



Bereich Berufsbildungspolitik



Jugend-, Bildungs- und Qualifizierungspolitik

Dr. Ingrid Drexel

Das Duale System und Europa

Ein Gutachten im Auftrag von ver.di und IG Metall

Impressum

Herausgeber:

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Bundesverwaltung
Bereich Berufsbildungspolitik
Paula-Thiede-Ufer 10
10179 Berlin

IG Metall
Vorstandsverwaltung
Jugend-, Bildungs- und Qualifizierungspolitik
Wilhelm-Leuschner-Straße 79
60329 Frankfurt am Main

Autorin:

Dr. Ingrid Drexel, München

Verantwortlich:

Dorothea Müller, Mitglied des ver.di-Bundesvorstandes
Regina Görner, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Metall

Eine Initiative des wissenschaftlichen Beraterkreises von ver.di und IG Metall

Redaktion:

Mechthild Bayer, ver.di Bundesverwaltung
Dr. Klaus Heimann, IG Metall Vorstandsverwaltung

Druck:

Hausdruck

September 2005, 2. Auflage Dezember 2005

Inhalt

I.	Problemstellung und Ziele des Gutachtens, die Struktur der Darstellung und die wichtigsten Ergebnisse	7
1.	Vor einer Zerstörung des Dualen Systems und seiner Stärken durch Europa?	7
2.	Strukturmerkmale und Funktionalität des Dualen Systems für die deutsche Gesellschaft	9
3.	Aufgaben und Zielsetzung des Gutachtens	11
4.	Die europäische Berufsbildungspolitik – a work in progress und die Folgen für Informationsgrundlagen und Darstellung	13
5.	Die Struktur des Gutachtens und die wichtigsten Ergebnisse im Überblick	16
II.	Die Entstehung von Europäischem Qualifikationsrahmen und Kreditpunktesystem – eine kurze Vor- und Frühgeschichte	21
1.	Frühe Versuche der Schaffung von Transparenz und der Harmonisierung der nationalen Bildungssysteme mit wenig Erfolg	21
2.	Die Wende durch die Politik der offenen Koordination und ihre Instrumente	25
3.	Entstehung und Entwicklung der Transparenzinstrumente EuroPass, Europäischer Qualifikationsrahmen und Europäisches Kreditsystem für berufliche Bildung	27
4.	Perspektiven der Durchsetzung und Implementation von EQR und ECVET: nationale Konsultation und europäische Empfehlung an die Mitgliedsstaaten	29
III.	Das angestrebte System, seine Prinzipien und Instrumente – aktueller Stand und offene Entscheidungen	33
1.	Das Basiskonzept der europäischen Berufsbildungspolitik	33
2.	Charakteristika, Funktionen und Zusammenhang von EuroPass, EQR und ECVET – ein erster Überblick	36
3.	Der EuroPass	37
4.	Der Europäische Qualifikationsrahmen – Konstruktion und Probleme	39

5.	Das Europäische Kreditpunktesystem für berufliche Bildung bzw. Lebenslanges Lernen – Konstruktion und Probleme	43
6.	Gemeinsame europäische Grundsätze für die Ermittlung und Validierung der Ergebnisse nicht formaler und informeller Lernprozesse	49
7.	Leitlinien zur Qualitätssicherung	52
8.	Einheitliche Vertrags- und Vermarktungsgrundlagen von ECVET	53
9.	Offene Fragen: Ungeklärte Durchführungsmodalitäten und auf nationaler Ebene zu treffende Entscheidungen	54
IV.	Begründungen und zentrale Ziele des Systems von EQR und ECVET	59
1.	Die Begründungen von EQR/ECVET, ihre begrenzte Tragfähigkeit und bescheidenere Alternativen	59
2.	Die eigentlichen Ziele des EQR/ECVET-Systems und die damit verbundenen Interessen	69
2.1	Das Interesse an der Verfügbarkeit und optimalen Nutzbarkeit der Arbeitskraft aller europäischen Länder für die Wirtschaft	70
2.2	Das Interesse an der Integration der nationalen Bildungssysteme in einen europäischen Bildungsmarkt und an der Stärkung der Bildungsindustrie	72
2.3	Das Interesse an Veränderung auf nationaler Ebene und an einer Angleichung der Berufsbildungssysteme Europas	76
V.	Folgen des EQR/ECVET-Systems für das Duale System und die Gesellschaft	79
1.	Dimensionen der Abschätzung möglicher Folgen einer Einführung des EQR/ECVET-Systems	79
2.	Szenarien der Einführung des EQR/ECVET-Systems in Deutschland	80
2.1	Die forcierte Einführung des EQR/ECVET-Systems mit gezielter Außerkraftsetzung des Dualen Systems – Szenario 1	81
2.2	Die Koexistenz von Dualem System und EQR/ECVET-System – allgemeine Rahmenbedingungen	85
2.3	Koexistenz und Scheitern des EQR/ECVET-Systems – keine Beeinträchtigung des Dualen Systems – Szenario 2	87
2.4	Koexistenz und sukzessive Verdrängung des Dualen Systems – ein negativer Zirkel – Szenario 3	88

3.	Die Auswirkungen einer Ablösung des Dualen Systems durch das EQR/ECVET-System auf berufliche Erstausbildung – Versuch einer Folgenabschätzung	91
4.	Gesellschaftliche Sekundärfolgen einer Ablösung des Dualen Systems durch das EQR/ECVET-System	97
4.1	Die Sekundärfolgen für Arbeitsverhalten, Arbeitsorganisation und die Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft	97
4.2	Sekundärfolgen für Struktur und Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts	98
4.3	Die Belastung durch neue bürokratische Verfahren und Instanzen zwischen Bildungssystem und Arbeitsmarkt und durch ihre Folgekosten	101
4.4	Veränderungen der Lohnfindung	102
4.5	Konsequenzen für Position, Rechte und Einflussmöglichkeiten von Arbeitnehmern und Gewerkschaften	103
VI.	Merkmale eines neuen Modus von Berufsbildungspolitik – Teilprozesse der Aushebelung wichtiger Grundlagen demokratischer Entscheidungsfindung	105
VII.	Schlussfolgerungen für Strategie und Handeln der Gewerkschaften	113
1.	Die Bilanz der Vor- und Nachteile einer Ablösung des Dualen Systems durch das EQR/ECVET-System – ein Resümee	113
2.	Zur Realitätsträchtigkeit einer Strategie des Erhalts des Dualen Systems angesichts von Erosionstendenzen	114
3.	Zur europapolitischen Strategie: Für schrittweisen Aufbau eines sozialen Europas und eine Politik, die die Akzeptanz Europas fördert	117
Anhang I:	Die acht Stufen des Europäischen Qualifikationsrahmens nach Lernergebnissen	121
Anhang II:	Ergänzende Informationen zu den Stufen im EQF	125
Anhang III:	Als Orientierung dienende Zusammenfassung der EQF-Stufen	129
Literatur		131

I. Problemstellung und Ziele des Gutachtens, die Struktur der Darstellung und die wichtigsten Ergebnisse

1. Vor einer Zerstörung des Dualen Systems und seiner Stärken durch Europa?

Ein weitverbreitetes Argument zur Zukunft des Dualen Systems der Berufsbildung prognostiziert dessen unabwendbares Verschwinden im Gefolge des Europäischen Binnenmarkts und der europäischen Berufsbildungspolitik¹, die auf einen “Europäischen Bildungsraum” zielt: Das Duale System sei angesichts von Europa nicht mehr zu halten, die europäische Berufsbildungspolitik werde seine Strukturen tiefgreifend transformieren oder sogar seine Eliminierung und seine Ablösung durch ein ganz anderes Berufsbildungssystem erzwingen – so der Tenor der Argumente, die die vermutete Entwicklung teils begrüßen, teils bedauern.

Was ist von diesen Einschätzungen zu halten?

Ein nach einheitlichen Prinzipien strukturierter Europäischer Bildungsraum verspricht erhebliche Chancen, gerade auch für Arbeitnehmer: Sie sollen die Möglichkeit bekommen, in anderen Ländern Europas zu lernen, wobei die dort oder im Herkunftsland erworbenen beruflich relevanten Fähigkeiten aller Art offiziell anerkannt werden. Auf dieser Grundlage sollen diese Ergebnisse formeller oder auch informeller Lernprozesse in anderen Bildungsgängen und in den Bildungssystemen anderer Länder angerechnet werden. Auf europäischer Ebene konzipierte Berufsbildungspolitik soll dafür die Voraussetzungen schaffen, insbesondere die rechtlichen, institutionellen und technischen Voraussetzungen für Transparenz der Qualifikationen, die in den sehr unterschiedlich strukturierten Berufsbildungssystemen Europas erzeugt werden und deshalb sehr unterschiedliche Profile haben. Auf der zu schaffenden Transparenz soll ihre Anerkennung und ihre generelle Anrechnung in den Bildungssystemen Europas aufbauen.

Europäische Berufsbildungspolitik ist bei der Erfüllung dieser Aufgaben mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert. Ihre Geschichte ist deshalb lang und kurvenreich. Es gab mehrfach neue Anläufe und keineswegs nur Erfolge.

In den letzten Jahren jedoch hat diese Politik erheblich an Zielorientierung, Durchsetzungsfähigkeit und Dynamik gewonnen. Sie konzentriert sich auf mehrere “Baustellen”, auf denen – unter Einbindung von insgesamt 32 europäischen Ländern² – gemeinsame “Instrumente” künftiger Berufsbildungspolitik für alle diese Länder entwickelt werden:

1 Unter “europäischer Berufsbildungspolitik” ist nicht nur die einschlägige Politik der EU bzw. der zuständigen Kommission zu verstehen, sondern das Insgesamt der im Zusammenwirken von Kommission und Mitgliedsstaaten auf europäischer Ebene betriebenen Berufsbildungspolitik.

2 Es handelt sich um die Gründungsstaaten der EU, die damaligen Beitrittskandidaten (und heutigen neuen Mitgliedsstaaten) sowie um einige Länder des EWR, die sich an dem “Arbeitsprogramm Allgemeine und Berufliche Bildung 2010” beteiligen (Kommission 2002 a).

der EuroPass, der Europäische Qualifikationsrahmen und das Europäische Kreditpunktesystem für berufliche Bildung sowie verschiedene Europäische Leitlinien, die diese Instrumente flankieren sollen³. Insbesondere die Konzepte des Europäischen Qualifikationsrahmens (im folgenden EQR⁴) und des Europäischen Kreditpunktesystems für berufliche Bildung (ECVET), die eng auf einander bezogen sind und deshalb im Folgenden als EQR/ECVET-System bezeichnet werden, zielen auf tiefgreifende Veränderungen in der Strukturierung und Bewertung von Qualifikation, die gravierende Auswirkungen auf nationale Bildungssysteme haben werden (Arbeitsgruppe Brüggem-BIBB, 2002, S. 8).

Die Konzipierung dieser beiden Instrumente ist mittlerweile soweit abgeschlossen, dass sie ab Juli 2005 in allen beteiligten Ländern mit den so genannten Stakeholdern der beruflichen Bildung – nationalen Regierungen, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, Bildungsanbietern – in “Konsultationsprozessen”, d. h. in mehreren Runden von halb-öffentlichen Diskussionen, überprüft werden sollen⁵. Bei den Konsultationsprozessen wird es nicht um die Frage gehen, ob dieses Instrumentarium überhaupt eingeführt werden soll, sondern nur um Fragen seiner Ausgestaltung. Anregungen aus den Konsultationsprozessen sollen in die vorliegenden Konzepte eingearbeitet werden, bevor diese im Frühjahr 2006 dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegt werden, damit dieser sie zum Gegenstand einer Empfehlung des Rats an die Staaten Europas macht. Eine solche Empfehlung wäre zwar für diese formal nicht verpflichtend, da die Beteiligung auf der Basis von Freiwilligkeit erfolgen soll. Sie würde jedoch im Zusammenspiel mit anderen Politikinstrumenten der europäischen Berufsbildungspolitik einen massiven Druck auf Einführung der Konzepte auf nationaler Ebene bewirken.

Eine Umsetzung dieser Konzepte in Deutschland aber kann in der Tat das Duale System in Frage stellen.

Wenn sich diese Prognose realisiert – was, so das Ergebnis dieses Gutachtens, durchaus denkbar, aber nicht zwingend ist –, dann hätte dies überwiegend negative Konsequenzen für junge und erwachsene Arbeitnehmer in Deutschland, aber auch für große Teile der deutschen Wirtschaft und für die Gesellschaft insgesamt. Zwar hat das Duale System bestimmte grundsätzliche Strukturprobleme, so insbesondere die Entscheidung über das Ausbildungsplatzangebot ausschließlich durch die Unternehmen, und damit mehr

3 Für eine ausführliche Darstellung und Erläuterung dieser “Instrumente” vgl. Kap. III.

4 Der Europäische Qualifikationsrahmen wird manchmal auch als EQF – European Qualifications Framework – zitiert.

5 Der Konsultationsprozess zu ECVET wurde allerdings kurz vor Fertigstellung dieses Gutachtens durch ein unerwartetes Abweichen der Kommission von verabredeten Verfahren und Inhalten der Konsultationsgrundlage in Frage gestellt. Dies hat viel inhaltliche und Verfahrenskritik hervorgerufen, die Konsultation zu ECVET wird deshalb verschoben. Das definitive offizielle Konsultationsdokument liegt noch nicht vor, doch gibt es ausreichend Informationen aus Vorfassungen, die eine Prognose erlauben (ausführlicher vgl. Kap. II).

oder weniger eng verknüpfte Defizite, die sich aktuell verschärfen. Doch hat dieses System trotz dieser Probleme und Defizite vielfältige Funktionalitäten für zentrale Interessen sowohl von Arbeitnehmern als auch von Unternehmen und Gesellschaft. Es ist Produkt eines Kompromisses zwischen Unternehmens- und Arbeitnehmerinteressen und zwischen Kurz- und Langfristinteressen der Unternehmen, der in dieser Form nur in einer Periode eines großen Bedarfs an qualifizierten Arbeitskräften und einer relativen Stärke der Gewerkschaften entstehen konnte. Der mögliche Verlust der daraus resultierenden Funktionalitäten muss gegen die möglichen Gewinne des angestrebten EQR/ECVET-Systems abgewogen werden. Dies gilt umso mehr, als diese Funktionalitäten nicht nur für Deutschland, sondern direkt und indirekt auch für Europa als Wirtschaftsraum (Stichwort internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft) und als Sozialmodell von großer Bedeutung sind.

Es geht mit anderen Worten nicht darum, das Duale System um seiner selbst und der Konservierung bestehender Verhältnisse willen "blind" zu verteidigen. Es geht darum, zu fragen, ob in einem neuen System, das auf EQR und ECVET aufbaut, diese Funktionalitäten gesichert wären und was gegebenenfalls an ihre Stelle träte.

2. Strukturmerkmale und Funktionalität des Dualen Systems für die deutsche Gesellschaft

In dieser Perspektive werden im Folgenden einleitend die zentralen Charakteristika des Dualen Systems und seine darauf beruhenden Funktionalitäten kurz rekapituliert (IG-Metall/Ver.di 2004):

(1) Die Lernprozesse des Dualen Systems sind ausgerichtet nicht auf einen einzelnen Arbeitsplatz, sondern auf einen "Beruf", d. h. auf ein breites Feld verwandter Tätigkeiten. Sie sind also gekennzeichnet durch eine bestimmte (wenn auch nicht immer optimal ausgewogene) **Balance zwischen Breite und Spezifik der erzeugten Qualifikationen**. Gleichzeitig verbindet und verzahnt das Duale System theoretisches und praktisches Lernen. Breite der Ausbildung und Verzahnung von theoretischem und praktischem Lernen sichern Komplexität und "Ganzheitlichkeit" der erzeugten Qualifikationen und ermöglichen damit **Handlungsfähigkeit für die vielen konkreteren Tätigkeiten eines Berufs** und einen gewissen **Status der jungen Fachkräfte** bereits zu Beginn ihres Erwerbslebens. Die Bedeutung dieser Sachverhalte wird erst richtig einschätzbar, wenn man sich die unsichere und marginale Situation junger Anlernkräfte im Betrieb vor Augen führt.

Außerdem fördert die Kombination von Theorie- und Praxislernen für breite Tätigkeitsfelder **Qualifikationsüberschüsse** und schafft damit Grundlagen für späteres Weiterlernen – in großem Umfang auch für selbständiges Weiterlernen in Fort- und Weiterbildung, aber auch für das "Sich-Hineinarbeiten-Können" in neue technisch-

organisatorische Bedingungen, das ein Spezifikum deutscher Fachkräfte ist und den Unternehmen erhebliche Weiterbildungskosten erspart.

(2) Weitere Vorteile im Hinblick auf die Qualität der erzeugten Qualifikation resultieren daraus, dass diese breiten und ganzheitlichen Berufsqualifikationen, insbesondere bei guten Ausbildungs- und späteren Arbeitsbedingungen, den Arbeitskräften eine **gewisse Autonomie in der Arbeit**, d. h. Unabhängigkeit von Einzelanweisungen der Vorgesetzten, und die Fähigkeit vermitteln, die eigene Tätigkeit zu planen und mitzugestalten. Das schafft die Voraussetzung für vergleichsweise befriedigende Arbeitsinhalte. Zugleich ermöglicht es den Unternehmen, **flache Hierarchien** zu schaffen und **tayloristische Arbeitsorganisation** mit ihren Rigiditäten und Folgekosten für Betriebe und ihren Belastungen für Arbeitnehmer **zu vermeiden**.

(3) Die Eingliederung der Jugendlichen in die Bezugsgruppe der Auszubildenden, die Ausrichtung der Ausbildung auf einen auch außerhalb des Betriebs anerkannten "Beruf" sowie das Bewusstsein, dafür eine Ausbildung (und nicht nur eine Anlernung) durchlaufen zu haben, stützen ihre **Identitätsbildung und soziale Integration** und haben damit eine wichtige subjektive Funktion für ihren Sozialisationsprozess. Darauf kann später in anspruchsvoller, kollegial anerkannter Arbeitstätigkeit Facharbeiter- (bzw. Fachangestellten-)Identität und -autonomie aufgebaut werden.

(4) Eine weitere Stärke des Dualen Systems basiert auf der gesellschaftlichen Regelung der Ausbildung und der damit verbundenen **Standardisierung der erzeugten Qualifikationsprofile**, unabhängig davon, in welchem Betrieb und in welcher Region sie erworben werden. Dieses (wie der internationale Vergleich zeigt) besonders wichtige Merkmal des Dualen Systems ist Grundlage für **berufsfachliche Arbeitsmärkte**: Zum einen sind sie die Basis für breite Nachfrage der Betriebe – nicht nur des jeweiligen Ausbildungsbetriebs, sondern tendenziell aller deutschen Betriebe – nach den ausgebildeten Fachkräften für die Besetzung einer Vielzahl von Arbeitsplätzen; die Bedeutung dieses Sachverhalts wird deutlich, wenn man sich die wesentlich höhere Jugendarbeitslosigkeit in Ländern mit einem anderen Berufsbildungssystem vor Augen führt.

Zum anderen ermöglichen standardisierte Qualifikationsprofile Arbeitsplatzwechsel in ganz Deutschland auf gleichem Niveau. Dies erleichtert den Arbeitnehmern bei Arbeitsplatzverlust die Weiterbeschäftigung in einem anderen Unternehmen, und zwar ohne Neuanfang auf der untersten Stufe der Arbeitsplatzhierarchie bei jedem Arbeitsplatzwechsel. Diese Möglichkeit, den Arbeitsplatz ohne größere Verluste zu wechseln, gibt den Arbeitnehmern eine gewisse Unabhängigkeit vom jeweiligen Einzelbetrieb und ist damit eine wichtige Basis für Zivilcourage und engagierte Vertretung von Arbeitnehmerinteressen im Betrieb. Den Unternehmen ersparen berufsfachliche Arbeitsmärkte aufwendige Anlernprozesse bei jeder Umsetzung von Arbeitskräften innerhalb des Betriebs und bei jeder Neueinstellung, wie sie in Ländern mit einer Kombination von schulischer Ausbildung und betrieblicher Anlernung notwendig sind.

(5) Außerdem liefert die Standardisierung von Qualifikationsprofilen eine von Unternehmen und Arbeitnehmern anerkannte Basis für vergleichsweise wenig differenzierte Branchentarifsstrukturen und erleichtert damit die **Sicherung ähnlicher Lohnkosten** in den konkurrierenden Unternehmen einer Branche. Es liegt auf der Hand, dass das auch eine bessere Basis für die Durchsetzung **angemessener Entlohnung und für Solidarität** ist als eine Situation, in der angesichts fehlender Standardisierung von Qualifikations- und Arbeitsplatzstruktur tendenziell die Qualifikation jeder Arbeitskraft bzw. jeder Arbeitsplatz gesondert bewertet werden muss.

(6) Eine kaum zu überschätzende Stärke des Dualen Systems besteht in der **gesellschaftlichen Verantwortung** – Verantwortung von Staat/Parlament, Arbeitgeber(-verbände)n und Interessenvertretung der Arbeitnehmer – sowohl für die Strukturierung als auch für die Ausgestaltung – und damit für die Qualität – der Ausbildung eines großen Teils des Arbeitskräftenachwuchses. Diese gesellschaftliche Verantwortung schafft **Infrastrukturen, Normen und Regelungen**, die nicht nur den Interessen des einzelnen Unternehmens bzw. Jugendlichen dienen, sondern den Interessen tendenziell aller Akteure, wenn auch vielfach asymmetrisch. Zudem sichert die öffentliche Verantwortung für Berufsausbildung eine gewisse Einhaltung dieser Normen und Regelungen.

Zusammenfassend: Die zentralen Merkmale des Dualen Systems sind also Breite und Komplexität der Qualifikationen, Verzahnung von theoretischem und praktischem Lernen, Berufsbezug der Ausbildungs- und Sozialisationsprozesse, Sicherung der Anerkennung der erzeugten Qualifikationsprofile auf dem gesamten deutschen Arbeitsmarkt durch ihre Normierung, sowie die gesellschaftliche, von Staat und Tarifpartnern getragene Verantwortung für die Inputs der Ausbildung und deren Kontrolle. Eine Eliminierung oder auch nur weitreichende Veränderung dieser Merkmale des Dualen Systems würde wesentliche Funktionalitäten dieser Form der beruflichen Erstqualifizierung beschädigen oder zerstören. Damit würde ein System zerstört, das vielfältige Interessen der Mehrheit der Unternehmen **und** der Arbeitnehmer – und indirekt der Gesellschaft insgesamt – in einem komplexen gesellschaftlichen Kompromiss zu befriedigen erlaubt.

Wird die aktuelle europäische Berufsbildungspolitik, die in dem angestrebten EQR/ECVET-System zum Ausdruck kommt, zum Verschwinden dieser Merkmale des Dualen Systems – und damit zum Wegbrechen wesentlicher gesellschaftlicher Funktionalitäten – führen? Und in welchem Verhältnis stünde eine solche Entwicklung zum Gewinn der angestrebten Veränderungen? Das sind die Leitfragen dieses Gutachtens.

3. Aufgaben und Zielsetzung des Gutachtens

(1) **Generelle Aufgabe dieses Gutachtens** ist es, die aktuelle europäische Berufsbildungspolitik im Zusammenhang darzustellen und transparent zu machen, ihre Folgen für das Duale System abzuschätzen und Schlussfolgerungen für eine gewerkschaftliche Strategie in dieser Sache zu formulieren.

Adressaten sind primär die in den Gewerkschaften und in den Betriebsratsgremien für Berufsbildung Zuständigen: sowohl die schon bislang mit europäischer Berufsbildungspolitik befassten "Insider" und Experten und als auch diejenigen, die heute, im Kontext der aktuellen Entwicklungen, gezwungen sind, sehr schnell zu Experten zu werden. Adressaten sind aber auch die für Lohnpolitik und Arbeitsmarktpolitik zuständigen Arbeitnehmervertreter, deren Aufgabengebiete – so ein Ergebnis des Gutachtens – durch die Folgen der aktuellen europäischen Berufsbildungspolitik erheblich verändert würden. Darüber hinaus sind alle an anspruchsvoller Berufsausbildung und Qualifikation Interessierten angesprochen, da – so ein weiteres Ergebnis – die Gesellschaft insgesamt, insbesondere auch weite Teile der Wirtschaft, von den auf europäischer Ebene vorgesehenen Veränderungen in problematischer Weise betroffen wären.

