grundbildungssicherung. Menschen mit und ohne Migrationshintergrund, Arbeitsuchende sowie prekär Beschäftigte könnten dadurch die Chance erhalten, vom Bund finanzierte Weiterbildungskurse zu besuchen.*



Dr. Ingrid Schöll ist Direktorin der Volkshochschule Bonn.

Kontakt: [ingrid.schoell@bonn.de](mailto:ingrid.schoell@bonn.de)