Die genannten Aufgaben sind ebenso dringlich wie komplex: Dringlich sind sie insofern, als in den nächsten Monaten auf europäischer Ebene über eine Empfehlung zur Einführung der diskutierten berufsbildungspolitischen Instrumente in den einzelnen Ländern entschieden werden soll und als (bei einem positiven Ausfallen dieser Entscheidung) in den kommenden 1 bis 2 Jahren auf nationaler Ebene die Entscheidung über eine Beteiligung Deutschlands ansteht.

Komplex sind diese Aufgaben insofern, als die europäische Berufsbildungspolitik und ihre Instrumente auf mehreren Feldern und mit sehr begrenzter Öffentlichkeit konzipiert werden, gestützt auf eine wenig transparente Gemengelage von nationalen und supranationalen sowie unterschiedlichen Gruppeninteressen und spezifischen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Intentionen der Europäischen Kommission. Komplex ist die Aufgabe insbesondere insofern, als politische und "technische" Ziele und Vorgehensweisen aufs Engste verknüpft sind; dies schafft – zusammen mit einem reichhaltigen Reservoir an euphemistischen und technischen (oft aus dem Englischen übernommen) Begriffen – ein auch für einen langen ersten Blick befremdliches und verwirrendes Bild. Diese Komplexität mag wesentlich dazu beigetragen haben, dass in den Gewerkschaften lange keine größere Diskussion zu diesem Thema stattfand, dass bislang keine umfassende Strategie für den Umgang mit der neueren europäischen Berufsbildungspolitik entwickelt wurde und dass sich manche Gewerkschaftsvertreter – wie auch manche Berufsbildungsforscher – von der sich aktuell zuspitzenden Entwicklung überrollt fühlen.

Dazu hat jedoch auch beigetragen, dass umfassende kritische Darstellungen dieses Entwicklungsprozesses und kritische, auch die Hintergründe erfassende Analysen, auf die sich das berufsbildungspolitische Handeln der Gewerkschaft stützen könnte, weitgehend fehlen. Die Informationslage ist (auch in der bildungspolitischen Community) bestimmt durch parzellierte und meist euphemistische Darstellungen der "technischen" Konzepte der europäischen Berufsbildungspolitik einerseits und durch die Antizipation einer ebenso problematischen wie unausweichlichen Entwicklung andererseits, deren Stichworte heißen: Modularisierung der Ausbildung und Zerschlagung des Dualen

Systems. Es liegt auf der Hand, dass diese widersprüchlichen Signale einen aktiven politischen Umgang mit den berufsbildungspolitischen Aktivitäten und Entwicklungen auf europäischer Ebene sehr erschweren.

Ziel dieses Gutachtens ist es deshalb zum einen, zur Beseitigung bestehender Informations- und Analysedefizite beizutragen. Dabei ist eine Brücke zwischen Technischem und Politischem zu bauen: Das Politische im Technischen soll transparent werden; aber ebenso sollen die technischen Voraussetzungen und Folgen des politisch Gewollten sichtbar werden. Dies soll das Verständnis der aktuellen Vorschläge sowie einen möglichst raschen Zugriff auf deren künftige Entwicklung erleichtern. Relativ ausführlich werden deshalb zum einen die zentralen Instrumente der europäischen Berufsbildungspolitik und ihre Ausgestaltung zu einem System dargestellt, zum anderen aber auch die Hintergründe, die eine Grundlage für ihre Bewertung liefern: die Vorgeschichte dieser Politik, die Begründungen für die Schaffung von EQR und ECVET und die damit eigentlich verfolgten Interessen sowie die teilweise problematischen politischen Prozesse, mit deren Hilfe diese Instrumente implementiert werden.

Zentrales Ziel dieses Gutachtens ist aber natürlich, die Folgen dieser europäischen Berufsbildungspolitik abzuschätzen. Auf dieser Basis sollen Handlungserfordernisse für Gewerkschaften und andere Kräfte, die am Erhalt anspruchsvoller Berufsausbildung interessiert sind, sowie die (noch) bestehenden Handlungsmöglichkeiten identifiziert werden.

Zu diesen zentralen Zielsetzungen des Gutachtens kommt die Absicht, die in Deutschland dominierende, aber zunehmend von Misstrauen begleitete normative Verpflichtung auf die Politik der EU bzw. der Kommission schlechthin (“Ja zu Europa”) zu hinterfragen und damit das wachsende Misstrauen zugleich ein Stück weit zu fundieren und auf ein rationales Maß zu begrenzen. Der Schleier von einerseits euphemistischen, andererseits technokratischen Begründungen, mit denen die EU ihre Initiativen und Zielsetzungen legitimiert, soll ein Stück weit gelüftet; die eigentlichen Ziele sollen sichtbar werden. Nicht zuletzt soll das Gutachten also dazu beitragen, einige allgemeinere Charakteristika der Prozesse, mit denen sie ihre Ziele durchzusetzen versucht, transparent zu machen; denn auch diese Klärung ist Voraussetzung für mögliche Strategien der Gewerkschaften und anderer Akteure, die das Ziel eines sozialen und demokratischen Europas auf dem Feld der Berufsbildung anstreben.

4. Die europäische Berufsbildungspolitik – a work in progress und die Folgen für Informationsgrundlagen und Darstellung

(1) **Grundlagen der folgenden Darstellung und Analyse** sind hauptsächlich Dokumente der unterschiedlichsten Art aus dem Prozess der Entwicklung der europäischen Berufsbildungspolitik, vor allem ihrer neuen “Instrumente”, durch die Europäische Kommission im Zusammenwirken mit Vertretern der nationalen Regierungen und der

europäischen Dachverbände der Sozialpartner. Dabei spielen Vorschläge der so genannten Technischen Arbeitsgruppen, in denen Vertreter von Regierungen und Dachverbänden der europäischen Sozialpartner unter Vorsitz der Kommission zusammenarbeiten, sowie Vorarbeiten und Vorschläge der Kommission und von ihr beauftragter Wissenschaftler eine zentrale Rolle als “Bausteine” des anvisierten Systems; diese Bausteine können eventuell später modifiziert werden, legen aber zunächst einmal die Fundamente und ziehen die verschiedenen Stockwerke des Gesamtgebäudes hoch⁶.

Die Darstellung basiert infolgedessen nicht nur auf Beschlüssen des Rats und offiziellen Dokumenten der zuständigen Kommission – das würde kein ausreichend aussagekräftiges und zeitnahes Bild der Entwicklungen ergeben. Grundlage für Darstellung und Analyse sind auch Arbeitspapiere verschiedener Provenienz und unterschiedlichen Ausreifungsgrads: Vorschläge der Kommission, die die Konzeptentwicklung inhaltlich vorstrukturieren; ihre Arbeits- und Zeitplanungen, die ihn vorantreiben und steuern; Papiere der Technischen Arbeitsgruppen, die den jeweils aktuellen Stand der Konzeptentwicklung, den jeweils erreichten Konsens und offene Fragen festhalten und ebenfalls Vorschläge zur weiteren Konkretisierung und/oder Ergänzung machen; sowie Expertisen und Vorschläge aus der Hand der wissenschaftlichen Mitarbeiter der Kommission.⁷

Zu diesen Informationsgrundlagen kommen Informationen und Einschätzungen aus Interviews mit Experten, die in der einen oder anderen Weise diesen Prozess begleiten. Kritische, im eigentlichen Sinn sozialwissenschaftliche Literatur konnte nur in sehr begrenzten Ausmaß herangezogen werden.

Die Charakteristika des Prozesses, in dem ein für ganz Europa relevantes System beruflicher Bildung entstehen soll, und die sich daraus ergebenden Charakteristika der Informationsgrundlagen dieses Gutachtens müssen bei seiner Lektüre und Interpretation mitgedacht werden: Europäische Berufsbildungspolitik umfasst vielfältige Prozesse mit oft nur schwer zu identifizierenden Akteuren, und die Prozesse der Konzipierung der neuen Instrumente ist naturgemäß auch mit Aushandlungsprozessen verbunden. Die Darstellung des angestrebten Systems ist, außer wenn explizit als Beschluss des Rats kenntlich gemacht, nicht als Information über rechtsverbindliche neue Regelungen anzusehen, sondern als Ergebnis eines politischen Prozesses, der schon relativ weit vorangeschritten, aber noch nicht definitiv abgeschlossen ist. Und die Dokumente und Verlautbarungen der Kommission sind nicht als letztes Wort zu lesen, aber auch nicht als beliebige Äußerungen eines beliebigen Akteurs, sondern als vorläufiges Zwischenergebnis eines Konzeptentwicklungs- und Aushandlungsprozesses in kleinem Kreis –

6 Ausführlich wird dieser Prozess der schrittweisen Konzeptualisierung und Konzeptdurchsetzung in den Kapiteln II und VI analysiert.

7 Im Interesse einer besseren Lesbarkeit werden Zitate aus den überwiegend in englischer Sprache abgefassten Papieren von der Autorin ins Deutsche übersetzt, mit Angabe der Quelle im Literaturverzeichnis in der Originalsprache, um ihre Identifikation zu ermöglichen.

noch ohne rechtliche Verbindlichkeit, aber mit weitreichender politischer Prägekraft für den Gesamtprozess und für seine Ergebnisse: Dieser Zwischenstand zeigt die Richtung, in die es – nach der Intention der dominanten Akteure und ihrer Experten – gehen soll, aber nicht zwingend gehen muss.

(2) Heute ein Gutachten zur europäischen Berufsbildungspolitik zu schreiben, das für Gewerkschaften und andere Akteure der Berufsbildung in den zu erwartenden Auseinandersetzungen von Nutzen sein soll, stößt auf einige **Probleme**. Der Versuch, sie zu lösen, bestimmt einige **Prinzipien der folgenden Darstellung**:

Eine erste Schwierigkeit besteht darin, dass der Gegenstand des Gutachtens ein sehr dynamischer und derzeit unabgeschlossener Prozess ist, dessen Abschluss jedoch nicht abgewartet werden kann. Ein “Schnitt” ist notwendig. Beschrieben und analysiert wird der **(Zwischen-)Stand von August 2005**. Dieser Stand der Konzeptentwicklung und -aushandlung ist zum einen festgelegt in dem Dokument der Kommission, das Grundlage des Konsultationsprozesses zum Europäischen Qualifikationsrahmen sein wird (Kommission 2005 a). Zum anderen ist er dokumentiert in teilweise identischen, teilweise aber auch konkurrierenden Vorschlägen, die Grundlage für den Konsultationsprozess zu ECVET werden sollten: in einem überraschend von der Kommission präsentierten Konzept eines Kreditpunktesystems für Lebenslanges Lernen insgesamt, das den Hochschulsektor einbezieht (Kommission 2005 b); in einem relativ weit entwickelten Vorschlag der für ECVET zuständigen Technischen Arbeitsgruppe für ein Kreditpunktesystem für berufliche Bildung, das nach bestimmten Indizien noch die Zustimmung der Kommission gefunden hat (Kommission 2005 a); und in dem Abschlussbericht dieser Arbeitsgruppe, bei dem das offenbar nicht mehr der Fall war (Credit Transfer Technical Working Group 2005). Die Wahrscheinlichkeit dieser drei Vorschläge, sich als Konsultationsgrundlage durchzusetzen, ist unterschiedlich hoch. Das wird in der Darstellung deutlich gemacht, indem auf die beiden wahrscheinlicheren Lösungen und vor allem auf den breiten Überlappungsbereich all dieser Papiere im Text eingegangen wird, während über die wichtigsten Spezifika der dritten Variante in Fußnoten informiert wird.

Zum anderen können weiterer Verlauf und Endergebnis der Entwicklung nicht voll prognostiziert werden. Das Gutachten soll jedoch Informationsgrundlagen liefern, die aktuell eine Abschätzung der Folgen nicht nur ihrer bisherigen Ergebnisse, sondern auch möglicher künftiger Entwicklungen erleichtern, obwohl deren Voraussetzungen – so insbesondere die konkrete Ausgestaltung bestimmter Aspekte des anvisierten Systems – heute noch nicht alle feststehen. Die Darstellung wird deshalb zwar ausgehen vom dokumentierten Stand der vorgesehenen Konzepte zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Gutachtens (August 2005), muss jedoch an bestimmten Punkten **Annahmen zur wahrscheinlichsten künftigen Entwicklung** treffen (Annahmen, die natürlich als

solche ausgewiesen werden).⁸ Vor allem aber werden die zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Gutachtens noch offenen Fragen benannt, um mögliche künftige Entwicklungen aufzuzeigen.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass sich der Leser auf umfangreiche, mehrdimensionale Sachverhalte einlassen muss und nicht schon wegen des (scheinbar) nur technischen Charakters der dargestellten Sachverhalte und/oder der sehr speziellen Begrifflichkeit der europäischen Berufsbildungspolitik die Lektüre abbrechen sollte. Zwar sind gewisse Mühen der Lektüre nicht vermeidbar; jedoch soll auch ein Leser mit begrenzter Zeit bis zu den Schlussfolgerungen mitgehen können und wollen. Deshalb werden zum einen die Kernaussagen des Gutachtens, nach Kapiteln gegliedert, im folgenden Abschnitt 5 vorab knapp zusammenfassend vorgestellt, was den Überblick sicherstellt und gegebenenfalls ausschnittsweise Lektüre ermöglicht⁹. Zum anderen werden einige Informationen, die bestimmte Sachverhalte vertiefen können, aber für das Verständnis nicht unbedingt erforderlich sind, in den Anhang ausgelagert; dies soll den Kerntext entlasten und zugleich den an Details interessierten Lesern eine ausführlichere Darstellung zugänglich machen. Auch wird die Darstellung möglicher rechtlicher Implikationen des EQR/ECVET-Systems (Berufsbildungsrecht, Tarifrecht) auf das Unumgängliche begrenzt¹⁰; der Schwerpunkt liegt auf sozialwissenschaftlichen Fragen.

5. Die Struktur des Gutachtens und die wichtigsten Ergebnisse im Überblick

Das Gutachten enthält, um dem Leser ausreichende Informationsgrundlagen für das Verständnis und die Beurteilung der europäischen Berufsbildungspolitik zu liefern, zunächst zwei Kapitel, die sich auf die beschreibende Darstellung des angestrebten Systems konzentrieren (Kapitel II und III). Daran schließen sich kritische Analysen in verschiedenen Perspektiven an. Diskutiert werden die Tragfähigkeit der Begründungen sowie die eigentlichen Ziele der Schaffung von EQR und ECVET, ihre absehbaren Folgen sowie die Formen der Politik, in denen sie entwickelt und durchgesetzt werden (Kapitel IV, V und VI). Am Ende stehen Schlussfolgerungen für das Handeln der Gewerkschaften (Kapitel VII).

Die **Ergebnisse des Gutachtens** lassen sich holzschnittartig zu den folgenden Aussagen zusammenfassen:

8 An relevanten Punkten werden auch Informationen über frühere Fassungen des Konzepts aufgenommen; um durchgängige Stoßrichtungen der EU-Politik zu zeigen, welche beim aktuellen Entscheidungsstand nicht mehr sichtbar sind, aber wieder relevant werden können.

9 Der "Preis" für die Ermöglichung ausschnittweisen Lesens sind natürlich gelegentliche Wiederholungen für Leser des Gesamttexts.

10 Hierzu ist die Heranziehung juristischen Sachverständs notwendig und aus der Sicht der Autorin dringend angezeigt.

(1) Die europäische Berufsbildungspolitik hat – nach wechselnden und insgesamt mäßig erfolgreichen Ansätzen, Qualifikationen in Europa transparent zu machen, in den Jahrzehnten vorher – in den letzten Jahren erheblich an strategischer Ausrichtung, Dynamik und Durchsetzungsfähigkeit gewonnen. Basis dafür war und ist einerseits die Implementation eines neuen Politikmodus und eines neuen Verhältnisses zwischen Kommission und Mitgliedsstaaten bzw. beteiligten Nationalstaaten, andererseits die Entwicklung des Instrumentariums von EuroPass, EQR und ECVET. Damit ist auch eine Zunahme von Gefährdungspotentialen für das Duale System und seine Leistungen für die deutsche Gesellschaft verbunden. Will man abschätzen, was in Zukunft sinnvolle Berufsbildungspolitik deutscher Akteure, insbesondere der Gewerkschaften, sein kann, muss man die Geschichte der europäischen Berufsbildungspolitik zumindest in grobem Umrissen kennen. Dies ist Voraussetzung, um ihre aktuelle Stoßrichtung und deren Wurzeln erkennen und realistisch einschätzen zu können. Der Darstellung dieser Vor- und Frühgeschichte der aktuellen europäischen Berufsbildungspolitik widmet sich – in der gebotenen Kürze und mit der dafür unvermeidlichen Komprimierung – Kapitel II.

(2) Für die Zukunft des Dualen Systems sind vor allem die mehrfach erwähnten neuen Instrumente europäischer Berufsbildungspolitik relevant, die – zusammen mit einigen auf europäischer Ebene vereinbarten Prinzipien, Leitlinien und Verfahren – zu einem neuartigen System der Strukturierung, Bewertung, Anerkennung und Zertifizierung von Qualifikation zusammengeführt werden sollen: der EuroPass, vor allem aber der Europäische Qualifikationsrahmen und das Europäische Leistungspunktesysteme für berufliche Bildung. Mit diesen Instrumenten sollen Veränderungen implementiert werden, die gravierende Auswirkungen auf das deutsche Berufsbildungssystem haben können: die Modularisierung von Ausbildung und die Fragmentierung von Berufsqualifikationen, die Ausrichtung der Qualifikationsbewertung an Lernergebnissen (“Outcomes”) statt an Lernprozessen und ihren Inputs; und die damit eng verknüpfte Dominanz des Lernziels von in konkreten Arbeits- oder Lernsituationen nachzuweisenden Handlungskompetenzen. Auf der Darstellung der konzeptuellen Grundlagen dieser Instrumente und der konkreten Vorschläge zu EQR und ECVET (einschließlich der Leitlinien, die sie flankieren sollen) sowie der heute noch offenen Fragen liegt ein erster Schwerpunkt des Gutachtens (Kap. III).

Anschließend werden die vielen Ziele vorgestellt, mit denen die Schaffung von EQR und ECVET von Kommission und nationalen Regierungen in der Öffentlichkeit begründet wird. Diese Begründungen überzeugen nur bedingt. Die genannten Ziele sind mit den angestrebten Instrumenten nur in Grenzen oder gar nicht zu erreichen; und vor allem könnten sie auch mit wesentlich bescheideneren (weniger folgenreichen und weniger kostenträchtigen) Mitteln erreicht werden (Kap. IV, Abschn. 1).

Dieses Missverhältnis zwischen Begründungen und den für die Schaffung dieser Instrumenten notwendigen Veränderungen und Aufwände wirft die Frage nach den eigentlichen Zielen dieser Politik und den dahinterstehenden Interessen auf. Diese Ziele und

Interessen werden nur selten offen thematisiert, sind aber doch sehr deutlich: (1) das Ziel, die Arbeitskraftpotentiale aller europäischen Länder und Qualifikationsstufen soweit transparent zu machen und zu mobilisieren, dass sie von den (west)europäischen Unternehmen flexibel genutzt werden können; (2) die Förderung der Branche der Bildungsanbieter sowie Validierungs- und Zertifizierungsunternehmen bzw. -institutionen durch Ausbau eines gesamteuropäischen Markts für Bildungsleistungen und bildungsbezogene Dienstleistungen; sowie (3) das Ziel, auf diese – indirekte – Weise eine gewisse Angleichung der europäischen Berufsbildungssysteme herbeizuführen, die die Kommission aufgrund ihrer begrenzten rechtlichen Kompetenzen auf direktem Wege nicht durchsetzen kann und die von den Mitgliedstaaten jahrzehntelang blockiert wurde. Diesen eigentlichen Zielen der neueren europäischen Berufsbildungspolitik widmet sich der zweite Teil des Kapitels IV.

Aufbauend auf diesen Informationsgrundlagen wird anschließend versucht, die Folgen einer Implementation des angestrebten Instrumentariums für das Duale System und die deutsche Gesellschaft abzuschätzen. Dies ist natürlich angesichts von vielen noch offenen Fragen zur Ausgestaltung des EQR/ECVET-Systems auf europäischer, vor allem aber auf nationaler Ebene nur näherungsweise möglich. Verschiedene Szenarien sind denkbar: Setzt sich das angestrebte System durch, dann wird es das Duale System – früher oder später – eliminieren. Dies gilt naturgemäß für den Fall einer gezielten offiziellen Politik der Ablösung des Dualen System durch formelle Aufhebung seiner rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen durch die deutsche Regierung und die Sozialpartner. Es gilt aber mit großer Wahrscheinlichkeit auch für den Fall, dass Regierung und Sozialpartner auf “Koexistenz” von Dualem System und EQR/ECVET-System setzen. Allerdings ist unter bestimmten Bedingungen in dieser Konstellation auch ein Scheitern der Implementation des EQR/ECVET-Systems in der Gesellschaft denkbar; in diesem Fall wäre das Duale System natürlich nicht gefährdet.

Für die beiden zuerst genannten Szenarien hingegen sind – wenn auch mit unterschiedlichen Zeithorizonten – gravierende systemische Folgen für die Berufsausbildung vorprogrammiert: die Transformation des öffentlich geregelten Berufsbildungssystems in einen Markt für Module der Erstqualifizierung und der Validierung und Zertifizierung ihrer höchst heterogenen Ergebnisse sowie, daraus resultierend, eine Vielzahl von Veränderungen des Ausbildungsverhaltens von Betrieben und Nachwuchskräften, die zusammen mit anderen Faktoren zu deutlich verschlechterter Systemqualität und Ergebnisqualität führen müssen.

Dazu kämen gravierende Sekundärfolgen dieser Veränderungen der beruflichen Erstausbildung für die Qualifikationsversorgung des Arbeitskräftenachwuchses und eines großen Teils der deutschen Wirtschaft, für den Arbeitsmarkt, für die öffentlichen Haushalte, für die Lohnfindung und – genereller – für die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern (Kap. V).

Auch der Prozess, in dem die neuere europäische Berufsbildungspolitik konzipiert und durchgesetzt wird, erfordert eine kritische Analyse, wenn man die europäische Berufsbildungspolitik beurteilen will. Kritisch zu konstatieren sind zum einen die unzureichende Information der Bevölkerung über die realen Implikationen und Folgen dieser Politik, zum anderen problematische Formen, in denen die Kommission den Boden für weitreichende Weichenstellungen der Zukunft der beruflichen Bildung bereitet hat und versucht, Akzeptanz für diese Weichenstellungen zu beschaffen. Kritisch zu konstatieren sind außerdem die Formen, in denen die Durchsetzung ihrer Zielvorstellungen vorangetrieben wird durch Einbindung der nationalen Regierungen, die ja die ausschließliche Entscheidungskompetenz für die Gestaltung von Berufsbildungssystemen haben, und eines Teils der nationalen Akteure einschließlich der Forschung, die diesen Prozess eigentlich kritisch begleiten müssten (Kapitel VI).

Die Analysen des Gutachtens begründen Schlussfolgerungen in Bezug auf sinnvolle und realistische Strategien der Gewerkschaften und anderer Akteure, die die Grundprinzipien und den gesellschaftlichen Nutzen des Dualen Systems erhalten wollen, in mehreren Schritten: Zunächst werden in einem Zwischenresümee Vor- und Nachteile einer Einführung von EQR und ECVET gegeneinander abgewogen. Ergebnis ist eine Empfehlung, das von der Kommission präsentierte Konzept abzulehnen und der damit verbundenen Entwicklung entgegenzutreten. Dann wird geprüft, wie realistisch eine Strategie der Aufrechterhaltung des Dualen Systems angesichts seiner Erosionstendenzen überhaupt ist. Ergebnis ist eine Bekräftigung der genannten Empfehlung, da die Abwägung zwischen EQR/ECVET-System und Dualem System auch unter diesen Bedingungen noch positiv ausfällt und Erosionstendenzen keineswegs zwangsläufig zu seinem Verfall führen müssen; allerdings ist Bestandteil dieser Strategie, diesen Tendenzen entgegenzutreten.

Abschliessend wird die Alternative EQR/ECVET-System oder Duales System in europapolitischer Perspektive diskutiert. Ergebnis ist, dass die Transformation öffentlich verantworteter Berufsbildungssysteme in einen gesamteuropäischen Markt von Modulen und Zertifikaten nicht mit der gewerkschaftlichen Zielsetzung eines sozialen Europas vereinbar ist. Bei einer Ablehnung des EQR/ECVET-Systems geht es also nicht nur um die Verhinderung seiner problematischen Folgen für berufliche Bildung und ihrer gesellschaftlichen Sekundärfolgen für die deutsche Gesellschaft. Es geht auch darum, zu verhindern, dass das Ziel eines sozialen Europas auf dem Feld der Berufsbildung einen Rückschlag erleidet und dass Europa damit in der Bevölkerung noch mehr an Akzeptanz verliert (Kap. VII).

II. Die Entstehung von Europäischem Qualifikationsrahmen und Kreditpunktesystem – eine kurze Vor- und Frühgeschichte

Für Verständnis und realistische Einschätzung von EQR und ECVET ist ein Überblick über ihre Vorläufer und ihre Entstehungsgeschichte unabdingbar.

1. Frühe Versuche der Schaffung von Transparenz und der Harmonisierung der nationalen Bildungssysteme mit wenig Erfolg

Es waren immer, vor allem in den ersten Jahrzehnten, sehr vielfältige – sozialpolitische, beschäftigungspolitische, arbeitsmarktpolitische und im engeren Sinn bildungspolitische – Zielsetzungen, die die europäische Berufsbildungspolitik bestimmten, manche für das Duale System relevant, andere nicht. Die Zielsetzung, die die größte Relevanz für das Duale System und seinen Erhalt bekommen kann, ist definiert durch die Ausgangsprämisse der europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft und späteren Europäischen Union (EWG/EG/EU), neben der Freizügigkeit von Kapital müsse auch Freizügigkeit der Arbeitskraft ermöglicht werden. Die Strategien und Maßnahmen der europäischen Berufsbildungspolitik, die sich auf dieses Ziel beziehen, stehen im Mittelpunkt der folgenden Seiten.

Mit Freizügigkeit sollte jeder Arbeitnehmer die Möglichkeit erhalten, in anderen Ländern zu lernen und zu arbeiten; und jedes Unternehmen sollte Arbeitskräfte aus allen europäischen Ländern beschäftigen können. Da grenzüberschreitende Bildungs- und Arbeitsmobilität durch die große Heterogenität der Bildungssysteme Europas, ihrer Bildungsgänge, Abschlüsse und Qualifikationen massiv behindert wird, machte es sich die EU zur Aufgabe, in den Bildungssystemen die Voraussetzungen für “diskriminierungsfreie” Arbeitsmobilität und zunehmend auch für Bildungsmobilität zu schaffen.

Diese Zielsetzung hat die zuständige Kommission nachdrücklich verfolgt, sowohl mit der Suche nach analytischen Verfahren, Qualifikationen transparent zu machen und auf dieser Basis ihre wechselseitige Anerkennung über Ländergrenzen hinweg zu ermöglichen, als auch mit Versuchen einer Harmonisierung der nationalen Bildungssysteme und damit auch der Qualifikationen. Diese beiden grundlegenden Strategien wurden zeitweise parallel und insbesondere seit den 90er Jahren in Kombination verfolgt¹¹.

Konkreter:

(1) Zum einen gab es **Versuche, auf analytischem Wege Transparenz herzustellen** in Bezug auf die Strukturen der Bildungssysteme, ihre Inhalte, Abschlüsse und deren Wertigkeit, um damit die Qualifikationen der verschiedenen Systeme Europas verglei-

11 Die folgende Darstellung der Frühgeschichte der Suche nach Transparenz basiert weitgehend auf Scheerer (1998).

chen zu können und ihre wechselseitige Anerkennung zu ermöglichen. Zunächst wurde die Forschung beauftragt, Monographien der verschiedenen europäischen Berufsbildungssysteme und vergleichende Analysen auf konkreterer Ebene zu erarbeiten. Ein anderer Versuch, Transparenz und Vergleichbarkeit herzustellen, bestand in der vergleichenden Analyse der nationalen Bildungsklassifikationen; doch auch diese erwiesen sich als durch die jeweiligen nationalen Strukturen geprägt. Auch ein Versuch, eine bereits bestehende internationale Beschäftigungsklassifikation zu nutzen, hatte nur sehr unbefriedigende Resultate. Mitte der 80er Jahre wurde schließlich ein außerordentlich aufwendiger Versuch gestartet, für mehr als 200 Berufe bzw. Berufsgruppen "Entsprechungen" zu ermitteln, d. h. festzustellen, inwieweit die bestehenden Bildungsgänge und Qualifikationen den Profilen dieser internationalen Arbeitsmarktklassifikation entsprechen, um auf diesem Umweg eine zumindest grobe Verortung der nationalen Befähigungsnachweise zu ermöglichen – als erster Schritt für Bewertung und wechselseitige Anerkennung. Doch auch dieser Versuch wurde, trotz Beteiligung von Tarifpartnern und Regierungsvertretern aller EG-Länder und umfangreicher konkreter Ergebnisse, als für die potentiellen Nutzer letztlich nicht brauchbar kritisiert; seine Fortführung wurde 1992 aufgegeben.

(2) Neben diesen Versuchen, auf analytischem Wege Transparenz herzustellen, auf der dann gegebenenfalls "Übersetzungs-Regeln" zwischen den – unveränderten – Systemen aufbauen könnten, gab es **Strategien einer Harmonisierung der Bildungssysteme**: Zum einen wurde der Transfer von Systemelementen, die sich in einem Land bewährt haben, und von sogenannten best-practise-Beispielen in andere Systeme propagiert; dies sollte die Funktionalität der transferierten Elemente in die aufnehmenden Systeme einbringen, sie damit aber auch angleichen. Doch haben die erwähnten und andere international vergleichende Untersuchungen eine enge Verzahnung von Berufsbildungssystemen mit den jeweiligen Strukturen des Allgemeinen Bildungssystems, des Arbeitsmarktes, der betrieblichen Arbeitsorganisation und der Industriellen Beziehungen sichtbar gemacht (Maurice u.a.1982; Lutz 1976; Drexel 1993; Greinert 1997) und damit auch gezeigt, dass die Idee einer solchen Verpflanzung einzelner Systemelemente unrealistisch ist: Die transferierten Elemente können in einem anderen nationalen Kontext nicht funktionieren und/oder bekommen eine andere Funktion.

Zum anderen gab es reflektiertere Strategien, die eine schrittweise Veränderung der bestehenden Systeme – zunächst auf direktem, später auf indirektem Wege – anvisierten. Sie wurden i. W. erst ab den 70er Jahren relevant.

In der Anfangsphase der europäischen Berufsbildungspolitik beschränkten sich ihre Aktivitäten auf einige sehr allgemeine Grundsätze und die Förderung einer breiten Palette konsensueller konkreterer Ziele¹². Konzeption und Durchführung der gemein-

12 Zunächst war dies vor allem die Nutzung der Schule für Integration und Förderung der Kinder von Arbeitsmigranten und anderen Benachteiligten sowie von Berufsausbildung als Instrument zur Re-

samen europäischen Berufsbildungspolitik basierten auf nicht rechtsverbindlichen Entschlüssen, die flankiert wurden durch begrenzte Selbstverpflichtungen der Mitgliedsstaaten (Bainbridge/Murray 2000). Es liegt auf der Hand, dass in dieser Konstellation wenig Raum war für Harmonisierungsversuche; allenfalls gab es die Vorstellung, die Berufsbildungspolitik der Mitgliedsländer werde allmählich in der Politik Brüssels aufgehen (Clemenceau 1994).

Ab den 70er Jahren jedoch versuchte die Kommission zunehmend, auf die Gestaltung der Bildungssysteme der Mitgliedsländer Einfluss zu nehmen mit der Perspektive, sie zu harmonisieren (Sellin 1999). Mitte der 80er Jahre wurde ein Abkommen zwischen den Organen der EG geschlossen, demzufolge künftig eine Finanzierung gemeinsamer berufsbildungspolitischer Aktivitäten nur noch auf der Basis von rechtsverbindlichen Rechtsakten erfolgen würde. Außerdem gab es in den 80er Jahren mehrere Urteile des Europäischen Gerichtshofs, die die Zuständigkeiten der EG in der allgemeinen und in der beruflichen Bildung ausweiteten. Damit zeichnete sich die Aussicht auf europaweit geltende rechtsverbindliche Regelungen für die nationalen Berufsbildungssysteme ab.

Dies rief bei den Mitgliedsländern teilweise scharfe Kritik und Widerstand hervor: Im Vertrag von Maastricht (1992) wurden die Kompetenzen der EU für Berufsbildung auf relativ restriktive Weise neu definiert¹³: Die Verantwortung für Ausbildungsinhalte und für die Gestaltung der Berufsbildung liegt seither ausschließlich bei den einzelnen Ländern; eventuelle Veränderungen ihrer Berufsbildungssysteme sind ausschließlich durch sie zu entscheiden – das sog. **Freiwilligkeitsprinzip**. Die EU darf keine Maßnahme zur Harmonisierung von Verwaltungs- und Rechtsvorschriften treffen – das sog. **Harmonisierungsverbot**. Sie kann lediglich “die Maßnahmen der Mitgliedsländer unterstützen und ergänzen” sowie “neue Impulse geben und Innovationen fördern”. Der “Wert der Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Systeme” wird ausdrücklich anerkannt (Clemenceau 1994, Bainbridge/Murray 2000).

(3) In Reaktion auf dieses Ende jeglicher Strategie, durch Harmonisierung der Systeme auf direktem Wege die qualifikatorischen Voraussetzungen für Freizügigkeit zu schaffen, konzentrierte sich die Kommission auf **indirekte Strategien einer Beeinflussung der nationalen Systeme**: Im Rahmen ihrer Kompetenz zur “Förderung von Innovationen” und “neuen Impulsen” propagierte und verbreitete sie bestimmte Zielvorstellungen in sogenannten Weißbüchern und mit Hilfe umfangreicher Förderprogramme für Forschungs- und vor allem Entwicklungsprojekte: Diese Programme wurden zum strategischen Instrument, bestimmte Zielsetzungen in den Gesellschaften der einzelnen Mit-

duktion der Jugendarbeitslosigkeit; später kam es zu einer Verlagerung der Schwerpunkte hin zum Betrieb, vor allem zu betrieblicher Weiterbildung und technischer Qualifizierung (D'Iribarne, 1994, S. 9).

13 Es gibt allerdings auch Einschätzungen, die rechtlichen Kompetenzen der EU seien damals eher erweitert worden (Münk 2003, S. 50).

gliedsstaaten zu implementieren, indem eine möglichst große Zahl von Akteuren involviert wird – darunter auch die Sozialpartner, vor allem aber die Forschung. “Das Programm soll kurzfristig allen in Europa mit Forschungsarbeiten auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung beschäftigten Personen sowie (...) den Verantwortlichen der Bildungssysteme der europäischen Länder eine gemeinsame Informations-, Wissens- und Bezugsgrundlage liefern (...). Langfristig soll das Programm bewirken, dass Bildung und Berufsbildung stärker auf Europa ausgerichtet werden” (D’Iribarne 1994, S.9; vgl. auch Sellin 1999, S.25/26).

Die europäischen Förderprogramme, die sich vielfach mit einschlägigen Intentionen etablierter und vor allem neuer Akteure aus Berufsbildungspolitik, Bildungsmarkt und Forschung in den Mitgliedsländern verbinden, operieren mit von der Kommission vorgegebenen neuartigen Konzepten und Begriffen, die auf diese Weise in allen europäischen Ländern weite Verbreitung finden. Dafür sorgen die umfangreichen Fördermittel für Projekte, mit denen Interessen an und Institutionen zur Verbreitung und Umsetzung der neuen Konzepte geschaffen, gestärkt und stabilisiert werden. Im Mittelpunkt stand und steht das Programm Leonardo da Vinci, das seit 1995 läuft und vor allem das Konzept des lebenslangen Lernens mit seinen verschiedenen Elementen entwickeln, ausdifferenzieren und verbreiten soll. Dabei geht es insbesondere um die kontinuierliche Anpassung der Qualifikationen der Arbeitnehmer an die Erfordernisse des Arbeitsmarkts in deren Eigenverantwortung und über das gesamte (Erwerbs-)Leben hinweg, um die Aufweichung der Grenzen zwischen Aus- und Weiterbildung, um die Aufwertung von nonformalen und informellen Lernprozessen¹⁴, sowie um die Relativierung von öffentlich anerkannten Qualifikationen zugunsten von “Kompetenzen”, die sich in der Arbeitssituation bewähren und auch (Arbeits-)Erfahrungen und Werte umfassen.

Auch wenn es bei der Definition von Programmen teilweise weiterhin zu Konflikten zwischen den Intentionen der Kommission, die diese Programme auf ihre Ziele ausrichten wollte, und den Autonomieansprüchen der Mitgliedsstaaten kam (Bainbrigde/Murray 2000), waren die Programme doch zunehmend erfolgreich in der Veränderung der berufsbildungspolitischen Diskussion in den Mitgliedsländern im Sinne der Kommission

14 Unter nonformalem (oder nicht formalem) Lernen wird im EU-Kontext Lernen verstanden, “das in planvolle Tätigkeiten eingebettet ist, die nicht explizit als Lernen bezeichnet werden (in bezug auf Lernziele, Lernzeiten und Lernförderung), jedoch ein ausgeprägtes ‚Lernelement‘ enthalten. Nicht formales Lernen ist im Allgemeinen intentional aus der Sicht des Lernenden und führt üblicherweise nicht zur Zertifizierung” (Kommission 2005 a, S. 55). Unter informellem Lernen hingegen versteht man Lernen, das aus alltäglichen arbeitsbezogenen, Familien- oder Freizeitaktivitäten resultiert. Es ist nicht organisiert und strukturiert (im Hinblick auf Ziele, Zeit und Unterstützung). Informelles Lernen wird vom Lernenden meist nicht beabsichtigt und führt üblicherweise nicht zu einem Zertifikat.

Im folgenden Text wird diese wenig praktikable und sprachlich unbefriedigende Differenzierung nur bei entsprechenden Zitaten aus europäischen Dokumenten aufrechterhalten, ansonsten ist zusammenfassend von informellen – im Gegensatz zu formellen – Lernprozessen die Rede.

und zunehmend auch in der Veränderung der Berufsbildungspolitik der Regierungen: Neue Orientierungen, Problemdefinitionen, Konzepte, politische Prioritäten und technische Instrumente zur Bewältigung der neu definierten Aufgaben wurden in die Diskussion und allmählich auch in die Praxis der Mitgliedsländer eingeführt.

Einen neuen Schub an Durchsetzungskraft und Dynamik bekam diese Strategie ab der Jahrtausendwende mit einem neuen Politikmodus, der das Verhältnis zwischen EU- und nationaler Politik grundlegend verändert, und mit der Fokussierung der europäischen Berufsbildungspolitik auf die Schaffung der neuen "Instrumente" zur Förderung von Transparenz und Mobilität: EuroPass, Europäischer Qualifikationsrahmen und Europäisches Kreditpunktesystem.

Diese Instrumente sind zentrale Bausteine eines Bildungskonzepts, das auf Lebenslanges Lernen ausgerichtet ist. Auch mit dem Ziel ihrer Implementation in den Mitgliedsländern (mittlerweile auch in den Beitrittsländern und einigen anderen Ländern Europas) ist unter anderem das Ziel verbunden, auf diesem (Um-)Weg die nationalen Bildungssysteme zu transformieren und auf europaweit ähnlichen Grundlagen zu rekonstruieren – also eine Harmonisierung neuen Typs.

2. Die Wende durch die Politik der offenen Koordination und ihre Instrumente

Mit dem EU-Gipfel von Lissabon (März 2000), auf dem sich der Europäische Rat erstmals grundsätzlich mit Fragen der Bildungspolitik befasste, begann eine nachdrückliche strategische **Ausrichtung der Berufsbildungspolitik auf wirtschafts- und wettbewerbspolitische Ziele**: Europa soll bis 2010 "zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt" werden und Berufsbildung soll dazu wesentlich beitragen.

Zugleich wurde eine **neue Form der europäischen Berufsbildungspolitik** "mit neuartigen, bislang tabuisierten Instrumenten" (Fahle 2001, S. 19) initiiert, die ihr eine ganz neue Durchsetzungskraft in den Mitgliedstaaten verleiht und eine dynamische Entwicklung in Gang setzt (ebd. S. 19 ff): Zum einen organisieren die für Berufsbildung zuständigen Minister der Nationalstaaten nun ihre Zusammenarbeit auf europäischer Ebene – unter Leitung der Kommission – nach dem Prinzip der so genannten **Rolling Agenda**, d. h. einer kontinuierlich fortgeschriebenen Planung mit Zwischenzielen und strikter Kontrolle ihrer Einhaltung. Dadurch wurde die kontinuierliche Bearbeitung bestimmter Themen auch bei wechselnder Ratspräsidentschaft und wechselnden Regierungen sichergestellt. Zum anderen organisieren die Minister ihre Zusammenarbeit künftig nach **der Methode der "offenen Koordination"**: Die Kommission schlägt kurz-, mittel- und langfristige Ziele und die Fristen für ihre Umsetzung vor, die Minister treffen dazu einstimmige - und damit auch für ihre Länder verbindliche - Vereinbarungen. Außerdem werden für bestimmte Felder für alle beteiligten Nationalstaaten relevante Leitlinien festgelegt. Diese **europäischen Leitlinien** sollen in nationale und regionale Politik

umgesetzt werden durch Festlegung spezifischerer Ziele und geeigneter Maßnahmen, wobei nationale und regionale Unterschiede berücksichtigt werden können.

Mit diesen Verfahren ist also die Kommission, ungeachtet fehlender eigener Zuständigkeit für Veränderungen der nationalen Bildungssysteme, in der Lage, die nationalen Regierungen auf Veränderungsziele zu verpflichten, für die sie Konsens herstellt. Um deren Umsetzung auf nationaler Ebene zu sichern, wird die Methode der offenen Koordination flankiert durch quantitative und qualitative Indikatoren und Benchmarks, anhand derer die Zielerreichung der Staaten kontrolliert wird; sie orientieren sich an "Höchststandards im Weltmaßstab" und dienen als Messlatte für den Vergleich der einzelnen Mitgliedstaaten und den Wettbewerb zwischen ihnen. Regelmäßiges Monitoring, Evaluierung und gegenseitige Prüfung sollen den Wettbewerb der Mitgliedstaaten in Bezug auf die vorgegebenen Ziele verstärken und entsprechende Veränderungsprozesse intensivieren. Kommission und Rat der zuständigen Bildungsminister übernehmen also gemeinsam die Definition von Zielen und Strategien, die Steuerung der Durchführung und deren Kontrolle.

Der Europäische Rat hat eine gewisse Aufsichtsfunktion insofern ihm in gewissen Zeitabständen ein so genannter Fortschrittsbericht vorgelegt werden muss. Auf seiner Basis wird dann ein "follow-up-Prozess" festgelegt: sowohl die Anlaufphase als auch so genannte Fortschrittsindikatoren, die gegebenenfalls zu überprüfen sind, und die Bereiche, in denen Erfahrungen und bewährte Verfahren ausgetauscht werden und detaillierte gegenseitige Bewertungen der Mitgliedsländer ("Peer-Reviews") stattfinden sollen (Kommission 2002 a, S. 13, S. 15 ff).

Im Kern handelt es sich also um die Herbeiführung von Selbstverpflichtungen der Nationalstaaten, deren Umsetzung durch die Kommission kontrolliert und mit vielfältigem Druck vorangetrieben werden kann. Mit Rolling Agenda und offener Koordination, mit Indikatoren und Benchmarking-Verfahren und nicht zuletzt mit Peer-Reviews werden also die bislang bestehenden Begrenzungen der europäischen Berufsbildungspolitik, die durch fehlende Kompetenz der Kommission für Veränderungen der nationalen Bildungssysteme und durch die Eigeninteressen und unterschiedlichen Prioritäten der Mitgliedsstaaten bedingt waren, ein gutes Stück weit aufgehoben.

Diese Entwicklungen, die die Einflussmöglichkeiten der Kommission massiv erhöhen und zudem "peer-pressure" (Fahle/Thiele 2003) – d. h. Druck von Ländern, die an den propagierten Veränderungen interessiert sind, auf die anderen Länder – implizieren, haben in Deutschland vielfach den Eindruck der Unausweichlichkeit und "Irreversibilität" der von der EU angestrebten Politik hervorgerufen. Trotzdem ist es rechtlich weiterhin Sache der nationalen Regierung, darüber zu entscheiden, welchen Veränderungsvorschlägen sie zustimmt und welchen nicht.

Mit dem neuen Politikmodus wurden **weitreichende Veränderungsprozesse** eingeleitet; die neuen Formen der Politik sind kein Selbstzweck: Gleichzeitig mit der Initiierung

des Verfahrens der offenen Koordination erteilte der Europäische Rat dem Rat der zuständigen Fachminister und der Kommission den Auftrag, einen Bericht über die künftigen Ziele der Berufsbildungspolitik zu erarbeiten und vorzulegen. Die Aktivitäten der Bildungsminister sollten also inhaltlich auf das bereits angesprochene Ziel ausgerichtet werden, Europa bis zum Jahr 2010 zum "wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt" zu machen.

Erste Inputs in Bezug auf die anzustrebenden Ziele hatte die zuständige Kommission bereits Ende 2000 mit einem Memorandum zum Lebenslangen Lernen gegeben, ein konkreterer Impuls folgte 2002 mit einem Aktionsplan für Qualifikation und Mobilität (Kommission 2000; Kommission 2002 b). Im Memorandum für Lebenslanges Lernen wurde eine kohärente und umfassende Strategie für das Lernen insgesamt propagiert, mit Aktionsschwerpunkten, die später in ECVET und EQR einmündeten, so insbesondere die Zertifizierung informellen Lernens, die gegenseitige Anerkennung von in unterschiedlichen Bildungssystemen erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen sowie die Aufweichung der Grenzen zwischen Erstausbildung und Weiterbildung. Im Aktionsplan regte die Kommission an, zur Förderung von Mobilität bestehende Instrumente zur Dokumentation individueller Lebensläufe, Qualifikationen, Abschlüsse und Berufserfahrungen und das für den Hochschulsektor bestehende Kreditpunktesystem ECTS weiterzuentwickeln und bis 2003 einzuführen. Vor allem solle in Anlehnung an ECTS auch für berufliche Bildung ein Kredittransfersystem geschaffen werden. Dazu solle ein Modulsystem erarbeitet werden, das Kombinationen von Berufs- und Allgemeinbildungsphasen und der dort jeweils erworbenen Qualifikationen ermöglicht (BIBB 2002, S. 9).

Damit waren entscheidende Weichen für die weitere inhaltliche Entwicklung der europäischen Berufsbildungspolitik gestellt.

3. Entstehung und Entwicklung der Transparenzinstrumente EuroPass, Europäischer Qualifikationsrahmen und Europäisches Kreditssystem für berufliche Bildung

(1) **Auf europäischer Ebene** rückten ab 2002 zunehmend die Themen der Transparenz von Qualifikationen und ihrer länderübergreifenden Anerkennung in den Vordergrund. Als Transparenzinstrument wurde zunächst vor allem der EuroPass angestrebt, der bestehende Formen der Dokumentation individueller Bildungs- und Berufsverläufe sowie der durch sie erzeugten Qualifikationen und Kompetenzen zusammenführen und europaweit vereinheitlichen sollte, zunehmend aber auch ein europaweit geltendes Kredittransfersystem: Auf verschiedenen europäischen Gipfeltreffen (in Barcelona, Brügge, Kopenhagen und Maastricht) wurden immer konkretere Vorstellungen für die

Entwicklung und Implementation eines europäischen Kredittransfersystems für berufliche Bildung (ECVET) präsentiert¹⁵.

Ende 2002 wurden sog. Technische Arbeitsgruppen (TAG) geschaffen, um die Vorgaben der europäischen Berufsbildungspolitik zu konkretisieren. Sie sollten große Bedeutung erlangen: Ihre Aufgabe war bzw. ist es, unter Leitung der Kommission Konzepte zu wichtigen Bausteinen der neuen europäischen Berufsbildungspolitik – insbesondere Konzepte zu ECVET und EQR sowie Leitlinien zur Validierung informellen Lernens und zur Qualitätssicherung – zu erarbeiten. Diese Technischen Arbeitsgruppen, in denen jeweils Vertreter der Regierungen der beteiligten Staaten, der europäischen Dachverbände der Sozialpartner, des Hochschulsektors und der Bildungsanbieter zusammenarbeiten, treiben seither die Entwicklung voran. Sie diskutieren die Vorschläge der Kommission und der von ihr beauftragten wissenschaftlichen Berater und versuchen, untereinander und mit der Kommission Konsens herzustellen.

Zunächst wurden konzeptuelle Arbeiten zu ECVET gestartet. Diese Arbeiten legten es nahe, das angestrebte Kreditpunktesystem auf ein europaweit geltendes Bezugssystem – einen “Europäischen Qualifikationsrahmen” – zu stützen. Die Arbeiten an einem solchen Qualifikationsrahmen wurden im Interesse einer Problementflechtung bald in einer eigenständigen EQR-TAG weitergeführt, immer in der Perspektive einer späteren Zusammenführung mit den Ergebnissen der TAG, die ECVET entwickelt.

Grundlegende inhaltliche Orientierungen erhielten die Arbeiten an EQR und ECVET durch einen Vorschlag für den Europäischen Qualifikationsrahmen, der im Auftrag des CEDEFOP von Mitarbeitern der Qualifications and Curriculum Authority (QCA) erarbeitet wurde (Coles, Oates 2004), außerdem durch die Heranziehung von Mitarbeitern dieser Institution für weitere Arbeiten der Kommission in der Folgezeit. Bei QCA handelt es sich um eine englische Institution, die Qualifikationsmodule entwickelt und in aller Welt vermarktet. Die Konzepte der QCA-Mitarbeiter weisen deutliche Ähnlichkeiten mit dem in Großbritannien bestehenden System auf.

(2) Auch in **Deutschland** begann man zunehmend von einer “Öffnung” des bestehenden Berufsbildungssystems “für Europa” zu sprechen. Die Regierung unterstützte die Initiative der Kommission für ein europäisches Kredittransfersystem, obwohl klar war, dass es “nicht nur die Mobilität um einige Prozent erhöhen, sondern spürbare Auswirkungen auch auf das deutsche System der Berufsausbildung haben” und “mittelfristig die Struktur der Inhalte und der Abschlüsse transformieren” würde, analog wie dies mit der Modularisierung im Hochschulsektor damals bereits zu beobachten war (BIBB 2002, S. 8/9). Deutschland brachte sich sogar aktiv mit einer eigenen Initiative ein, die die weitere Entwicklung vorantrieb und inhaltlich stark prägte (Fahle/Thiele 2003, S. 10).

15 Die einzelnen Schritte dieser Entwicklung werden hier im Interesse der Übersichtlichkeit nicht im Detail dargestellt.

Generelle Zielsetzung der deutschen Beteiligung war es, Auszubildenden “internationale Berufsbildungswege und Chancen auf dem internationalen Arbeitsmarkt zu eröffnen”, und “das deutsche Qualifizierungsangebot international attraktiv und zugänglich” zu machen und damit das Bildungsmarketing zu fördern (BIBB 2002, S. 8; S. 13).

Konkretere Zielsetzung war zum einen, für das Kreditsystem für berufliche Bildung eine Bewertung von Lernleistungen nach der Dauer der jeweiligen Bildungsgänge – wie sie sich in der bereits bestehenden Europäischen Richtlinie zur gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen für reglementierte Berufe, aber auch im Kreditsystem für den Hochschulsektor durchgesetzt hatte – zu verhindern. Grund für dieses Ziel war und ist, dass das Messkriterium Ausbildungszeit notwendigerweise zu einer unverhältnismäßig niedrigen Einstufung der Ausbildung im Dualen System gegenüber Systemen schulischer Ausbildung und gegenüber der Hochschulbildung führt. Favorisiert wurde und wird deshalb der Vorschlag, sich für den Bereich der beruflichen Bildung an **Lern-Outcomes**¹⁶ – zu orientieren. Dabei soll es um **Kompetenzen** – definiert als den in konkreten Handlungssituationen nachgewiesenen Lern-Outcomes - gehen. Auf so definierten Lern-Outcomes und Kompetenzen sollen der Europäische Qualifikationsrahmen und das Europäische Kreditpunktesystem für berufliche Bildung aufbauen (BIBB 2002, S. 9).

Zum anderen wollte man mithilfe von ECVET eine gewisse Öffnung der Hochschulen für Personen mit anspruchsvoller beruflicher Bildung (Aus- und Weiterbildung, beruflicher Erfahrung) bzw. die Anrechnung ihrer beruflichen Qualifikationen auf fachlich einschlägige Studiengänge vorantreiben. Diese sehr alte Forderung insbesondere der Gewerkschaften stand und steht auf der Tagesordnung und wurde für die neuen Fortbildungen im IT-Bereich in einem Modellversuch erprobt (Mucke/Grunwald 2005; Münk 2003, S. 55). Diese Initiative soll mit der europäischen Initiative für ein Kreditpunktesystem verbunden und gegebenenfalls generalisiert werden.

Ungeachtet dieser Gründe für eine Beteiligung plädierte die deutsche Regierung damals für bestimmte Prinzipien, die mögliche problematische Folgen von ECVET für das Duale System verhindern oder zumindest verzögern sollten (BIBB 2002, S. 10) (ausführlicher vgl. Kap III).

4. Perspektiven der Durchsetzung und Implementation von EQR und ECVET: nationale Konsultation und europäische Empfehlung an die Mitgliedsstaaten

(1) **Zielpunkt all dieser Aktivitäten** ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rats zu den erarbeiteten Konzepten und die Verabschiedung einer entsprechen-

16 “Learning-Outcomes” wird in den deutschsprachigen EU-Dokumenten meist mit “Lernergebnisse” übersetzt. Eigentlich sind aber vorab definierte Lernziele im deutschen Sinne gemeint. Deshalb wird im folgenden meist der englische Original-Ausdruck verwendet.

den Empfehlung des letzteren an die Nationalstaaten, sie auf nationaler Ebene umzusetzen. Eine solche Empfehlung ist zwar für diese nicht bindend, wird aber in den Ländern, die sich beteiligen, den Auftakt für eine rasche Einführung geben; denn die Umsetzung der neuen Instrumente in die Praxis soll bereits 2010 abgeschlossen sein.

Den dafür erforderlichen politischen Entscheidungen auf europäischer (und gegebenenfalls auf nationaler) Ebene sind die bereits angesprochenen Konsultationsprozesse vorgeschaltet, die in den einzelnen Ländern mit den wichtigsten Akteuren der beruflichen Bildung durchgeführt werden und für das neue System Akzeptanz und Legitimation schaffen sollen.

(2) Die **Konzipierung und Durchsetzung** der zentralen neuen Instrumente der europäischen Berufsbildungspolitik ist unterschiedlich weit gediehen:

- Im Falle des EuroPasses sind sie bereits zum Abschluss gekommen: Der EuroPass wurde Ende 2004 vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet und wird ab 2005 in die Praxis umgesetzt.
- Für den EQR liegt seit Anfang Juli 2005 ein zwischen Kommission und zuständiger TAG abgestimmtes Konzept vor, das zwischen Juli und Dezember 2005 in allen beteiligten Ländern in einem Konsultationsprozess mit Vertretern der wichtigsten Akteure des Berufsbildungssystems – Regierung, Sozialpartnern, Bildungsanbietern – auf der Basis einer Reihe von der Kommission vorgegebener Fragen diskutiert werden soll, bevor es anschließend, eventuell ergänzt um Anregungen aus dem Konsultationsprozess, zur Verabschiedung an den Rat geht.
- Für ECVET hingegen ist es nicht gelungen, den ursprünglich für den selben Zeitraum geplanten Konsultationsprozess rechtzeitig in Gang zu setzen: Das von der zuständigen TAG fertig ausgearbeitete und abgestimmte Dokument für diesen Prozess (Credit Transfer Technical Working Group 2005) wurde von der Kommission im Juni 2005 überraschend ersetzt durch ein Dokument, das auf die sofortige Etablierung eines Kreditpunktesystems für Lebenslanges Lernen insgesamt orientiert (Kommission 2005 b). Es bezieht den Hochschulbereich ein und kündigt damit den bis dahin bestehenden Konsens auf, dass ein integriertes System erst mittelfristig und nach einer Erprobung von ECVET geschaffen werden soll¹⁷. Manches spricht dafür, dass dieses Verhalten der Kommission (auch) durch eine Reihe von Modifikationen veranlasst war, die die TAG ECVET in ihrem letzten Dokument gegenüber früheren Fassungen – und der generellen Stoßrichtung der Schaffung des EQR/ECVET-Systems – vorgenommen hat.

Die für ECVET zuständige TAG und viele Stimmen aus den zuständigen nationalen Ministerien und den Kreisen der Sozialpartner kritisieren dieses Verfahren der Kommission. Sie lehnen das Kommissionsdokument (das zudem nur wenige Seiten

17 Für Details vgl. Kap. III.

umfasst) auch aus inhaltlichen Gründen als Basis für einen Konsultationsprozess ab. In Reaktion darauf soll nun (nach Informationen aus Insiderkreisen) doch ein lediglich auf berufliche Bildung bezogenes Konzept Gegenstand des – zwangsläufig zu verschiebenden – Konsultationsprozesses zum Kreditpunktesystem sein. Dass der Ende Juni 2005 vorgelegte Abschlussbericht der ECVET-Arbeitsgruppe (Credit Transfer Technical Working Group 2005) Gegenstand dieses Konsultationsprozesses sein wird, ist angesichts seiner inhaltlichen Divergenzen mit der Position der Kommission und der vorangegangenen Entwicklung wenig wahrscheinlich. Wahrscheinlicher ist, dass man auf die – von der Kommission offenbar noch akzeptierte – Vorfassung vom Anfang Mai (Commission 2005 b) zurückgreifen und sie überarbeiten wird. Der auf Lebenslanges Lernen bezogene Vorschlag der Kommission hingegen soll dem Vernehmen nach zu einem Papier für die längerfristige Perspektive werden.

Es scheint also eine Lösung gefunden. Ob es allerdings – angesichts der engen Verflechtung von EQR und ECVET und der vielen offenen Fragen vor allem zu ECVET – sinnvoll ist, die Konsultation zum EQR unabhängig von der Konsultation zu ECVET durchzuführen, ist fraglich.

III. Das angestrebte System, seine Prinzipien und Instrumente – aktueller Stand und offene Entscheidungen

Kern des auf europäischer Ebene anvisierten Systems der Berufsbildung ist ein neuartiges Konzept der Definition der für Arbeit relevanten menschlichen Fähigkeiten und ihrer Identifikation und Bewertung. Dieses Konzept ist die Basis des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) und des Europäischen Kredittransfersystems (ECVET) und soll mit ihrer Hilfe in die Praxis umgesetzt werden.

Auf den folgenden Seiten wird deshalb zunächst dieses Basiskonzept zusammenfassend dargestellt (Abschn. 1). Daran anschließend werden die neuen Instrumente der europäischen Berufsbildungspolitik genauer vorgestellt, zunächst im Überblick (Abschn. 2), dann je für sich: der EuroPass (Abschn. 3), der Europäische Qualifikationsrahmen (Abschn. 4) und das Europäische Kredittransfersystem für berufliche Bildung (Abschn. 5). Es folgt die Darstellung der auf europäischer Ebene festgelegten Leitlinien zur Erfassung und Validierung von informell erworbenen Qualifikationen (Abschn. 6) und zur Qualitätssicherung (Abschn. 7), die diese Instrumente flankieren sollen, sowie der vorgesehenen Abstützung des Systems durch einheitliche Vertrags- und Vermarktungsgrundlagen (Abschn. 8). Abschließend werden wichtige, zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Gutachtens (August 2005) noch offene Fragen zu Gestaltung und Umsetzung des angestrebten Systems skizziert: sowohl Fragen, die sich aus dem anvisierten System ergeben, aber in den Dokumenten der Kommission nicht geklärt sind, als auch die Fragen, die auf nationaler und/oder Branchenebene entschieden werden sollen (Abschn. 9).

1. Das Basiskonzept der europäischen Berufsbildungspolitik

Der Grundgedanke der neuen europäischen Berufsbildungspolitik und ihrer Instrumente besteht – schematisch dargestellt – darin, zum einen das, was an menschlichen Fähigkeiten¹⁸ für Arbeit Relevanz und Wert haben soll, neu zu definieren und in neuer Form zu bewerten, zum anderen diese menschlichen Fähigkeiten und die Prozesse ihres Erwerbs in schmale Einheiten aufzugliedern.

Konkreter:

18 Der Begriff "Fähigkeit" wird von der Autorin im Folgenden als "neutraler" Oberbegriff für alle Arten von Kenntnissen, Fertigkeiten und Verhaltenspotentialen benutzt, um nicht die (im alltäglichen wie im wissenschaftlichen Sprachgebrauch) dafür üblichen Begriffe "Qualifikationen" und "Kompetenzen" benutzen zu müssen. Denn diese haben im Sprachgebrauch der europäischen Berufsbildungspolitik sehr spezifische Bedeutungen bekommen und sind damit zu Instrumenten ihrer Durchsetzung geworden, wie deutlich werden wird. Hier soll mit dem Oberbegriff "Fähigkeiten" Verwirrung vermieden werden.

(1) Zum einen soll das, was an menschlichen Fähigkeiten Relevanz für Arbeit hat und deshalb durch Zertifikate dokumentiert und anerkannt wird, neu definiert werden. Dementsprechend sollen auch die Formen seiner Erfassung und Bewertung neu bestimmt werden:

Bislang waren relevant fachliches Wissen und Können, außerfachliche und fachübergreifende Fähigkeiten (Planungsfähigkeit, Gestaltungsfähigkeit etc.). Nach dem Basiskonzept der neuen europäischen Berufsbildungspolitik hingegen geht es in Zukunft um **“competence(s)”**. Kompetenz wird in diesem Kontext, abweichend vom gängigen Sprachgebrauch, definiert als durch Prüfung nachgewiesene Fähigkeit, bestimmte Kenntnisse, Fertigkeiten und beruflich-personale Verhaltenspotentiale¹⁹ selbstbestimmt in einem konkreten Kontext zu bündeln und anzuwenden (Kommission 2005 a, S. 13)²⁰. Mit **“Kontext”** ist eine konkrete Handlungssituation – Arbeitssituation oder Lernsituation – gemeint. Wissen, Können und Verhaltenspotentiale werden also nur insoweit anerkannt, als sie durch das **“Nadelöhr”** einer konkreten Arbeits- oder Lernsituation gehen.

Komplementär zu dieser Neuakzentuierung soll auch die Form der Erfassung und Bewertung arbeitsrelevanter menschlicher Fähigkeiten eine andere werden. Traditionell erfolgen Erfassung und Bewertung einer Qualifikation ja in der Regel anhand der Inputs, die für den Bildungsgang, in dem sie entstanden ist, gesellschaftlich festgelegt sind: anhand seiner Lernziele und -inhalte, seiner Lernorte und Didaktiken und nicht zuletzt seiner Dauer. Eine erfolgreiche Abschlussprüfung dokumentiert, dass das erzeugte Fähigkeitsprofil diesen Inputs entspricht. Diese Form der Bewertung von Lernergebnissen soll ersetzt werden durch eine **outcome-orientierte Identifikation und Bewertung**. Relevant ist nur noch, ob bestimmte, vorab festgelegten Lernziele (**“Lern-Outcomes”**) erreicht sind und ob das durch diese Ziele vorgezeichnete Kompetenzprofil in einer Handlungssituation nachgewiesen ist. Die Art und Weise, wie diese Lernziele erreicht wurden, ist irrelevant. Dabei sollen sich Kompetenzen nach dem Grad ihrer Komplexität vertikal differenzieren. Aufgrund des Bezugs auf Handlungssituationen können Kompetenzniveaus also in etwa an den Niveaus der betrieblichen Arbeitsorgani-

19 Verwirrenderweise wird in den Texten der Kommission der Begriff **“Kompetenz”** nicht nur als Oberbegriff für die Fähigkeit zur Anwendung konkreter Fähigkeiten genutzt, sondern auch als Unterkategorie der anzuwendenden Fähigkeiten: als Zusammenfassung von Selbständigkeit, Verantwortung, Lernkompetenz, Kommunikationskompetenz, soziale Kompetenz, fachliche und berufliche Kompetenz. Um Verwirrung zu vermeiden, wird im Folgenden in den einschlägigen Fällen der Begriff Verhaltenspotentiale verwandt.

20 Nach der offiziellen Definition des Konsultationsdokuments umfasst Kompetenz: **“i) kognitive Kompetenz, die den Gebrauch von Konzepten einschließt, aber auch implizites Wissen (tacit knowledge), das durch Erfahrung gewonnen wird; ii) funktionale Kompetenz (Fertigkeiten, know-how), die zur Ausübung einer konkreten Tätigkeit erforderlich ist; iii) personale Kompetenz, die das Verhalten/den Umgang in/mit einer gegebenen Situation betrifft; iv) ethische Kompetenz, die bestimmte persönliche/soziale Werte umfasst”** (Kommission 2005 a, S. 13).

sation (“Arbeitssituation”) bzw. des Bildungswesens (“Lernsituation”) festgemacht werden.

Kompetenz und Outcome-Orientierung sollen Vergleichbarkeit, insbesondere die vergleichende Bewertung von Qualifikationen aus unterschiedlichen Bildungssystemen ermöglichen, insofern sie (vermeintlich²¹) Neutralität gegenüber nationalen Bildungssystemen und Traditionen erlauben, da – so die Prämisse – als Kompetenzen definierte Outcomes von diesen gesellschaftlichen Strukturen unabhängig erfasst und bewertet werden können.

(2) Zum anderen sollen menschliche Fähigkeiten nicht mehr in der aggregierten Form der etablierten Qualifikationen, die sich in den Berufsbildungssystemen vieler europäischer Gesellschaften herausgebildet haben – also in Deutschland nicht mehr in Form komplexer Berufsqualifikationen – im Mittelpunkt der Betrachtung stehen, sondern einzelne schmale Bündel von Kenntnissen, Fertigkeiten und Verhaltenspotentialen: die sog. **“Units”**²². Jedes dieser Fähigkeitsbündel soll einzeln vermittelt, geprüft und zertifiziert werden können.

Komplementär dazu können die bisher in den meisten Ländern bestehenden gesellschaftlich standardisierten (geregelt oder zumindest üblichen) längeren Ausbildungsgänge **aufgegliedert werden** in kurze Lernprogramme und -prozesse – **“Module”** – und/oder **ersetzt werden durch informelle Lernprozesse** im betrieblichen Arbeitsprozess, im Privatleben und/oder in sozialen Aktivitäten: Hier sollen die Kenntnisse, Fertigkeiten und Verhaltenspotentiale, die eine Unit ausmachen, erworben werden. Mehrere Units können zu einem breiteren Fähigkeitsprofil zusammengefügt werden, das von der national zuständigen Instanz als **“Qualifikationen”** anerkannt werden kann.

Basiseinheit von Bildungssystemen sollen also nicht mehr komplexe Berufsqualifikationen sein, sondern Units; und an die Stelle von Ausbildungsgängen sollen entsprechende Ausbildungsmodule treten.

Auch Fragmentierung und Modularisierung sollen – so der Grundgedanke – die Erfassung, Beschreibung und Bewertung aller der Fähigkeiten und Fähigkeitsbündel erleichtern, die in den sehr unterschiedlichen Ausbildungsgängen und Bildungssystemen der Länder Europas entstanden sind. Dies soll die jeweiligen individuellen Fähigkeiten europaweit transparent machen und ihre vergleichende Bewertung erlauben, worauf weitere Funktionen aufbauen (vgl. Abschn. 4 und 5).

In Verbindung mit der Fragmentierung von Fähigkeitsprofilen in Units und mit der Aufgliederung in Module von Ausbildungsgängen bekommen Kompetenz- und Outcome-Orientierung erst ihre volle Bedeutung: Im Zusammenspiel enthalten diese vier Elemente des neuen Basiskonzepts der europäischen Berufsbildungspolitik mächtige Impulse zur grundlegenden Veränderung der Funktionsweise der bestehenden Berufs-

21 vgl. dazu Kap. IV.

22 Unit wird im Deutschen meist mit Lerneinheit übersetzt; gemeint ist aber eigentlich das Ergebnis einer Lern(prozess)einheit: ein Qualifikationspartikel. Um falsche Assoziationen zu vermeiden wird der Begriff Lerneinheit hier vermieden.

bildungssysteme: Anreize für die Unternehmen, ihre Politik der Qualifikationsbeschaffung zu verändern, Anreize für den Arbeitskräftenachwuchs, sein Bildungsverhalten zu verändern, und Zwänge für den Staat, seine Bildungspolitik diesen Veränderungen anzupassen.

Zusammenfassend: Das Basiskonzept der europäischen Berufsbildungspolitik dreht also an mehreren Stellschrauben der bestehenden Berufsbildungssysteme. Es verspricht, damit Transparenz und Vergleichbarkeit der arbeitsrelevanten menschlichen Befähigungen in ganz Europa herzustellen, zielt aber auch auf andere Veränderungen: auf Destabilisierung der etablierten Bildungsgänge und Qualifikationen ebenso wie auf Veränderung des bisher üblichen Lernverhaltens.

Die skizzierten Prinzipien des Zuschnitts, des Erwerbs, der Erfassung und der Bewertung arbeitsrelevanter menschlicher Fähigkeiten sollen mit EQR und ECVET in den Ländern Europas in einem raschen Implementationsprozess (bis 2010) in die Alltagspraxis umgesetzt werden.

2. Charakteristika, Funktionen und Zusammenhang von EuroPass, EQR und ECVET – ein erster Überblick

EQR und ECVET (bzw. ELC), können – im Zusammenspiel mit den sie flankierenden Europäischen Leitlinien zur Validierung von informellem Lernen und zur Qualitätssicherung sowie mit rechtlichen und Vermarktungsregelungen²³ – die Berufsbildungssysteme der Länder Europas auf andere Grundlagen stellen und damit weitreichend verändern; dies gilt insbesondere für das deutsche Berufsbildungssystem. EQR und ECVET (bzw. ELC) stehen deshalb im Mittelpunkt der folgenden Darstellung. Der EuroPass, der ebenfalls zu den Instrumenten gehört, die Fähigkeitsprofile transparent machen sollen; wird hingegen nur kurz skizziert, da er Transparenz auf andere, eher traditionelle Weise herstellen soll. Von ihm sind keine Veränderungen des Dualen Systems und seiner Funktionsmechanismen zu erwarten.

Die genannten drei Instrumente der europäischen Berufsbildungspolitik haben unterschiedliche Merkmale und Aufgaben in dem angestrebten System wie auch in dem Veränderungsprozess, der dorthin führen soll; dies ist vorweg im Überblick zu zeigen.

Der **EuroPass** soll mit Hilfe eines europaweit einheitlichen Schemas die Bildungs- und Berufsverläufe des einzelnen EU-Bürgers im Detail dokumentieren und damit seine Befähigungen im umfassenden Sinne sichtbar und in ganz Europa “lesbar” machen (ausführlicher vgl. Abschn. 3).

23 Daneben wurden und werden noch verschiedene weitere Europäische Leitlinien entwickelt und ausgehandelt, so insbesondere Leitlinien zu Orientierung und Beratung sowie zu Schlüsselqualifikationen; sie sind jedoch im Kontext von EQR und ECVET nur von sekundärer Bedeutung, so dass es im Interesse der Begrenzung des Gutachtens vertretbar ist, sie nicht näher darzustellen.

Europäischer Qualifikationsrahmen und Kreditpunktesystem sind in ihrer Bedeutung für bestehende Berufsbildungssysteme wesentlich gewichtiger. Sie hängen eng zusammen: ECVET und EQR wurden, wie erwähnt, zunächst gemeinsam entwickelt, dann aber im Sinne einer Problementflechtung getrennt weiterentwickelt, wenngleich immer mit Bezug aufeinander und in der Perspektive einer späteren Zusammenführung. Sie sind also als ein System zu betrachten; deshalb wird im Folgenden vom EQR/ECVET-System gesprochen. In diesem System haben die beiden Instrumente unterschiedliche Funktionen: Der EQR ist das Fundament, das Kreditpunktesystem baut darauf auf und macht ihn unmittelbar praktisch relevant. (vgl. Abschn. 4 bzw. 5).

(3) EQR und ECVET stehen in einem schwierigen Spannungsverhältnis zu vergleichbaren Instrumenten für den Hochschulbereich: zum **Kredittransfersystem für den Hochschulbereich (ECTS)** und zum entsprechenden **Qualifikationsrahmen für den Hochschulbereich**. Diese Instrumente, insbesondere das vorweg geschaffene ECTS, sind wichtige Rahmenbedingung für die Entstehung und Ausgestaltung von EQR und ECVET und deshalb an dieser Stelle kurz anzusprechen, da sie indirekt auch auf deren Folgen für das Duale System einwirken können: Mit ECTS sollen die Instrumente für den Bereich der beruflichen Bildung in einem gemeinsamen System zusammengeführt werden. Ob dies längerfristig geschehen soll, wie ursprünglich geplant, oder rasch, wie in dem überraschend von der Kommission eingebrachten Konsultationsdokument, das auf ein Kreditsystem für Lebenslanges Lernen zielt, ist einer der aktuellen Konflikte (Kap. II). Die Vertreter der beruflichen Bildung fordern die längerfristige Zeitperspektive, um erst einmal ein eigenes System entwickeln und erproben und dann auf dieser Basis mit dem Hochschulsektor verhandeln zu können. Dabei geht es auch um wichtige inhaltliche Fragen: Durch den wesentlich früheren Start von ECTS wurden in bestimmten Fragen Fakten geschaffen, insbesondere in Fragen der Bewertung von in der Hochschule erzeugten Fähigkeiten. Der aktuelle Konflikt dreht sich u. a. darum, ob sich das Kreditpunktesystem für berufliche Bildung an diese Fakten anpassen muss (für Details vgl. Abschn. 5).

Nach dieser ersten Einordnung der neuen Instrumente nun also, wie angekündigt, ihre genauere Darstellung.

3. Der EuroPass

Der EuroPass soll allen Bürgern der EU erlauben, ihre Bildungs- und Berufswege detailliert zu dokumentieren und damit die dabei erworbenen Fähigkeiten im weitesten Sinn (Wissen, Können, Kompetenzen) sichtbar zu machen. Zu diesem Zweck wurden mehrere, teilweise auf nationaler Ebene bereits existierende Transparenzinstrumente erweitert, ergänzt und zusammengeführt zu einem einheitlichen Schema, das nun aus mehreren Elementen besteht (Europäisches Parlament und Rat 2004):

- aus einem nach einheitlichen Vorgaben strukturierten “europäischen Lebenslauf”, der Angaben zur Person, zu Schul- und Berufsbildung, zu den Arbeitserfahrungen und zu persönlichen Fähigkeiten und Kompetenzen im weitesten Sinn macht;
- aus dem sogenannten MobiliPass, der im Ausland absolvierte Bildungsabschnitte und andere qualifikationsrelevante Auslandsaufenthalte sowie die auf diese Weise erworbenen Befähigungen im weitesten Sinn (also nicht nur formale Bildungsabschlüsse) dokumentiert;
- aus einem “Diplomzusatz”, der dem Hochschulabschluss des Einzelnen beigelegt wird und Informationen zur Person, zur Qualifikation selbst, zum Niveau der Qualifikation, zum Inhalt und zu den erzielten Ergebnissen, zum Zweck der Qualifikation und zum jeweiligen nationalen Hochschulsystem enthält, außerdem eine Beurkundung des Diplomzusatzes;
- aus “Zeugniserläuterungen”, die von den zuständigen nationalen Instanzen in standardisierter Form ausgefertigt, in mindestens drei Sprachen übersetzt und den Befähigungsnachweisen beigelegt werden. Sie enthalten allgemeine (personenunabhängige) Informationen über erworbene Fähigkeiten und Kompetenzen, damit zugängliche Tätigkeitsfelder, die das Zeugnis ausstellende Stelle und zuständige Behörde, das Niveau des Zeugnisses, unterschiedliche Wege zur Erlangung des Zeugnisses, Zugangsvoraussetzungen sowie die mit dem Zeugnis zugängliche nächsthöhere Ausbildungsstufe;
- und aus einem Sprachen-Portfolio, das Sprachkompetenzen ebenfalls nach einem differenzierten vorgegebenen einheitlichen Schema festhält.

Es wurde also ein äußerst differenziertes Instrument entwickelt, das Fähigkeiten aller Art und für viele Zwecke transparent machen kann. Es soll durch detaillierte Dokumentation auch der Bildungs- und Berufswege des einzelnen Arbeitnehmers seine Mobilitäts- und Beschäftigungsmöglichkeiten verbessern. Dieses Instrument wurde, wie erwähnt, bereits beschlossen und gesetzlich geregelt und wird seit Anfang 2005 eingeführt.

Der EuroPass dient also lediglich der möglichst umfassenden “Lesbarkeit” der vorhandenen Fähigkeiten und Potentiale. Er soll die Formen der Identifikation, Bewertung und Strukturierung von Fähigkeiten nicht verändern und damit auch keine Veränderung des Bildungsverhaltens auslösen²⁴.

Das ist bei EQR und ECVET anders.

24 Allerdings sollen sich in Zukunft die Kategorien der Erfassung und Dokumentation von Qualifikationen und Kompetenzen im EuroPass an die Referenzniveaus und Deskriptoren des EQR anpassen und ebenfalls auf Lern-Outcomes basieren (Kommission 2005 a, S. 37). Das ist von der Sache her aber nicht zwingend.

4. Der Europäische Qualifikationsrahmen – Konstruktion und Probleme

Generell sind Qualifikationsrahmen vertikal und horizontal strukturierte Schemata zur Beschreibung und Systematisierung der Beziehungen zwischen existierenden Qualifikationen; gegebenenfalls können sie auch zur Weiterentwicklung dieser Beziehungen genutzt werden (Hanf/Hippach-Schneider 2005, S. 9). Qualifikationsrahmen haben also durchaus einleuchtende Ziele: Sie sollen die in den bestehenden Bildungssystemen oft unklaren relativen Wertigkeiten der einzelnen Bildungsgänge (bzw. ihrer Abschlüsse) und der ihnen entsprechenden Qualifikationen explizit festlegen; und sie sollen damit Zugangsmöglichkeiten zu Bildungsgängen und Übergangsmöglichkeiten zwischen ihnen transparent machen.

Nationale Qualifikationsrahmen wurden in den letzten Jahren in vielen Staaten innerhalb und außerhalb Europas geschaffen (ebd., S. 9 ff). Das ist vor allem in solchen (oft angelsächsischen) Ländern geschehen, in denen die Bildungssysteme tiefgreifend umstrukturiert und bestehende Bildungsgänge abgelöst wurden durch eine große Zahl von kurzen Qualifizierungsmöglichkeiten, die von Bildungsunternehmen auf einem expandierenden Bildungsmarkt angeboten werden²⁵ (ebd.; Hanf/Reuling 2001). Die in diesem Kontext entstandenen Nationalen Qualifikationsrahmen entsprechen weitgehend dem skizzierten Basiskonzept von EQR und ECVET.

Der auf europäischer Ebene entwickelte **Europäische Qualifikationsrahmen** soll das übergreifende Bezugssystem bestehender und noch zu schaffender Nationaler Qualifikationsrahmen der Länder Europas werden. Er ist mit anderen Worten gedacht als Meta-rahmen, mit dem die nationalen Qualifikationsrahmen nicht identisch, aber kompatibel sein müssen.

(1) Auch der EQR hat, wie Nationale Qualifikationsrahmen, zunächst die **Aufgabe**, ein Schema zu liefern, das es erlaubt, definierte Lern-Outcomes (Units) durch Zuordnung zu Niveaus vertikal zu differenzieren – nun aber auf europäischer Ebene²⁶: Er soll es erlauben, diese Units und aus ihnen zusammengesetzte Qualifikationen in einem nach einheitlichen Gesichtspunkten strukturierten und für alle beteiligten Nationalstaaten relevanten Klassifikationsschema einzuordnen.

Damit verbinden sich konkretere Aufgaben: Vor allem ist der EQR als Bezugssystem gedacht für das geplante Europäische Leistungspunktesystem, das Lern-Outcomes nach einheitlichen Kriterien bewerten soll (für Details vgl. Abschn. 5).

25 Teilweise gibt es auch mehrere Qualifikationsrahmen nebeneinander und/oder branchenbezogene Qualifikationsrahmen.

26 Der EQR soll allerdings nicht die – rechtlich verbindliche – Europäische Anerkennungsrichtlinie für reglementierte Berufe ersetzen und auch den nationalen Regierungen keine Forderungen auf Veränderung dieser – gerade in Deutschland wegen ihrer niedrigen Einstufung der Ausbildungsgänge des Dualen Systems viel kritisierten – Richtlinie erlauben (Kommission 2005a, S. 9).

Daneben soll der EQR “Zonen gegenseitigen Vertrauens” zwischen den Bildungsakteuren der beteiligten Länder (den sogenannten Stakeholders) in Bezug auf vorhandene und zu erwerbende bzw. zu liefernde Lernergebnisse schaffen und “Glaubwürdigkeit” in Bezug auf deren Wert sichern. Gemeint ist damit, dass er Grundlagen schaffen soll für eine Verständigung sowohl zwischen Bildungsanbietern und “Lernern”, die im Ausland bestimmte Kompetenzen erwerben wollen, als auch zwischen Bildungsanbietern und Unternehmen, die ihre Arbeitnehmer zu Qualifizierungszwecken zu ausländischen Anbietern entsenden, wie auch zwischen Bildungsanbietern in verschiedenen Ländern, die voneinander Qualifizierungsaufträge übernehmen. In all diesen Konstellationen soll der EQR als gemeinsames Bezugssystem eine gewisse Einordnung der eingebrachten bzw. zu vermittelnden bzw. zu erwerbenden Kompetenzen ermöglichen.

Nicht zuletzt soll der EQR einen Bezugsrahmen für die Erfassung, Bewertung und Anerkennung von informell erworbenen Kompetenzen bieten. Als übergreifende Aufgabe des EQR wird die Förderung lebenslangen Lernens hervorgehoben; gemeint ist damit die Umorientierung auf immer wieder neuen Erwerb von Fähigkeiten im Laufe des Erwerbslebens.

Mit dieser Aufgabe verbinden sich vorsichtig thematisierte bildungspolitische Aufgaben, die an die Regulierungshoheit der Mitgliedsstaaten und der Branchen (bzw. ihrer Sozialpartner) rühren: Zum einen soll der EQR im Hinblick auf lebenslanges Lernen “einen Veränderungsschub auf europäischer, nationaler und sektoraler Ebene auslösen” (Kommission 2005 a, S. 17). Er soll zwar auf freiwilliger Basis eingeführt werden und keine gesetzlichen Verpflichtungen nach sich ziehen, aber doch “eine Antriebskraft für den Wandel auf nationaler und Sektorebene sein” (ebd., S. 8).

Zum anderen soll der EQR als Bezugssystem für die in mehreren Branchen entstehenden branchenspezifischen Qualifikationsrahmen dienen und sich hier aufbauende Konkurrenzen zu vermeiden helfen: Zunehmend gibt es in den Branchen, vor allem solchen mit international tätigen Unternehmen, Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern, um europaweit gültige Zuschnitte von Branchenqualifikationen zu schaffen (Fahle/Thiele 2003; Hess u. a. 2005). Im Kontext dieser Verhandlungen können natürlich branchenspezifische Qualifikationsrahmen entstehen, die eine Konkurrenz zu dem geplanten sektorübergreifenden Europäischen Qualifikationsrahmen darstellen; dies umso mehr, als sie aufgrund der Beteiligung von international tätigen Großunternehmen besonders gute Durchsetzungschancen haben. Angesichts des Prinzips, dass die Nutzung von EQR freiwillig ist, kann die Kommission bzw. die auf europäischer Ebene verfolgte Berufsbildungspolitik diese Entwicklungen auf Sektorebene natürlich nicht direkt verhindern. Sie muss auf die Überzeugungskraft des EQR (in Verbindung mit dem geplanten Kreditpunktesystem) und darauf setzen, dass die Branchen deshalb von sich aus Kompatibilität ihrer Aktivitäten mit dem EQR anstreben.

(2) **Die Konstruktion des EQR** ist zugeschnitten auf seine Aufgabe, für verschiedene Zwecke und alle beteiligten Nationalstaaten ein gemeinsames Bezugssystem zu sein:

Der EQR baut auf **Lern-Outcomes bzw. Kompetenzen als gemeinsamer Grundlage** auf. Lern-Outcomes sind dabei definiert als Bündel von jeweils spezifizierten Kenntnissen, Fertigkeiten und Verhaltenspotentialen – als “Units”, die sich zu “Qualifikationen”²⁷ zusammenfügen können, aber nicht müssen.

Der EQR soll, um seine Aufgaben erfüllen zu können, in **acht Kompetenz-Niveaus** gegliedert sein, die sich nach dem Grad der Komplexität der Handlungssituation, denen die jeweiligen Kompetenzen entsprechen, und der dafür erforderlichen Selbststeuerung voneinander unterscheiden²⁸ (vgl. Anhang I). Diese Niveaus werden mit Hilfe sog. “Deskriptoren” qualitativ näher definiert. Diese vertikale Strukturierung des EQR wird ergänzt durch eine **horizontale Strukturierung in sechs Typen von Lernergebnissen**: Kenntnisse, Fertigkeiten sowie persönliche und fachliche “Kompetenzen” (Verhaltenspotentiale), letztere noch einmal untergliedert in Selbständigkeit und Verantwortung, Lernkompetenz, Kommunikations- und soziale Kompetenz sowie fachliche und berufliche Kompetenz. Damit ergibt sich eine Matrix mit 8 Ebenen und insgesamt 48 (6 × 8) Zellen.

Dieser Struktur des EQR sollen die Units und gegebenenfalls die aus Units zusammengesetzten nationalen Qualifikationen sowie informell erworbene Fähigkeiten zugeordnet werden, sei es direkt, sei es vermittelt über einen Nationalen Qualifikationsrahmen. Die Zwischenschaltung eines Nationalen Qualifikationsrahmens als Vermittlung wird damit begründet, dass er den jeweiligen nationalen Gegebenheiten besser Rechnung tragen könne als ein gesamteuropäischer Rahmen. Diese Zuordnung von Units bzw. Qualifikationen zu einem Qualifikationsrahmen soll die national zuständige Instanz vornehmen.

Im Ergebnis sollen die unterschiedlichen Units und Qualifikationen der Länder Europas in einem gemeinsamen vertikal und horizontal gegliederten Ordnungsschema verortet sein.

(2) Das skizzierte, von der Kommission für den Konsultationsprozess präsentierte Konzept für einen Europäischen Qualifikationsrahmen weist einige **Konsistenzprobleme** auf:

Zum einen gibt es Konsistenzprobleme in bezug auf den Konkretionsgrad, mit dem die verschiedenen Ebenen definiert werden sollen, und damit verbunden in bezug auf die

27 Qualifikationen sind in diesem Konzept definiert dadurch, “dass die jeweils national zuständige Instanz entscheidet, dass der Lernstand einer Person den (im Hinblick auf Kenntnisse, Fertigkeiten und Verhaltenspotentialen spezifizierten) Anforderungen entspricht”. Dies muss durch einen Evaluierungsprozess oder einen erfolgreich abgeschlossenen Bildungsgang nachgewiesen sein. Entscheidend ist also nicht der Umfang der Fähigkeiten, sondern die öffentliche Anerkennung, die auf dem Arbeitsmarkt Gültigkeit hat und darüber hinaus die Fortsetzung des Bildungs- oder Ausbildungswegs ermöglicht (Kommission 2005a, S. 14).

28 Gelegentlich wird auch über eine weitere Untergliederung jedes Niveaus in je 3 Stufen diskutiert.

primären Nutzer des EQR; es ist anzunehmen, dass es sich dabei auch um unterschiedliche Zielvorstellungen in bezug auf die Funktionen des EQR handelt: Einerseits wird der Charakter des EQR als Metarahmen im Verhältnis zu den Nationalen Qualifikationsrahmen betont. Der EQR solle deshalb keine detaillierten Beschreibungen einzelner Qualifikationen, Ausbildungswege oder Zugangsbedingungen enthalten; dies sei Aufgabe des jeweiligen nationalen oder auch eines branchenbezogenen Qualifikationsrahmens. Der EQR solle lediglich die Anerkennung von Qualifikationen erleichtern, sei jedoch selbst keine Anleitung, um definitive Entscheidungen über Anerkennung zu treffen – diese müssten durch die zuständigen sektoralen, nationalen oder internationalen Gremien oder Behörden getroffen werden (Kommission 2005 a, S. 18). Andererseits wird aber auch betont, der EQR solle “es dem einzelnen Bürger ermöglichen, innerhalb und zwischen komplexen Systemen zu navigieren und seine eigenen Lernergebnisse in diesem weiteren Kontext zu verorten” (ebd.). Diese Aufgabe, Orientierungshilfe für die Planung individueller Ausbildungswege zu sein, setzt aber natürlich sehr wohl detaillierte Beschreibungen spezifischer Qualifikationen, Bildungswege und Zugangsvoraussetzungen sowie Informationen über Anerkennungsbedingungen voraus.

In dem 8-Stufen-Schema hat sich eher die zweite Interpretationslinie durchgesetzt; sie beansprucht, sich auf die unmittelbaren Interessen der einzelnen Nutzer – “Lerner”, Bildungsanbieter und Betriebe – auszurichten. Wichtiger ist aber wohl, dass diese Linie den formal gegebenen Handlungsspielraum der nationalen Bildungspolitik bei der Ausgestaltung Nationaler Qualifikationsrahmen einschränkt: Wenn die Lern-Outcomes, die den einzelnen Niveaus des EQR zugeordnet werden, durch die Beschreibungen der Niveaus bereits konkret festgelegt sind, müssen Nationale Qualifikationsrahmen, um mit diesem kompatibel zu sein, diese detaillierten Festlegungen übernehmen. Hingegen würde natürlich eine abstrakt-allgemeine Beschreibung Niveaus den nationalen Instanzen einen gewissen Interpretationsspielraum lassen. Es geht also wohl nicht (nur) um Nutzerfreundlichkeit des Systems, sondern (auch) darum, auf indirektem Wege eine Anpassung der nationalen Regelungen an die Vorgaben der europäischen Berufsbildungspolitik herbeizuführen.

Zum anderen wird das verbindliche Schema des EQR ergänzt durch zwei weitere Schemata, die “unterstützende und erklärende Informationen” liefern, aber nicht verbindlich sein sollen (vgl. Anhänge II und III). Sie sind vor allem für den Konsultationsprozess und die Implementation des EQR gedacht, sollen also den Umgang mit diesem Schema und seine Anwendung auf die jeweilige nationale Situation erleichtern. Das eine dieser Schemata informiert “in verallgemeinerter und andeutender Weise über Aspekte von Qualifikationssystemen, die nicht direkt mit Lernergebnissen zusammenhängen, z. B. über Aufstiegswege im Beschäftigungssystem, die üblicherweise mit einem Qualifikationsniveau verbunden sind”. Jedoch wird Vorsicht bei der Anwendung auf eine bestimmte Konstellation empfohlen, da diese Informationen nicht outcome-

bezogen seien (Kommission 2005 a, S. 26). Das zweite ergänzende Schema ist als Überblicksinformation gedacht und liefert knappe Indikatoren für die einzelnen Niveaus.

Mit diesen ergänzenden Schemata wird also versucht, eine Brücke zwischen dem verbindlichen EQR einerseits und dem bislang bestehenden System (und Verständnis) von Qualifikation und Bildung andererseits zu schlagen. Doch wird gleichzeitig vor dem Betreten dieser Brücke gewarnt: Die als Lesehilfe präsentierte Schemata sind nicht konsistent mit den Konstruktionsprinzipien des EQR. Mit ihnen sind – entgegen der erklärten Logik des Systems – ganz bestimmte inhaltliche Füllungen verknüpft, die unvermeidlich die Interpretation des EQR auf nationaler Ebene prägen müssen. Dies gilt vor allem für das erste der beiden Schemata: Es enthält, neben Informationen zu den einzelnen Niveaus entsprechenden betrieblichen Einsatzfeldern und den dort bestehenden Aufstiegswegen, hauptsächlich sehr konkrete Informationen zu Input-Faktoren: zu Charakteristika von Bildungsgängen, zu ihrer Zugehörigkeit zum Sekundär- oder Tertiärbereich des Bildungswesens, zu Lernorten und zur Organisation des Lernens, zu den Formen und Instanzen der Regulierung und Kontrolle von Ausbildung usw. Alle diese Charakteristika werden zur Beschreibung der einzelnen Niveaus herangezogen. Diese Charakterisierungen mögen auf die Bildungssysteme mancher Länder passen, auf andere passen sie nicht. Wenn sie als Interpretationshilfe für die Umsetzung des EQR eingesetzt werden, bedeutet das unvermeidlich einen Druck auf Angleichung an diejenigen Berufsbildungssysteme, an deren Vorbild sich das Konzept von EQR (und ECVET) weitgehend orientiert.

Insbesondere das erste dieser ergänzenden Schemata hat deshalb erhebliche Kritik ausgelöst. In der allerletzten Fassung des Konsultationsdokuments zum EQR wurde auf diese Kritik insoweit reagiert, als dieses Schema nun bei Einführung des EQR von den nationalen bzw. sektoralen Behörden und Gremien ausgefüllt und weiterentwickelt werden soll (Kommission 2005 a, S. 5).

5. Das Europäische Kreditpunktesystem für berufliche Bildung bzw. Lebenslanges Lernen – Konstruktion und Probleme

Seine eigentliche bildungspolitische Bedeutung und Problematik bekommt der EQR, wie angedeutet, im Zusammenspiel mit dem vorgesehenen System von Kreditpunkten; darauf ist nun näher einzugehen²⁹. Im Folgenden werden zunächst die Konstruktions-

29 Es ist noch einmal daran zu erinnern (vgl. Kap. II), dass zunächst ein Kreditpunktesystem nur für berufliche Bildung vorgesehen und eine Vorlage für ein solches System von der zuständigen Arbeitsgruppe auch bereits fertig ausgearbeitet worden war (Credit Transfer Technical Working Group 2005), dass dann aber von der Kommission überraschend ein Konzept für ein umfassenderes Kreditpunktesystem für Lebenslanges Lernen insgesamt vorgelegt wurde (Kommission 2005 b). Es wird nach Kritik an Verfahren und Inhalten nun dem Vernehmen nach als Konsultationsdokument zurückgezogen. Grundlage für den Konsultationsprozess dürfte entweder der Abschlußbericht der Arbeitsgruppe ECVET oder – wesentlich wahrscheinlicher – eine modifizierte und ergänzte Fas-

prinzipien von ECVET (bzw. ELC) und die diesem System zugedachten Aufgaben erläutert, dann die damit verbundenen bildungspolitischen Probleme.

(2) Die **Konstruktion** von ECVET (wie auch von ELC) basiert auf dem EQR: Jedem seiner 8 Niveaus sollen einerseits bestimmte Units und die durch sie konstituierten Qualifikationen und andererseits eine bestimmte Anzahl von Kreditpunkten zugeordnet werden. Daraus ergibt sich die Möglichkeit einer “Bepunktung” von Units. Dabei besteht durch Zuordnung einer gewissen Bandbreite von Punkten zu jedem Niveau auch die Möglichkeit, innerhalb von Units, die auf demselben Niveau angesiedelt sind, zu differenzieren. Die Zahl der Kreditpunkte, die der einzelnen Unit zugeordnet wird, ist quantitativer Ausdruck ihres Umfangs und damit gegebenenfalls auch ihres relativen Gewichts innerhalb der Qualifikation, deren Bestandteil sie ist.

Jeder Unit eines bestimmten Niveaus entspricht also eine bestimmte Zahl von Kreditpunkten dieses Niveaus. Kreditpunkte sind konsequenterweise durch das Niveau charakterisiert, dem die jeweilige Unit zugeordnet ist. Auch Qualifikationen werden “bepunktet”: Voraussetzung ist der Erwerb der sie konstituierenden Units sowie der entsprechenden Zahl von Kreditpunkten des Niveaus, auf dem die Qualifikation eingeordnet ist (Kommission 2005 a, S. 32). Doch sollen Kreditpunkte “nicht automatisch Abschlüsse” ersetzen.

Die dem jeweiligen Niveau zugeordnete Zahl der Kreditpunkte – bzw. die Spanne zwischen Mindest- und die Höchstzahl von Punkten, die eine Differenzierung innerhalb des Niveaus erlaubt, – soll auf europäischer Ebene in einer Vereinbarung festgelegt werden. Allerdings ist nur noch die Entscheidung über die den Niveaus 1–5 zuzuordnenden Kreditpunkte offen, da die Werte für Units bzw. Qualifikationen der Niveaus 6–8 bereits in ECTS, d. h. durch den Hochschulsektor, festgelegt worden sind.

Die folgenden Bewertungen der Units/Qualifikationen der verschiedenen Niveaus sind vorgesehen (Kommission 2005 b, S. 3):

Niveau 8 (“postgraduate”-Ebene)	180–240 Punkte
Niveau 7 (“postgraduate”-Ebene)	90–120 Punkte
Niveau 6 (“undergraduate”-Ebene)	180–240 Punkte
Niveau 5 (“undergraduate”-Ebene)	100–120 Punkte
Niveau 4 (Bezugsebene 4)	90–120 Punkte
Niveau 3 (Bezugsebene 3)	60– 90 Punkte
Niveau 2 (Bezugsebene 2)	40– 60 Punkte
Niveau 1 (Bezugsebene 1)	20– 40 Punkte

sung der Vorläuferversion dieses Dokuments vom Mai 2005 werden, das offenbar noch die Zustimmung der Kommission gefunden hat. An dieser Situation orientiert sich die Darstellung: Im Mittelpunkt stehen das zuletzt genannte Dokument und vor allem die Aussagen des offiziellen EQR-Dokuments zu ECVET; das Kommissionspapier werden bei Bedarf im Text erwähnt, abweichende Aussagen des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe in Fußnoten.

Die Spanne der möglichen Bewertungen von akademischen und beruflichen Units/Qualifikationen unterscheidet sich, wie die Zahlen zeigen, erheblich, und damit auch die Differenzierungsmöglichkeit innerhalb eines Niveaus.. Zudem unterstreicht die Tatsache, dass dem Niveau 7 weniger Punkte zugeordnet werden als dem Niveau 6, noch einmal, dass der Wert der einzelnen Unit ganz wesentlich durch das jeweilige Niveau bestimmt sein soll.

(3) Zentrale **Aufgabe** von ECVET bzw. ELC im Zusammenspiel mit dem EQR ist es, Transfer und Akkumulation von Lern-Outcomes zu ermöglichen; diese beiden Funktionen bedingen die Fragmentierung von Qualifikationen in Units und die Aufgliederung von ganzheitlichen Ausbildungen in Module:

Die Transferfunktion des Kreditpunktesystems: Kreditpunkte sollen als Units definierte Lernoutcomes, die in einem beliebigen Lernprozess erworben werden, bewerten und es damit technisch und symbolisch ermöglichen, dass diese Lern-Outcomes in beliebigen anderen Bildungsbereichen und -prozessen im In- und Ausland angerechnet werden. Voraussetzung dafür ist die Zertifizierung der einzelnen Unit³⁰. Allerdings ist keine unbegrenzte Anerkennung und Anrechnung von Lernergebnissen vorgesehen, insbesondere nicht zwischen unterschiedlichen Niveaus; der Transfer soll nur in bestimmten Grenzen möglich sein: Die für eine Qualifikation eines bestimmten Niveaus erforderlichen Kreditpunkte sollen höchstens zu 25 % durch Kreditpunkte des darunter liegenden Niveaus abgedeckt werden können (Kommission 2005 b, S. 4)³¹. Außerdem dürfte die Festlegung, dass Kreditpunkte nicht automatisch Abschlüsse ersetzen können, indirekt auch bedeuten, dass der aufnehmenden Bildungsinstitution ein Ablehnungsrecht eingeräumt wird.

Die Akkumulationsfunktion des Kreditsystems: Kreditpunkte sollen die Lern-Outcomes (Units) bewerten, damit diese akkumuliert werden können. Mit anderen Worten: Der Lernende soll schrittweise Units erwerben und sie mithilfe der dabei zu erwerbenden Kreditpunkte sukzessive zu einem zunehmend umfassenderen Kompetenzprofil zusammenfügen können - gegebenenfalls auch zu einer Qualifikation im Sinne eines öffentlich anerkannten Abschlusses. Zwingende Voraussetzung dafür ist natürlich die Möglichkeit, jede Unit einzeln zertifizieren zu lassen. Auch in dieser Konstellation dürfte die Festlegung, dass Kreditpunkte nicht automatisch Abschlüsse ersetzen können, bedeuten, dass die für die zu akkumulierenden Qualifikation zuständi-

30 In dieser Frage gibt es in dem Abschlussbericht der mit ECVET befassten TAG eine Einschränkung: Jede Unit soll – je nach den nationalen Regelungen – einzeln verliehen werden können *oder auch nicht* (ebd. S. 5, Hervorhebung I. D.).

31 Auch in dieser Frage enthält das zuletzt vorgelegte Dokument der mit ECVET befassten Technischen Arbeitsgruppe eine Modifikation: Darüber, ob überhaupt auf einem Niveau Kreditpunkte, die auf dem darunter liegenden Niveau erworben wurden, angerechnet werden sollen, entscheidet die auf nationaler Ebene zuständige Instanz; ebenso darüber, in welchen Grenzen ein solcher Transfer stattfinden kann (ebd., S. 14).

gen Instanzen zustimmen müssen. Außerdem sind bestimmte Verfallsfristen der Units, die auf nationaler Ebene festgelegt werden, zu respektieren (Commission 2005, S. 10).

Es sind also (mit gewissen Einschränkungen) Transferierbarkeit und Akkumulierbarkeit von Units – und als Voraussetzung dafür – Erwerb und Zertifizierung von einzelnen Units vorgesehen. Auch die Grundsätze, die für die Umsetzung von ECVET (und ELC) in die Praxis aufgestellt werden, zeigen, dass ein Transfer- **und** Akkumulationssystem mit der Möglichkeit, Units einzeln zu erwerben und zu zertifizieren, vorgesehen ist (Kommission 2005 a, S. 36 ff, Kommission 2005 b, S. 4/5)³².

(5) Mit diesem Kreditpunktesystem sind **große bildungspolitische Probleme** verbunden. Insbesondere seine Ausrichtung auf die Ermöglichung einer Akkumulation von Units, die zwingend Einzelzertifizierung voraussetzt, beinhaltet **die bildungspolitisch entscheidende Weichenstellung**: das Prinzip einer **realen Fragmentierung von Qualifikationen** in Units und einer entsprechenden Modularisierung von Ausbildungsgängen.

Das Prinzip der Fragmentierung von Qualifikationen und der Aufgliederung von Ausbildungsgängen in kurze Module (oft zusammenfassen als “Modularisierung” bezeichnet) war und ist unter den an der Konzipierung und Aushandlung des EQR/ECVET-Systems Beteiligten keineswegs unumstritten. Im Jahr 2003 wurde noch konstatiert, die Einführung eines Kreditsystems könne durch die Strukturierung von Bildungsgängen in eine große Zahl von einzeln zu prüfenden Modulen erleichtert werden, ein modulares System sei aber ist keine Bedingung (Commission 2003, S. 14/15).

In diesem Sinne wurde zeitweise eine Alternative diskutiert, die jedoch nur mit der Transferfunktion von ECVET kompatibel wäre: Auch der Transfer von Kreditpunkten setzt natürlich die Definition der Units voraus, die in einem anderen Bildungskontext anerkannt und angerechnet werden sollen. Für die kritische Frage, wie Länder mit anspruchsvollen Qualifikationen und Bildungsgängen zu Units kommen sollen, wurden zeitweise zwei – explizit als solche ausgewiesene – alternative Lösungen diskutiert (ECVET-Arbeitsgruppe 2004, S. 4/5): Die eine Möglichkeit sah eine lediglich curriculare Untergliederung ganzheitlicher Qualifikationen und Bildungsgänge in Qualifikationspartikel bzw. Ausbildungsabschnitte vor. In diesem Fall sollte eine maximale Zahl von Kreditpunkten – auf der Basis einer Vereinbarung auf europäischer Ebene – für eine **Qualifikation insgesamt**, die sich aus Units zusammensetzt, festgelegt werden. Auf dieser Grundlage sollte dann jeder einzelnen Unit – je nach ihrem relativen Ge-

32 In dem Abschlußbericht der TAG ECVET wird allerdings etwas kryptisch angemerkt, Transfer und Akkumulation könnten gleichzeitig stattfinden *oder auch nicht* (Credit Transfer Technical Working Group 2005, S. 8, Hervorhebung I. D.). Im Anhang wird die Akkumulationsfunktion einerseits bestätigt, andererseits aber angemerkt, diese Funktion von Units und Kreditpunkten müsse mit den nationalen Gesetzen und Prüfungsverfahren konform sein. Ob diese Formulierung eine Einschränkung der Akkumulationsfunktion bzw. die Verlagerung der Entscheidung über sie auf die nationale Ebene intendiert, ist unklar.

wicht in dieser Qualifikation – eine bestimmte Punktezahl zugewiesen werden. Diese – theoretische – Zuweisung wäre nur im Falle eines Übertritts in ein anderes Bildungssystem oder -segment praktisch relevant geworden.

Bei der zweiten Alternative soll ebenfalls einem vollständigen Bildungsgang bzw. einer Qualifikation eine bestimmte Zahl von Kreditpunkten entsprechen. Diese Punktezahl sollte sich jedoch aus der **Summe** der Kreditpunkte ergeben, die den einzelnen Units zugeteilt werden. In dieser zweiten Alternative werden also Units auf jeden Fall einzeln erworben, einzeln zertifiziert und einzeln “bepunktet”. Damit wird die Unit zur neuen Basiseinheit von Qualifikationserwerb, Zertifizierung und Bewertung und tritt in dieser Beziehung an die Stelle von komplexen Qualifikationen wie insbesondere beruflich geschnittenen Qualifikationsprofilen.

Wie die erste der beiden Alternativen zeigt, ist eine solche reale Fragmentarisierung bei Nutzung der Transferfunktion von Kreditpunktesystemen unter bestimmten Bedingungen umgehbar. Doch ist sie unerlässlich, wenn das EQR/ECVET-System Basis für ein Akkumulationssystem sein soll.

Die zweite Alternative hat sich in dem jetzt vorliegenden Konzept durchgesetzt. Sie stieß lange auf den Widerstand verschiedener Länder.

Auch **die deutsche Regierung** plädierte (nach BIBB 2002) für bestimmte Prinzipien, die problematische Folgen von ECVET verhindern oder zumindest verzögern sollten: Zum einen sollte ECVET zunächst nur bei grenzüberschreitenden Transfers von Bildungsabschnitten und im Rahmen der Erstausbildung angewandt werden, also in Fällen einer Ausbildungsmobilität von Jugendlichen. Dabei sollte die Anrechnung von im Ausland erworbenen Qualifikationspartikeln durch Vereinbarungen zwischen den unmittelbar beteiligten Bildungseinrichtungen und Unternehmen geregelt werden (der so genannte bottom-up-Ansatz). Damit sollten eine generalisierte reale Zergliederung der bestehenden Berufsqualifikationen in Units und eine entsprechende generelle Zergliederung der Ausbildungsgänge in Module durch die zuständigen Instanzen (der so genannte “top-down-Ansatz”) vermeidbar sein. Zum anderen wurde dafür plädiert, das Kredittransfersystem für berufliche Bildung nicht gleichzeitig zu einem Akkumulationssystem zu machen (ebd.; Thiele 2005): ECVET sollte also nicht den schrittweisen Erwerb einzelner Qualifikationspartikel erlauben, der zwingend eine durchgängige Zergliederung von Berufsqualifikationen und Ausbildungsgängen voraussetzt.

Diese Intentionen konnten sich jedoch in den aktuellen Kommissionsdokumenten nicht durchsetzen. Sie haben noch einen gewissen Niederschlag im abschließenden Arbeitsbericht der ECVET-Arbeitsgruppe gefunden, wie die zitierten Modifikationen zeigen³³, wurden jedoch weder in dem – später vorgelegten – offiziellen Konsultationsdokument der Kommission zu EQR noch in dem Vorschlag der Kommission für ein Kreditsystem

33 Vgl. die drei vorhergehenden Fußnoten.

für Lebenslanges Lernen aufgenommen. Nicht zuletzt dieser Sachverhalt lässt es als wenig wahrscheinlich erscheinen, dass sie im definitiven Konsultationsdokument der Kommission zu ECVET enthalten sein werden: Das EQR/ECVET-System wird mit großer Wahrscheinlichkeit als Transfer- **und** Akkumulationssystem Gegenstand der Konsultationsprozesse sein – wenn auch zweier separater und zeitlich versetzter Konsultationsprozesse, was die Gesamtbeurteilung und die Diskussion der bildungspolitischen Implikationen von ECVET im Konsultationsprozess zum EQR massiv erschwert.

(6) ECVET (und ELC) werfen neben diesen bildungspolitischen auch **Machbarkeitsprobleme** auf:

Dabei geht es vor allem um die Tatsache, dass der EQR auf Lern-Outcomes aufgebaut ist und sowohl im ECVET- als auch im ELC-System die Zahl der vergebenen Kreditpunkte nach dem Niveau der jeweiligen Lernergebnisse bemessen werden soll, bei ECTS hingegen, wie erwähnt, nach dem Arbeits- bzw. Zeitaufwand (der “workload”), den Studenten im Durchschnitt benötigen, um die Ziele eines Studienprogramms zu erreichen. Dabei werden zwar Lernprozesse aller Art (Praktika, individuelle Lernzeiten, Prüfungszeiten etc.) einbezogen, im Grunde geht es aber um eine modifizierte Form der klassischen Bewertung nach Studiendauer. Diese Divergenz mit dem für ECVET vorgesehenen Maßstab – Komplexität der Lern-Outcomes – wurde von Anfang an als Problem gesehen, da ja mittelfristig eine Integration der beiden Kreditpunktesysteme in einem einzigen System angestrebt war und ist. Es schien zwischenzeitlich durch die Akzeptanz des Outcome-Prinzips für den geplanten Qualifikationsrahmen für den Hochschulsektor durch die für Hochschulen zuständigen Minister auf dem Gipfeltreffen in Bergen gelöst zu sein (Bergen-Communiqué 2005, S. 2). Für die reale Umsetzung dieser Einigung auf Gipfel-Ebene sind allerdings angesichts der eindeutigen Präferenz der Hochschulen für das Workload-Prinzip erhebliche Schwierigkeiten und Blockaden zu erwarten; darauf verweist im Übrigen auch die Tatsache, dass es an anderer Stelle desselben Kommuniqués – vorsichtiger – heißt, es sei wichtig, “Komplementarität” zwischen dem Qualifikationsrahmen für den Hochschulsektor und dem übergreifenden Europäischen Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen sicherzustellen (ebd.).

Mittlerweile wird für ECVET zwar im Prinzip an der Orientierung an Lernergebnissen festgehalten, jedoch sollen verschiedene Methoden zugelassen werden, um den Qualifikationen und Units Leistungspunkte zuzuordnen, darunter auch “Ersatzindikatoren” wie Lernzeit (workload) usw. (Kommission 2005 a, S. 37; Kommission 2005 b, S. 5; Credit Transfer Technical Working Group 2005, S. 14). Man sucht also eine Lösung dieses Konflikts in einem Formelkompromiss. Ob er tragfähig ist, erscheint sehr fraglich. Auf jeden Fall würde seine Realisierung die propagierte Einheitlichkeit der Bewertung aller Formen Lebenslangen Lernens in Frage stellen.

Ein weiteres Machbarkeitsproblem dürfte die Tatsache mit sich bringen, dass Kompetenz- und Outcome-Orientierung spezifische Prüfungen in einer konkreten Handlungs-

tuation voraussetzen – ein Erfordernis, das angesichts der zu erwartenden riesigen Zahl von Units mit erheblichen praktischen und finanziellen Implikationen verbunden sein dürfte. Auf die Frage, wie dies geschehen soll, gibt es bislang keine Antwort (vgl. Abschn. 9).

6. Gemeinsame europäische Grundsätze für die Ermittlung und Validierung der Ergebnisse nicht formaler und informeller Lernprozesse

Da in dem anvisierten System die Ergebnisse informeller und nonformaler Lernprozesse eine wichtige Rolle spielen sollen, besteht die Notwendigkeit, Wege zur Ermittlung und Bewertung (Validierung) solcher Lernergebnisse festzulegen, um eine gewisse Glaubwürdigkeit (“Vertrauen”) zu schaffen. Es war von vornherein evident, dass die auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene von den verschiedensten Akteuren (Bildungsanbietern, Behörden, Sozialpartnern und NGOs) geschaffenen oder in Entstehung begriffenen Ermittlungs- und Validierungsverfahren untereinander weitgehend inkompatibel sind (Bjørnåvold 2000) und dass sie sich auch nicht harmonisieren lassen würden.

Deshalb wurde beschlossen, auf europäischer Ebene “Grundsätze für die Erfassung und Validierung informellen Lernens” zu konzipieren und zu vereinbaren, die zumindest gemeinsame Orientierungspunkte für dezentrale Aktivitäten und Verfahren geben sollten; sie sollen jedoch für die nationalen Regierungen nicht verbindlich sein. In der Folgezeit entwickelten Experten und Vertreter von Kommission, Regierungen, Sozialpartnern und NGOs in mehreren Schritten entsprechende Grundsätze, die in das Dokument der Kommission für den Konsultationsprozess zum EQR eingegangen sind. Ziel dieser Grundsätze ist es angesichts der Vielzahl von Validierungsansätzen und ihres experimentellen Charakters lediglich, einen intensiveren Erfahrungsaustausch zu fördern, die Kompatibilität der Systeme zu stärken und Qualität und Glaubwürdigkeit insgesamt zu steigern (Kommission 2005 a, S. 34). Eine Vereinheitlichung der Verfahren oder die Einigung auf einen spezifischen Validierungsansatz wird nicht versucht.

Diese Grundsätze lassen erkennen, welche Risiken und Probleme bei solchen Validierungsprozessen bestehen. Um diese Probleme deutlich zu machen, werden sie im folgenden referiert (Kommission 2005 a, S. 34 ff). Dabei werden (*in kursiver Schrift*) auch die wesentlichen Passagen eines vorhergehenden Expertenentwurfs angeführt, der wesentlich deutlichere und weitergehende Empfehlungen zum Umgang mit diesen Risiken empfohlen hatte (Working Group H, 2004).

Die folgenden **allgemeinen Grundsätze** wurden festgelegt:

- (1) **Individuelle Anspruchsberechtigung:** “Feststellung und Validierung nicht formalen und informellen Lernens sollten prinzipiell in die freiwillige Entscheidung des Einzelnen gestellt sein. Gleicher Zugang und gleiche und faire Behandlung für

jeden sollten sichergestellt sein. Datenschutz und Rechte des Einzelnen sind zu beachten.”

Der Expertenvorschlag hatte deutlichere Festlegungen insbesondere zum Schutz der Privatsphäre des Einzelnen, der seine Lernprozesse validieren lässt, zu seinem Eigentum an den Validierungsergebnissen und seinem Recht auf Widerspruch gefordert: In Fällen, in denen Validierung Bestandteil eines verpflichtenden Systems ist, sollten Vorkehrungen getroffen werden, die Transparenz, Fairness und Sicherung der Privatsphäre garantieren. Im privaten und öffentlichen Unternehmen sollte die Validierung auf dem sozialen Dialog basieren (d. h. unter Einbeziehung der Arbeitnehmervertretung erfolgen – I. D.). Wenn die Validierung der Erlangung eines öffentlichen Zeugnisses dient, sollten die Individuen das Recht haben, den Validierungsergebnissen zu widersprechen; dieses Recht sollte von vornherein bekannt sein. Für Personen mit besonderen Problemen sollten spezifische Vorkehrungen geschaffen werden. Die Ergebnisse der Validierung sollten Eigentum des Individuums sein; wo diese Resultate von anderen verwahrt werden, müsse die Privatsphäre des Individuums gesichert werden (Working Group H, 2004, S. 4).

- (2) **Pflichten der Akteure:** “Die Akteure sollten in Übereinstimmung mit ihren Rechten, Zuständigkeiten und Kompetenzen Systeme und Ansätze zur Feststellung und Validierung nicht formalen und informellen Lernens entwickeln. Darin eingeschlossen sind geeignete Mechanismen der Qualitätssicherung. Die Akteure sollten für die einzelnen Bürger Orientierung, Beratung und Informationen über diese Systeme und Ansätze bereitstellen”.

Der Expertenvorschlag fordert darüber hinaus, dass Bildungs- und Ausbildungssysteme eine gesetzliche und praktische Grundlage schaffen sollten, die den Individuen ermöglicht, ihr Lernen validieren zu lassen. Außerdem sollten Betriebe, öffentliche Unternehmen und Wirtschaftsbranchen praktische Voraussetzungen für eine Validierung schaffen. Und Validierung sollte ein fester Bestandteil der Entwicklung der Humanressourcen in Betrieben und öffentliche Unternehmen sein (werden) und auf dem sozialen Dialog basieren (Working Group H, 2004, S. 5).

- (3) **Vertrauen:** “Die Prozesse, Verfahren und Kriterien für die Feststellung und Validierung nicht formalen und informellen Lernens müssen fair, transparent und durch Mechanismen der Qualitätssicherung untermauert sein”.

Der Expertenentwurf ist auch in diesen Fragen deutlicher: Alle Beteiligten müssten in der Lage sein, sich ihr eigenes wohl informiertes Urteil über das jeweilige Verfahren zu machen. Das erfordere genau definierte Standards, klare Information über die Verfahren der Validierung, ihre Zwecke und mögliche Nutzung sowie über ihre Rahmenbedingungen, z. B. Zeit und Kosten. (Working Group H, 2004, S. 6)

- (4) **Glaubwürdigkeit und Legitimität:** “Systeme und Ansätze zur Feststellung und Validierung nicht formalen und informellen Lernens sollten die Berücksichtigung der legitimen Interessen und eine ausgewogene Beteiligung der einschlägigen Akteure sicherstellen. Der Bewertungsprozess sollte unparteilich sein und es sollten Mechanismen zur Vermeidung etwaiger Interessenkonflikte vorgesehen werden. Die professionelle Kompetenz der Bewerter sollte nachgewiesen werden.”

Der Expertenvorschlag fordert in diesem Kontext vor allem die Unparteilichkeit und Verantwortlichkeiten der Bewerter, die am Validierungsprozess beteiligt sind. “Es ist wichtig, eine unziemliche Vermischung von Rollen zu vermeiden, da dies das Vertrauen und die Glaubwürdigkeit von Validierungsergebnissen negativ beeinflusst.” Gefordert wird neben einer Qualifizierung der Bewerter u. a. die Vermeidung problematischer Rollenkombinationen, insbesondere die Verbindung von Ausbildungs- und Bewertungsaufgaben (Working Group H, 2004, S. 6).

Insgesamt weisen die allgemeiner formulierten Grundsätze des Rats bzw. des Konsultationsdokuments und vor allem die deutlicher formulierten Grundsätze des Expertenentwurfs auf Probleme hin, die mit der Erfassung und Bewertung der Ergebnisse informeller Lernprozesse verbunden sind: Zum einen besteht das Risiko, dass die Ergebnisse einer solchen Validierung durch die Institution oder Person, die sie durchführt, und/oder durch das Unternehmen, das sie in Auftrag gibt, nicht vertraulich behandelt oder in anderer Weise missbraucht werden, insbesondere für die Auswahl von Entlassungskandidaten. Die Gefährdung von Vertraulichkeit ist insbesondere dann groß, wenn es sich um kommerzielle Validierungsanbieter handelt, die von entsprechenden Firmenaufträgen leben³⁴. Zum anderen besteht das Risiko ungerechter Bewertung infolge von Qualitätsmängeln des Bewerter oder auch aus anderen Gründen, die zu Willkür führen. Drittens besteht insbesondere dann, wenn ein Validierungsanbieter auch Bildungsleistungen anbietet, die Gefahr einer Manipulation der Validierungsergebnisse im Interesse bestimmter Bildungsaufträge³⁵.

Die Tatsache, dass zur Bewältigung oder zumindest Begrenzung all dieser Probleme lediglich unverbindliche Verhaltensleitlinien vereinbart, aber keine konkreten Maßnahmen, Regelungen und Kontrollen festgelegt werden, lässt diese Grundsätze weitgehend als Legitimationsinstrument erscheinen.

34 Für entsprechende Erfahrungen mit den bilans de compétence in Frankreich vgl. Drexel 1997.

35 Dazu kommen natürlich die technischen Schwierigkeiten, Fähigkeiten der unterschiedlichsten Art (oft ja auch sehr spezialisierte Fähigkeiten und verdeckte Potentiale) zu erfassen und zu validieren (Bjørnåvold 1997, 2000); darauf kann hier nicht eingegangen werden.

7. Leitlinien zur Qualitätssicherung

Qualitätssicherung soll im EQR/ECVET-System einen hohen Stellenwert bekommen. Ausgangsprämisse ist, dass alle Bildungsakteure "Stakeholder" sind, die miteinander kooperieren und sich dafür auf gemeinsame Prinzipien und Prozeduren zur Qualitätssicherung stützen (Kommission 2005 a, S. 32 ff).

Um den Stellenwert dieser Prinzipien von vornherein klarzustellen, wird betont, dass Qualitätssicherung nicht unbedingt bessere Qualität gewährleiste. Das Bemühen um Qualität falle in die Zuständigkeit der Bildungs- und Berufsbildungsanbieter (ebd.). Angesichts der Vielfalt der Qualitätssicherungsverfahren innerhalb der einzelnen Länder und in Europa insgesamt, die natürlich die Verlässlichkeit ihrer Resultate begrenzen, wird Transparenz und Konsistenz der existierenden Qualitätssicherungsverfahren angemahnt. In dieser Perspektive werden u. a. die folgenden Prinzipien formuliert:

- Qualitätssicherungspolitik und -verfahren sollten alle Ebenen von Bildungs- und Erziehungssystemen abdecken.
- Qualitätssicherung sollte ein integraler Teil des internen Managements von Bildungs- und Ausbildungsinstitutionen sein.
- Qualitätssicherung sollte eine regelmäßige Evaluierung von Einrichtungen und Programmen durch externe Prüforgane oder -stellen einschließen.
- Diese externen Organe oder Stellen sollten ihrerseits regelmäßig überprüft werden.
- Qualitätssicherung sollte die Dimensionen von Kontext, Input(!), Prozess und Output einschließen, jedoch sich vorrangig auf Output und Lernergebnisse konzentrieren.
- Qualitätssicherung sollte klare und messbare Ziele und Standards, Leitlinien für die Umsetzung unter Beteiligung der Akteure und angemessene Ressourcen umfassen ferner konsistente Evaluierungsmethoden, welche Selbstbewertung und externe Evaluierung kombinieren, sowie Feedbackmechanismen und Verfahren zur Verbesserung.
- Außerdem sollten Qualitätssicherungsinitiativen auf internationaler, nationaler und regionaler Ebene koordiniert sein, um Überblick, Kohärenz und Synergien sowie systemweite Analysen sicherzustellen (ebd., S. 33/34).

Es ist also ein Mehrebenensystem der Qualitätssicherung vorgesehen, das vielfältige Aufgaben schafft und möglicherweise neue Institutionen erfordert. Auch Qualitätssicherung soll "Vertrauen" zwischen den verschiedenen Stakeholders in Bezug auf die Qualität ihrer Leistungen erzeugen, wenn auch nicht unbedingt Qualität. Angesichts der Vielzahl von existierenden Qualitätssicherungsverfahren und ihrer Komplexität wird Transparenz (zumindest für diejenigen Stakeholders, die in der Lage sind, sich einen Überblick zu schaffen) und Konsistenz gefordert. Öffentliche Kontrolle und vor allem

öffentliche Sanktionen für den Fall von Qualitätsmängeln (wie etwa ein Entzug der Geschäftslizenz o. ä.) werden nicht angesprochen.

8. Einheitliche Vertrags- und Vermarktungsgrundlagen von ECVET

Ergänzend zu EQR, ECVET und den genannten Europäischen Leitlinien sind verschiedene Zusatzinstrumente vorgesehen, die das EQR/ECVET-System in rechtlicher Perspektive absichern und in seinem Rahmen die Vermarktung von Bildung stützen sollen. Diese Regelungen lassen die geplante Funktionsweise des Systems erkennen. Die folgenden Regelungen sind zu nennen:

(1) Das sog **Memorandum of Understanding** (Credit Transfer Technical Working Group 2005, S. 18, S. 20): Dabei geht es um ein Dokument, das von den an einer Transfer-Aktion beteiligten Partner-Institutionen (nationale Behörden, Bildungsanbietern, Branchen oder anderen Zuständigen Instanzen) in Übereinstimmung mit den ECVET-Regeln geschaffen wird. Es soll das Vertrauensklima sichern, in dem Kredittransfer erfolgt, und enthält Informationen

- über die entsendende und die aufnehmende Institution, die Kreditpunkte zuweist;
- über die Äquivalenz des Lernens auf beiden Seiten des Transfer-Arrangements mithilfe von Informationen zu den Bezugsniveaus, die Units und Kreditpunkte einzuordnen erlauben, zu den Units und einer Typologie von Wissen, Können und Verhaltenspotentialen, zur Natur des Lernprozesses (die Proportion von nonformalem und formalem Lernen, die Proportion von Theorie und Praxis), und zur Relevanz der erwarteten Lernergebnisse für den Beruf bzw. das Beschäftigungsprofil;
- über die vereinbarten Validierungs- und gegebenenfalls Anerkennungsverfahren;
- über den quantitativen Umfang der vorgesehenen Zuweisung von Kreditpunkten auf der Basis der generellen europäischen Vereinbarungen zu dieser Frage;
- sowie über das Volumen der Lernaktivitäten, wobei ein oder mehrere typische formale Lernwege als Bezugspunkt genommen werden.

Im Grunde handelt es sich also um einen in seinen Inhalten formalisierten Set an Informationen zum Transfer von Bildungsleistungen, die Transparenz über die Leistungen beider Seiten und über den Ertrag in Form von Units/Kreditpunkten schaffen sollen.

(2) **Die individuelle ECVET-Lernvereinbarung** (ebd., S. 20): Dabei handelt es sich um eine Vereinbarung zwischen entsendender und aufnehmender Bildungsinstitution für einen konkreten Fall von Bildungsmobilität. Sie enthält eine Liste der zu erwerbenden Units und Kreditpunkte und der entsprechenden Module, die als Teil des Programms der entsendenden Einrichtung angesehen werden. Der Lernende muss dieser Vereinbarung zustimmen.

Es geht also um eine Art Leistungsvertrag bei (Unter-)Aufträgen zwischen Bildungsanbietern bzw. zwischen diesen und Bildungsnachfragern.

(3) **Die Zeugnisabschrift** (ebd.): Dabei handelt es sich um eine Dokumentation der vom Lernenden erworbenen Units, ECVET-Kreditpunkte und gegebenenfalls nationalen und lokalen Kreditpunkte sowie der absolvierten Module.

(4) **Das Informationspaket** (ebd. S. 19, S. 29 ff): Dieses besonders umfangreiche Dokument soll vom beteiligten Bildungsanbieter erstellt werden und ausführliche Informationen enthalten über die von ihm angebotenen Units und Kreditpunkte, Qualifikationen, Abschlüsse oder Ziele eines Qualifizierungsprogramms. Dafür gibt es eine ausführliche Checkliste, einschließlich notwendiger Informationen für Lernende aus dem Ausland (Lebenshaltungskosten, Unterkunft, Ernährung, Sport- und Kulturangebote usw. usw.).

Es geht also um eine Art standardisierten Angebotskatalog der Bildungsanbieter.

(5) **Das ECVET-Label**: Dieses Label soll auf europäischer Ebene an Institutionen und Bildungsanbieter verliehen werden, die die ECVET-Regeln korrekt und vollständig anwenden. Es soll Bildungsnachfragern eine Garantie in bezug auf ECVET-Prinzipien und -Regeln geben und "die Reputation des Anbieters als transparenten und verlässlichen Partner in europäischer und internationaler Kooperation vermehren" (ebd., S. 20).

Es soll also zugleich der Verbreitung des ECVET-Systems und der Vermarktung von Bildungsleistungen dienen, die nach den Regeln von ECVET strukturiert sind und erbracht werden.

9. Offene Fragen: Ungeklärte Durchführungsmodalitäten und auf nationaler Ebene zu treffende Entscheidungen

Zieht man eine Zwischenbilanz, dann stehen die wichtigsten Elemente und die Funktionen des angestrebten Systems fest. Doch sind viele Fragen offen, ohne deren Klärung eine sachgerechte Bewertung des Systems eigentlich gar nicht möglich ist. Denn mit diesen ungeklärten Fragen sind wesentliche Alternativen in Bezug auf seine Folgen, aber auch eventuelle Machbarkeitsprobleme verbunden.

Bei den offenen Fragen geht es zum einen um Funktionsvoraussetzungen und Modalitäten der Durchführung des anvisierten Systems, die noch nicht geklärt sind. Ob die Ursache für diese überraschenden weißen Flecken ist, dass sie in der Kommission und ihren Arbeitsgruppen konfliktuell sind, oder dass die vorgesehenen Antworten als für den Durchsetzungs- und Implementationsprozess störend erscheinen, ist von außen nicht zu erkennen.

Zum anderen geht es um Fragen, die der nationalen oder sektoralen Ebene zur Entscheidung überlassen bzw. zugewiesen wurden; sie hängen deshalb von Entscheidungsfin-

dungsprozessen auf diesen Ebenen ab, deren Ergebnisse sich heute noch nicht absehen lassen. Zwischen diesen beiden Kategorien von offenen Fragen gibt es mögliche Zusammenhänge, insofern teilweise schwierige Fragen der Entscheidung auf der nationalen Ebene überlassen werden. Generell dient natürlich eine Verlagerung konkreter Entscheidungen auf die nationale (oder auch Branchen-)Ebene sowohl der Einigung zwischen der Kommission und den Ländern Europas als auch der Akzeptanz des angestrebten Systems in deren Gesellschaften.

Ob die Zuordnung wichtiger Gestaltungs- und Entscheidungsbefugnisse zur nationalen und sektoralen Ebene von Dauer sein soll und sein wird, ist allerdings als offen anzusehen.

(1) Insbesondere die folgenden Fragen sind bislang in den offiziellen Dokumenten der Kommission und ihren Vorversionen (soweit sie vorliegen) **nicht geklärt**, z. T. noch **nicht einmal thematisiert**:

- Von wem und nach welchen Kriterien sollen die konkreten **betrieblichen und schulischen Handlungssituationen** für die – notwendigerweise riesige – Zahl von Units ausgewählt werden, in denen die kompetenzorientierten Prüfungen erfolgen müssen?
- Wie soll die große Zahl der **Experten** aus allen Tätigkeitsfeldern gewonnen und nach welchen Kriterien sollen sie ausgewählt werden, die **für Prüfungen in Arbeitssituationen** notwendig und auf der Basis einschlägiger Berufserfahrung dazu auch in der Lage sind?
- Wie will man für die Feststellung, Validierung und Bewertung der Lernergebnisse **informeller Lernprozesse** – d. h. beliebiger Berufsbiographien aller Art – geeignete Experten in ausreichender Zahl finden?
- Wer soll unter welchen Rahmenbedingungen **für die Zertifizierung von Units zuständig** sein?
- Wer soll zuständig sein für die **Zertifizierung von Qualifikationen**? Zwar wird betont, Qualifikationsabschlüsse seien eine Sache der nationalen Bildungs- und Ausbildungsbehörden (und gegebenenfalls der national zuständigen Branchenorgane). Doch ist auch die Absicht einer gewissen Privatisierung der Zertifizierung erkennbar: Es wird darauf hingewiesen, dass zunehmend Institutionen und Verbände außerhalb des Kontexts nationaler Qualifikationspolitik das Recht beanspruchen, Lernergebnisse verbindlich zu bestätigen und dass man dieser Tendenz Rechnung tragen müsse (Kommission 2005 a, S. 14). Konkretere Aussagen zu den Voraussetzungen für eine solche (Teil-)Privatisierung bislang meist hoheitlicher Aufgaben fehlen, es bleibt bei dieser Andeutung.
- Wie bzw. von wem sollen die **Kosten** für die Aktivitäten der Erfassung, Validierung und Zertifizierung von Lernergebnissen und der Vergabe von Kreditpunkten

an die Lernenden aufgebracht werden, wie insbesondere die Kosten für eventuell privatwirtschaftlich organisierte Aktivitäten dieser Art?

- Und nicht zuletzt: Welche Rolle sollen **Sozialpartner und betriebliche Arbeitnehmervertretung** bei der Definition von Units und Prüfungssituationen, bei der Erfassung, Validierung und Zertifizierung von Lernergebnissen und bei der Vergabe von Kreditpunkten spielen?

Alle diese Fragen sind von eminent praktischer, aber auch politischer Bedeutung. Sie betreffen die Interessen sowohl der Unternehmen als auch der Arbeitnehmer an Qualität und Aussagekraft der verliehenen Zertifikate und die Frage der Verteilung der Kosten für die vielfältigen Prozesse im Umfeld der eigentlichen Qualifikationsvermittlung.

Vor allem kann es um Machtfragen gehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Definition von Arbeitssituationen als Prüfungssituationen und/oder die Bewertung der Kompetenzen der Prüfungsteilnehmer in die Zuständigkeit des jeweiligen Unternehmens fallen sollte. Dies liegt ja bei kompetenzbasierten Systemen durchaus nahe, wie etwa die durch das Kompetenzkonzept in Frankreich ausgelöste Entwicklung zeigt (Drexel 2005).

(2) Wichtige Fragen sollen auf **nationaler und/oder Branchenebene entschieden** werden.

Dabei geht es zunächst vor allem um die Frage der Beteiligung des jeweiligen Nationalstaats am EQR/ECVET-System, über die ja national entschieden werden muß.

Wird diese Frage positiv entschieden, stellen sich auf nationaler Ebene insbesondere die folgenden Fragen:

- Wird (den Wünschen der Kommission entsprechend) ein **Nationaler Qualifikationsrahmen** entwickelt, und wenn ja, mit welchen Strukturen? Passt man seine Deskriptoren für die Niveaus und deren Zahl an die Deskriptoren und Niveaus des EQR an? Wie werden gegebenenfalls die Ebenen des Nationalen Qualifikationsrahmens denen des EQR zugeordnet?
- Welche **nationalen Konkretisierungen des EQR** nimmt man vor? Wie werden insbesondere den einzelnen Niveaus Inputfaktoren (als "Zusatzinformationen") zugeordnet, um das Schema für die Bevölkerung nachvollziehbar zu machen? Und wie wird die der nationalen Ebene eingeräumte Möglichkeit genutzt, die zur Beschreibung der einzelnen Niveaus des EQR festgelegten Kenntnisse, Fertigkeiten und Verhaltensweisen auf nationaler Ebene "zu vertiefen und zu erläutern"?
- In **wie viele Module/Units** werden die bestehenden Berufsqualifikationen und Ausbildungsordnungen aufgegliedert, **welchen Umfang, welches Profil** haben sie? Welche inhaltlichen Anforderungen an Qualifikationen und Units werden festgelegt?

- Welche Anforderungen werden für die **Verleihung von Kreditpunkten** festgelegt? In welchem Verhältnis werden der Erwerb von Kreditpunkten und der Erwerb einer Qualifikation stehen?
- Auf welchen Niveaus werden die nationalen und Branchen-Qualifikationen und die zu schaffenden Units im Europäischen Qualifikationsrahmen (und gegebenenfalls im Nationalen Qualifikationsrahmen) **eingeordnet**?
- Wie wird die **Kompatibilität** der nationalen Qualifikationen mit dem EQR und ihre korrekte Zuordnung zu diesem, für die ja der Nationalstaat verantwortlich ist, sichergestellt?
- Welche Regelungen werden in bezug auf die tatsächliche **Anerkennung von Lern-Outcomes**, die mit der Vergabe von Kreditpunkten verbunden sein kann, aber nicht sein muss, getroffen? Gibt es Vorschriften für Bildungsinstitutionen und private Anbieter, generell oder unter definierten Bedingungen Lernergebnisse bzw. Kreditpunkte anzuerkennen und anzurechnen, oder soll die Anrechnung von Kreditpunkten voll von den Entscheidungen und den Interessen dieser Institutionen und Anbieter abhängen?
- Wie bzw. an wen werden die **Zuständigkeiten bei der Festlegung von Anforderungen für Units und Qualifikationen sowie im Kontext von Prüfung und Zertifizierung**, soweit auf nationaler Ebene festzulegen, **verteilt**? Bleiben etwa in Deutschland die Kompetenzen der Sozialpartner bei der Definition der Ausbildungsordnungen und damit der Berufsqualifikationen erhalten? Werden sie um Mitbestimmungsmöglichkeiten bei der Definition von Units erweitert? Bleiben die paritätisch besetzten Prüfungsausschüsse erhalten, eventuell mit erweiterter Zuständigkeit für die Prüfung und Zertifizierung von Units? Werden private Zertifizierungsunternehmen für diese Aufgabe zugelassen?
- Welche Maßnahmen und Verfahren der **Qualifikationssicherung** werden angewandt?

Zu all diesen Fragen müssen also die Staaten, die sich an dem EQR/ECVET-System beteiligen, Entscheidungen treffen. Es liegt auf der Hand, dass diese Fragen je nach endgültiger Ausgestaltung von EQR und ECVET durch Kommission, Europäisches Parlament und Rat eventuell modifiziert und ergänzt werden müssen.

Die wichtigste Entscheidung der nationalen Ebene ist natürlich die, ob sich das Land überhaupt an dem vorgeschlagenen System beteiligen will – das **Prinzip der Freiwilligkeit!** Allerdings sollte man die faktische Bedeutung von Freiwilligkeit und die konzedierten Entscheidungsmöglichkeiten auf nationaler und Branchenebene nicht überschätzen: Ob sie von Dauer sind ist ungewiss. In dem für den Konsultationsprozess vorgesehenen Abschlußbericht der ECVET-Arbeitsgruppe heißt es: “Es (ECVET – I. D.) ist ein System, das innerhalb und zwischen den Ländern sowie über sie hinweg

läuft, ob es nun ein nationales System (oder mehrere Systeme) der Akkumulation und des Transfers von Kreditpunkten/Units für berufliche Bildung und einen Nationalen Qualifikationsrahmen oder irgend ein vergleichbares äquivalentes System gibt oder nicht” (Commission 2005, S. 7). Dieser Passus zeigt, dass man davon ausgeht, ECVET (bzw. ELC) und damit das System insgesamt werde sich auch an Regierungsentscheidungen und nationalen Gesetzen vorbei durchsetzen.

Diese Erwartung ist nicht unrealistisch. Sie kann sich zum einen auf Marktkräfte stützen (vgl. Kap. V), unter bestimmten Bedingungen aber wohl auch auf die Bestimmungen von GATS und Europäischer Dienstleistungsrichtlinie. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn berufliche Erstausbildung ganz oder teilweise zu einer “wirtschaftlichen Tätigkeit” gegen Entgelt würde (Yalcin, Scherrer 2002; Enders u. a. 2002; Kommission 2004)³⁶.

36 Die – sehr dringliche – detaillierte Prüfung der Bedeutung von GATS und Dienstleistungsrichtlinie für das deutsche Berufsbildungssystem im Zusammenhang mit dem EQR/ECVET-System muss juristischem Sachverstand vorbehalten bleiben.

IV. Begründungen und zentrale Ziele des Systems von EQR und ECVET

Die Schaffung von EQR und ECVET wird mit einer ganzen Reihe von bildungspolitischen und arbeitsmarktpolitischen Zielen begründet. Diese Begründungen sollen Akzeptanz für die mit dem System von EQR/ECVET verbundenen weitreichenden Veränderungen und Aufwände sichern. Sie sind auf den ersten Blick durchaus einleuchtend, bei genauerem Hinsehen aber sehr viel weniger überzeugend: Manche dieser Ziele sind mit EQR/ECVET gar nicht oder nur in begrenztem Umfang zu erreichen; und alle diese Ziele könnten auch mit wesentlich "bescheideneren" – weniger folgenreichen und/oder weniger aufwendigen – Mitteln erreicht werden. Es besteht also ein erhebliches Missverhältnis zwischen diesen Zielen und dem "Mittel" EQR/ECVET-System, wie im folgenden zu zeigen ist (Abschn. 1).

Mit der Schaffung von EQR und ECVET werden auch andere, vorrangige Zielsetzungen verfolgt. Sie und die dahinter stehenden Interessen werden in den Konsultationsdokumenten der Kommission allenfalls vorsichtig thematisiert. Sie werden aber doch hinreichend deutlich, nicht zuletzt anhand der Weichenstellung zugunsten einer modularen Ausgestaltung des EQR/ECVET-Systems. Diese "eigentlichen" Ziele werden im zweiten Teil dieses Kapitels dargestellt (Abschn. 2).

1. Die Begründungen von EQR/ECVET, ihre begrenzte Tragfähigkeit und bescheidenere Alternativen

Die Dokumente der Kommission und ihrer Arbeitsgruppen begründen die Schaffung des EQR/ECVET-Systems vor allem mit den folgenden Zielen:

- Es soll Transparenz der vorhandenen Qualifikationen und Kompetenzen herstellen.
- Es soll die Bewertung und den Vergleich von Qualifikationen und Kompetenzen ermöglichen, die in den unterschiedlichsten (formellen und informellen) Lernprozessen, in unterschiedlichen Segmenten des Bildungssystems und in den unterschiedlichen Bildungssystemen Europas entstanden sind.
- Es soll innerhalb und zwischen den Bildungssystemen Durchlässigkeit schaffen.
- Es soll Bildungs- und berufliche Mobilität fördern.
- Es soll zu einer Aufwertung informellen Lernens führen.
- Es soll eine Individualisierung von Ausbildungswegen und die Rationalisierung individueller Bildungswege und -zeiten ermöglichen.
- Es soll Vertrauen zwischen Bildungsanbietern und -nachfragern schaffen und damit ihre Kooperation verbessern.
- Und es soll die Qualität der beruflichen Bildung erhöhen.

Im folgenden werden diese Begründungen, die zum Teil miteinander zusammenhängen, und ihre Tragfähigkeit diskutiert. Dabei wird immer auch nach möglichen Alternativen gefragt.

(1) Das Ziel Transparenz

Der EQR soll die Kenntnisse, Fertigkeiten und Verhaltenspotentiale der Bürger Europas transparent, d. h. vor allem für Unternehmen und Bildungsinstitutionen “lesbar” machen. Wie soll das konkret vor sich gehen?

Voraussetzung ist, dass, wie dargestellt, die national zuständigen Instanzen Units definieren und dass sie diese Units und die aus Units zusammengesetzten Qualifikationen entweder einem Niveau des (in Deutschland erst noch zu schaffenden) Nationalen Qualifikationsrahmens zuordnen und über diesen vermittelt dann die Zuordnung zu einem Niveau des EQR vornehmen, oder dass sie die Units bzw. Qualifikationen direkt dem EQR zuordnen. Auf dieser Basis erfordert die Aufgabe, die Fähigkeiten einer Person transparent zu machen, mehrere Schritte: Zunächst müssen – so der Grundgedanke – die von dieser Person auf irgendeine Weise erworbenen Kenntnisse, Fertigkeiten und Verhaltenspotentiale einer oder mehreren Units zugeordnet (d. h. inhaltlich mit den spezifizierten Lern-Outcomes dieser Units abgeglichen) werden. Dann können sie dem jeweiligen Nationalen Qualifikationsrahmen und – vermittelt über diesen – dem EQR zugeordnet werden. Mit anderen Worten: Die realen Fähigkeitsbündel dieser Person werden – nach Abgleich mit den für diesen Bewertungsprozess relevanten Fähigkeitsbündeln (der entsprechenden Unit) – einem der Niveaus des jeweiligen Nationalen Qualifikationsrahmens zugeordnet. Dann wird diese Verortung – entsprechend einer festgelegten Strukturbeziehung zwischen Nationalem und Europäischem Qualifikationsrahmen – “übersetzt” in eine Verortung der Unit im EQR. Das Kompetenzprofil einer Person soll also in ihrem Land und über Landesgrenzen hinweg transparent werden durch einen dreischrittigen Zuordnungsprozess. Insoweit die Units durch die national zuständigen Instanzen dem EQR direkt zugeordnet wurden, reduziert sich dieser Prozess auf ein zweischrittiges Zuordnungsverfahren. Die dem jeweiligen Niveau zugewiesenen Kreditpunkte sollen dieser Verortung einen quantitativen und symbolischen Ausdruck verleihen.

Dieses Verfahren ist im Prinzip durchaus vorstellbar. Es ist allerdings ein für mögliche “Endnutzer” – Unternehmen, Arbeitnehmer und Bildungsinstitutionen – wenig praktikables Verfahren.

Zudem würden durch den zwei- bzw. dreischrittigen Prozess einer Zuordnung von konkreten Informationen zu zunehmend abstrakter und allgemeiner definierten Ordnungskategorien zwangsläufig viele relevante Informationen über die jeweiligen Kenntnisse, Fertigkeiten und Verhaltenspotentiale verloren gehen. Das EQR/ECVET-System kann also für die Endnutzer auch sehr irreführende Ergebnisse bringen.

Auch eine Gleichsetzung von vermeintlich gleichwertigen, da demselben Niveau zugeordneten Fähigkeitsbündeln enthält erhebliche Risiken der Fehlorientierung: Zwar wird darauf hingewiesen, die Konstruktion des EQR impliziere, “dass jede Stufe eine große Bandbreite von Lernergebnissen umfasst”; doch bedeute dies nicht, “dass jede spezifische Qualifikation die Merkmale aller Lernergebnisse dieser Stufe aufweist” (Kommission 2005 a, S. 36). Die Zuordnung einer bestimmten Qualifikation (bzw. einer Unit) zu einem Niveau bedeutet mit anderen Worten im Normalfall, dass diese Qualifikation bzw. Unit nur eine Teilmenge der dieses Niveau beschreibenden Kenntnisse, Fertigkeiten und Verhaltenspotentiale enthält. Jedoch findet sich dieser Hinweis nur in einer Fußnote; und die gesamte Präsentation des EQR-Systems legt es Unternehmen nahe, Kreditpunkte eines bestimmten Niveaus, die ein Bewerber vorweist, mit dem Vorhandensein aller auf dem entsprechenden Niveau aufgeführten Lernergebnisse gleichzusetzen. Es liegt auf der Hand, dass daraus Fehlorientierungen von Personalentscheidungen resultieren können.

Angesichts dieser Bilanz des Aufwands eines mehrstufigen Verfahrens, seiner Risiken und des möglichen Ertrags stellt sich die Frage nach **Alternativen**. Ein “bescheideneres” – weniger ambitioniertes, weniger folgenreiches, weniger aufwendiges – Instrument, um Transparenz herzustellen, existiert bereits: der EuroPass: Zwar kann auch er nicht die von den Begründungen für EQR und ECVET suggerierte volle Transparenz der realen Qualifikations- und Kompetenzpotentiale des Arbeitnehmers (gewissermaßen ein gläsernes Fähigkeitsprofil) schaffen. Er liefert aber dadurch, dass er Bildungs- und Arbeitsbiografien dokumentiert, für Nutzer mit Feldkenntnis – insbesondere Unternehmen, aber auch erfahrenes Lehrpersonal – wesentlich aufschlussreichere Informationen als das mehrschrittige Zuordnungsverfahren des EQR/ECVET-Systems mit seinen mehrfachen Filtern und einem notwendigerweise formalen Ergebnis. Die Informationen des EuroPasses könnten sich im Übrigen in Deutschland stützen auf die Beschreibungen der im jeweiligen Berufsbild enthaltenen Qualifikationen und Kompetenzen, die seit 1996 bei Neuordnungsverfahren erarbeitet und in die englische und französische Sprache übersetzt sowie (zusammen mit Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen) veröffentlicht werden.

(2) Das Ziel der Vergleichbarkeit von Qualifikationen aus verschiedenen Ländern

Der Europäische Qualifikationsrahmen soll außerdem die Fähigkeitsbündel, die in den vielfältigen Bildungsgängen und Lernprozessen der Länder Europas erzeugt werden, vergleichbar und vergleichend bewertbar machen mithilfe des eben beschriebenen mehrschrittigen Zuordnungsprozesses und ECVET, das dem Vergleich einen quantitativen Ausdruck verleihen soll.

Auch die Tragfähigkeit dieser Begründung ist aus mehreren Gründen problematisch: Zum einen verdoppeln sich natürlich bei einer Situation des Vergleichs von konkreten Qualifikationen und Kompetenzen die skizzierten Probleme eines wenig praktikablen Weges über mehrschrittige Zuordnungsprozesse mit ihren Informationsverlusten und möglichen Fehlorientierungen. Um das am Beispiel eines Betriebs zu zeigen, der sich zwischen zwei Bewerbern aus verschiedenen Ländern entscheiden will: Er muss das skizzierte Verfahren zunächst für Bewerber 1, dann für Bewerber 2 durchführen (insgesamt 6 Schritte, wenn über Nationale Qualifikationsrahmen vermittelt vorgenommen, andernfalls 4) und dann die Ergebnisse vergleichend gegenüberstellen (Schritt 7 bzw. 5), bevor er auf dieser Basis zu einem Ergebnis kommen kann.

Zum anderen und wichtigerem aber wird das Ergebnis eines auf diese Weise vorgenommenen Vergleichs in Frage gestellt dadurch, dass sich die Lern-Outcomes im EQR/ECVET-System ja notwendigerweise als Kompetenzen in einer Arbeits- oder Lernsituation bewähren müssen, dass diese Situationen aber unweigerlich durch nationale Institutionen und Traditionen jeweils spezifisch geprägt sind: Erfolgt der Nachweis der Lern-Outcomes in einer Lernsituation, kommt unweigerlich die Unterschiedlichkeit der Lernsituationen in den nationalen Bildungssystemen ins Spiel: Was in der Abschlussprüfung eines deutschen Auszubildenden an Fachtheorie erwartet wird und wie seine Outcomes beurteilt werden, ist unvermeidlich mitgeprägt vom Wissen sowohl über die vorangegangenen Lernprozesse als auch über die Theorieanforderungen in einem deutschen Betrieb. Diese Erwartungen und impliziten Bewertungskriterien unterscheiden sich mit Notwendigkeit von denen, die auf einen französischen Jugendlichen gerichtet sind, der eine schulische Ausbildung zum Erwerb eines CAP oder BEP absolviert hat und nun die entsprechende Prüfung ablegt. Dasselbe gilt natürlich auch, wenn der junge Deutsche bzw. Franzose nur eine Teileinheit dieser Qualifikationen – eine Unit – in einer Prüfung nachweisen will. Müssen die Outcomes hingegen in einer Arbeitssituation nachgewiesen werden, kommen ebenso unvermeidlich die Spezifika der Arbeitsorganisation verschiedener Länder ins Spiel: Was man von einem qualifizierten Arbeiter in deutschen Betrieben an Können verlangt und – angesichts des Zuschnitts der Arbeitsorganisation – verlangen muss, ist sehr verschieden von dem, was von einem qualifizierten Arbeiter in französischen Betrieben mit ihrer taylorisierten Arbeitsorganisation und ihren starken Technischen Büros erwartet und als “Bewährung” gewertet wird. Fazit: Der “Vergleich des Unvergleichbaren”, da durch gesellschaftliche Strukturen Geprägten, ist auf diese Weise nur mit großen Einschränkungen und näherungsweise möglich.

Für einen lediglich näherungsweise Vergleich aber gibt es weniger aufwendige **Alternativen**, die weniger stark in bestehende Bildungssysteme eingreifen: Für praktische Zwecke liefert der EuroPass eine erste “Grob-sortierung”, die sich auf generelle Zeugniserläuterungen und individuelle Diplomzusätze stützen kann. Diese Einordnung von Fähigkeitsbündeln kann je nach Bedarf ergänzt werden durch Eingangsprüfungen bzw.

Assessment-Verfahren und durch Probezeiten. Anspruchsvollere Vergleiche aber sind nur unter Zuhilfenahme von Hintergrundinformationen über die andere Gesellschaft und ihre Bildungs- und Betriebsstrukturen zu realisieren. Wo sie praktische Relevanz für Arbeitnehmer und Unternehmen haben sollen, erfordern sie zudem Aushandlungsprozesse, die Kompromisse herbeiführen. Die Bewertung eines Fähigkeitsprofils ist ja nicht nur ein technischer, sondern auch ein sozialer Prozess, der Verhandlung erfordert.

(3) Das Ziel der Durchlässigkeit der Bildungssysteme

EQR und ECVET sollen für die Lernergebnisse beruflicher Bildung und Arbeit Anerkennung schaffen und sie in Bildungsgängen gleichen oder höheren Niveaus des nationalen Bildungssystems und anderer Bildungssysteme anrechenbar machen. Das Ziel, die Bildungssysteme horizontal und vertikal durchlässiger zu machen, hat insbesondere in Deutschland mit seinen sehr strukturierten Bildungsgängen und der Abschottung zwischen beruflicher Bildung und Hochschule große Bedeutung: Mit dem EQR/ECVET-System würde, so wird vielfach betont, das deutsche Bildungssystem zum einen gegenüber den Bildungssystemen anderer Länder, zum anderen aber in sich – insbesondere zwischen beruflicher und Hochschulbildung – durchlässig. Diese vertikale Durchlässigkeit soll zugleich die Attraktivität der beruflichen Bildung (also in Deutschland des Dualen Systems) für leistungsstarke Jugendliche stärken, und zwar auch in weniger attraktiven Berufen und Branchen wie etwa im Handwerk.

Diese Begründung ist in Grenzen sicher berechtigt, eher allerdings in horizontaler als in der vertikalen Perspektive, die in der deutschen Befürwortung des EQR/ECVET-Systems eine so große Rolle spielt: Wer z. B. eine Facharbeiterausbildung abbricht, könnte sich die hier erworbenen Fähigkeitsbündel bei Antritt einer neuen Ausbildung in einem verwandten Beruf anrechnen lassen. Entsprechendes gilt für Hochschulabbrecher, die in eine duale Ausbildung wechseln. Hingegen kann sich ein Absolvent einer dualen Ausbildung mit Fort- und Weiterbildung und/oder Berufserfahrung, der ein Studium aufnimmt, nur maximal 25 % der Kreditpunkte, die er auf dem darunter liegenden Niveau erworben hat, anrechnen lassen (Kommission b, S. 4).³⁷ Zudem soll es keine automatische Anerkennung von Kreditpunkten geben; die ist wohl als Recht der aufnehmenden Bildungseinrichtung zu interpretieren, über eine Anerkennung zu entscheiden. Es gibt also Filter, die die vertikale Durchlässigkeit begrenzen. Der vom EQR/ECVET-System erwartete große Durchbruch bei der Durchlässigkeit des Hochschulsektors für

37 Die Möglichkeit einer Anrechnung von auf niedrigeren Niveaus erworbenen Kreditpunkten auf einen Bildungsgang eines höheren Niveaus scheint umstritten: Die oben zitierte 25 %-Regelung war in Vorversionen des Konsultationsdokuments der Kommission zum EQR enthalten, in diesem Dokument selbst ist sie nicht erwähnt. Doch findet sie sich in dem kurzen Konsultationsdokument der Kommission zu ECVET für Lebenslanges Lernen. Und in dem Abschlußbericht der ECVET-Arbeitsgruppe wird die Anrechnung von Kreditpunkten sogar überhaupt nur noch als Möglichkeit angeführt, über die die zuständige nationale Instanz entscheidet.

beruflich Qualifizierte ist damit wenig wahrscheinlich: Die Öffnung der Hochschule für diesen Personenkreis wird bestenfalls etwas weniger, aber weiterhin durch die Probleme behindert werden, die sie bisher weitgehend verhindert haben: durch die mangelnden Voraussetzungen und Interessen der Hochschulen, sich auf die ganz anderen Lernvoraussetzungen und Charakteristika von Personen mit beruflicher Bildung und Erfahrung einzulassen; und durch die Schwierigkeiten dieses Personenkreises, sich in die Welt der Hochschule mit ihren anderen Lernvoraussetzungen erfolgreich zu integrieren.

Eine Lösung, die wirklich Durchlässigkeit schafft, müsste an beiden Punkten ansetzen: durch Vorbereitungs- und Brückenkurse, die beruflich Qualifizierte möglichst nahe an die Ausgangsbedingungen der klassischen Studenten heranführen, durch paritätisch besetzte, vor allem nicht nur mit Hochschulpersonal besetzte Gremien für die Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Kompetenzen, und durch zweckgebundene Mittelzuweisungen, die es den Hochschulen erleichtern, den besonderen Voraussetzungen dieses Personenkreises tatsächlich gerecht zu werden, und einen Anreiz dafür schaffen. Solange diese Bedingungen nicht geschaffen werden, kann auch das EQR/ECVET-System keinen wirklichen Fortschritt bringen.

(4) Das Ziel der Förderung von Bildungs- und beruflicher Mobilität

Ein anderes gewichtiges Ziel, das mit dem EQR/ECVET-System erreicht werden soll, ist die Förderung von grenzüberschreitender Mobilität, sowohl von Jugendlichen während ihrer Ausbildungszeit als auch von erwachsenen Berufstätigen: Die in einem Ausbildungsabschnitt im Ausland erworbenen Kompetenzen sollen im eigenen Land anerkannt und auf Bildungsgänge des nationalen Bildungssystems angerechnet werden können. Dies soll die durch Auslandsaufenthalte bedingte Verlängerung der Ausbildungszeit vermeiden und damit Ausbildungsabschnitte im Ausland fördern. Analog soll die Möglichkeit, die aus Arbeitstätigkeiten im Ausland resultierenden Fähigkeiten für Arbeitgeber des eigenen Landes transparent zu machen, berufliche Mobilität erleichtern und anregen; ebenso die Möglichkeit, im eigenen Land erworbene Kompetenzen für Arbeitgeber im Ausland transparent zu machen.

Auf diese Weise die Bildungsmobilität von Jugendlichen zu fördern erscheint realistisch; dies umso mehr, als sie ja mit Programmen der EU und der nationalen Regierung in großem Umfang finanziell unterstützt wird. Die Zunahme beruflicher Mobilität erwachsener Arbeitnehmer ins Ausland hingegen hat (abgesehen von entsprechenden Arbeitsplatzangeboten) zwei Voraussetzungen, deren Realisierung fraglich ist: Informell erworbene Lernergebnisse müssten in umfassender Weise erfasst und validiert werden. Das aber ist in allgemein akzeptierter Form vielleicht gar nicht möglich, wie die Existenz der unterschiedlichsten und kaum harmonisierbaren Validierungsverfahren in Europa (Bjørnåvold 2000) vermuten lässt. Vor allem aber ist es ja Intention des EQR/ECVET-Systems, nicht die tatsächlichen Lernergebnisse insgesamt zu validieren,

sondern nur den Teil, der den vorab spezifizierten Bündeln von Kenntnissen, Fertigkeiten und Verhaltenspotentialen, d. h. definierten Units, entspricht. Mit solchen Units werden die realen Fähigkeitsprofile nur im Ausnahmefall zusammenfallen; im Normalfall wird es hier erhebliche Filterprozesse geben, die die Abstützung beruflicher Mobilität natürlich begrenzen.

Auch in bezug auf die Förderung von beruflicher Mobilität könnte sich eine pragmatische **Alternative** auf die im EuroPass dokumentierten Bildungs- und vor allem Arbeitsbiographien stützen und deren Informationen ergänzen durch Assessment-Verfahren und/oder Probezeiten. Auch in diesem Fall sind Kommunikation – möglichst unter Einbeziehung von Personen mit Kenntnis der betrieblichen Bedingungen in dem Land, in dem informell gelernt wurde – sowie Aushandlungsprozesse eine wichtige, wenn nicht notwendige zusätzliche Hilfe.

(5) Das Ziel der Aufwertung informellen Lernens

Ein weiteres Argument zur Begründung für das EQR/ECVET-System ist, dass damit informelles Lernen aufgewertet werde. In der Tat könnte die Outcome-Orientierung des angestrebten Systems den traditionell zweitklassigen Status informellen Lernens und seiner Ergebnisse verbessern.

Allerdings ist die konkrete Umsetzung dieses Ziels in Validierungs- und Zertifizierungsverfahren, deren Ergebnisse allgemein akzeptiert werden, wie eben bereits angemerkt, angesichts der Vielfalt unterschiedlicher, kaum harmonisierbarer und oft konkurrierender Verfahren fraglich. Die entsprechenden Leitlinien des EQR-Dokuments liefern nur einige allgemeine Prinzipien zu den zu erfüllenden Anforderungen, keine Hinweise, wie dies geschehen soll. Außerdem ist auch für dieses Ziel kontraproduktiv, dass nur diejenigen Outcomes informeller Lernprozesse, die sich mit den Inhalten von Units decken, erfasst und anerkannt werden sollen.

Noch wesentlich gravierender für dieses Ziel wäre es natürlich, sollte sich im EQR das vom Hochschulbereich favorisierte Messkriterium des Workload (d. h. der durchschnittlich für den Erwerb bestimmter Units erforderlichen Zeiten) anstelle des für die berufliche Bildung geforderten Outcome-Prinzips mit seiner prinzipiellen Gleichsetzung von informell erworbenen mit formell erworbenen Lernergebnissen durchsetzen. Zumindest in Form eines Ersatzkriteriums aber wird sich der Zeitaufwand wohl auf jeden Fall durchsetzen, nicht zuletzt angesichts der angestrebten Integration von ECVET und ECTS. Konsequenz wäre eine Einschränkung der Gleichbewertung informellen Lernens mit klassischem formellem Lernen.

Bescheidenere, weniger folgen- und kostenträchtige **Alternativen**, die Aufwertung informellen Lernens zu erreichen, sind im Grunde längst bekannt und müssten nur ausgeweitet und vielleicht genauer geregelt werden: Die Anerkennung von durch informelles Lernen erworbenen Fähigkeiten auf der Basis einer "Externen-Prüfung" könnte

Zugangsmodus zu allen Bildungsgängen werden. Außerdem könnte die für die Fortbildung zum Meister und für Ingenieurstudiengänge bestehende Regelung, dass man vor oder nach Antritt des formalen Bildungsgangs eine bestimmte Zeit im Arbeitsprozess bzw. in einem betrieblichen Praktikum informell lernen muss, auf andere Fortbildungsgänge und Studiengänge ausgedehnt werden. Die Aufwertung des informellen Lernens ist also auch mit traditionellen Mitteln möglich.

(6) Das Ziel der Individualisierung und Rationalisierung von Bildungswegen

Das System EQR/ECVET soll mit der anvisierten Ablösung der traditionellen langen Ausbildungen durch kurze Module, deren Ergebnisse jeweils einzeln geprüft und zertifiziert werden, die Chancen der Individuen verbessern, ihren Bildungsweg inhaltlich und zeitlich – je nach Eignung, Neigung und persönlichen Rahmenbedingungen – individuell zu gestalten. Der EQR soll “individuellen Bürgern ermöglichen, innerhalb und zwischen komplexen Systemen zu navigieren und ihre eigenen Lernergebnisse in diesem größeren Kontext zu verorten” (Kommission 2005 a, S. 16). Damit sollen zum einen aus bildungsökonomischer Sicht rationellere Formen des Umgangs mit Zeit- und Personalressourcen, zum anderen individuelle Verantwortlichkeit und Selbstorganisation gefördert werden.

Eine rationellere Gestaltung der eigenen Bildungsbiographie ist mithilfe des EQR/ECVET-Systems in manchen Fällen sicher realistisch: bei den Ausbildungsabbrechern, die bereits erworbene Lernergebnisse auf eine neue, inhaltlich verwandte Ausbildung anrechnen lassen können, bei Hochschulabbrechern und (wie oben erläutert) bei Jugendlichen, die Ausbildungsphasen im Ausland absolvieren. Das gilt auch für die wegen fehlender betrieblicher Ausbildungsplätze wachsende Zahl der Absolventen von Berufsfachschulen; sie könnten die dort erworbenen fachtheoretischen und – bei Vorhandensein von schulischen Lehrwerkstätten – praktischen Fähigkeiten bei einer späteren dualen Ausbildung anrechnen lassen. Und es gilt auch für Jugendliche, die betriebliche Einstiegsqualifizierungen absolvieren.

Alle diese Möglichkeiten können jedoch auch ohne das EQR/ECVET-System geschaffen werden: mithilfe einer lediglich curricularen Aufgliederung von Ausbildungsordnungen in Ausbildungsabschnitte, auf deren Basis die aufnehmenden Ausbildungsbetriebe – eventuell in Kooperation mit den existierenden oder betrieblichen, ebenfalls paritätisch besetzten Prüfungsorganen – die mitgebrachten Fähigkeiten bewerten können.

Hingegen wird ein generelles “Angebot” an alle Jugendlichen, ihren Ausbildungsweg durch Auswahl bestimmter Units und ihren Erwerb zu beliebigen Zeitpunkten (und eventuell in beliebiger Reihenfolge) individuell zu gestalten, keineswegs zu rationellerer Gestaltung des Ausbildungswegs führen: Er beinhaltet einen Anreiz, die eigenen Bildungsinvestitionen “zunächst” auf einige wenige Units zu beschränken in der Perspekti-

ve, später weiterzulernen; eine Beschränkung, deren Konsequenzen die Jugendlichen nicht immer überblicken können: Ein qualifizierter Berufseinstieg wird be- oder verhindert durch zu schmale Fähigkeitsbündel. Daraus resultieren Zugangsbarrieren zu qualifizierten betrieblichen Lernmöglichkeiten im Jugendalter. Außerdem hat eine solche "Bescheidung" Stigmatisierungswirkungen auf dem Arbeitsmarkt. Das Ziel einer Individualisierung des Bildungswegs ist also mit EQR/ECVET-System durchaus erreichbar – aber es hat negative Konsequenzen (vgl. auch Kap. V).

(7) Das Ziel Vertrauen zwischen Bildungsanbietern und -abnehmern im In- und Ausland

Mit der häufig angesprochenen Begründung, das EQR/ECVET-System könne Vertrauen zwischen den Stakeholdern beruflicher Bildung schaffen und ihre Zusammenarbeit verbessern, ist gemeint, dass der EQR als übergreifendes Bezugsschema für nationale Ordnungsschemata Bildungsanbietern und -nachfragern erlauben soll, die angebotenen bzw. nachgefragten Bildungsleistungen in gemeinsamen Kategorien von Niveaus und Inhalten (Wissen, Können, Verhaltenspotentiale) zu beschreiben und mithilfe der nationalen Qualifikationsrahmen und des EQR miteinander in Beziehung zu setzen. Diese Kategorien können sowohl für die Vermarktung von Bildungsleistungen als auch bei der Formulierung der Leistungsverträge genutzt werden. Der EQR soll also den Bildungsanbietern und -nachfragern die Möglichkeit geben, sich im innerstaatlichen und vor allem im grenzüberschreitenden Handel von Bildungsleistungen über deren Art und Qualität zu verständigen und den Angeboten eine gewisse Anschaulichkeit und "Glaubwürdigkeit" zu sichern.

Diese Begründung ist durchaus einleuchtend: Eine Verständigung und Vertragsgestaltung, die die erwartete/versprochene Leistung unter Bezugnahme auf ein bestimmtes EQR-Niveau beschreibt, erscheint realistisch. Dies könnte die "Kooperation" zwischen Bildungsanbietern und nachfragenden Unternehmen, aber auch zwischen Anbietern (etwa bei Unteraufträgen) tatsächlich zunächst erheblich fördern. Ob dann allerdings auch wirklich die Bildungsleistung, die der "Käufer" gewollt hat, geliefert wird, ist und bleibt unsicher, auch bei gutem Willen des "Lieferanten". Denn der reale Bedarf des Nachfragers ebenso wie der reale Inhalt der angebotenen Bildungsleistung sind ja notwendigerweise viel spezifischer als die Kategorien von NQR und EQR. In den Zuordnungsprozessen gehen, wie bereits erläutert, wesentliche Informationen verloren, die Aussagen der Qualifikationsrahmen sind auf konkreter Ebene nicht genügend aussagefähig³⁸. Damit sind Fehlorientierungen, Enttäuschungen und eventuell Konflikte vor-

38 Auf diese Problematik verweisen im Übrigen ungewollt die Zusatzinstrumente, die die rechtliche Absicherung und Vermarktung von Bildungstransfers im Rahmen von ECVET stützen sollen: das Memorandum of Understanding, die individuelle Lernvereinbarung und das standardisierte Informationspaket (vgl. Kap. III, Abschn. 8)

programmiert; nach solchen enttäuschenden Erfahrungen kann grenzüberschreitende Kooperation auch wieder abnehmen.

Pragmatische Kooperationspartner dürften dann (wieder) zu den “bescheideneren” **Alternativen** der Vergangenheit greifen: zu verbalen Beschreibungen von Nachfrage und Angeboten in den jeweiligen nationalspezifischen Begriffen (unter Umständen unter Rückgriff auf die Zeugniserläuterungen bzw. Diplomzusätze des EuroPass), in Kombination mit einer Einschaltung von Personen mit Expertenwissen über das Land des Partners und dessen Bildungssystem (insbesondere Personen mit doppelter kultureller Zugehörigkeit).

(8) Das Ziel einer Verbesserung der Qualität von beruflicher Bildung

Als letzte Begründung für das EQR/ECVET-System ist schließlich das Ziel anzusprechen, dadurch die Qualität der beruflichen Bildung zu verbessern. Eine nähere Erläuterung darüber, auf welche Weise dies geschehen soll, ist nicht auszumachen. Zwar wird vielfach auf die Bedeutung von Qualitätssicherung hingewiesen. Doch sichern Qualitätssicherungsmaßnahmen ja nicht wirklich Qualität, darauf verweisen auch die Europäischen Leitlinien für Qualitätssicherung: “Es ist zu beachten, dass Qualitätssicherung nicht verbesserte Qualität garantiert. Das ist die Verantwortung derjenigen, die Ausbildung liefern”. Qualitätssicherung könne den Ausbildern nur Unterstützung geben (Kommission 2005 a, S. 27). Dazu kommt, dass die in den Ländern Europa existierenden äußerst unterschiedlichen Qualitätssicherungssysteme die Vergleichbarkeit ihrer Resultate deutlich erschweren dürfte.

Hingegen gibt es mehrere Sachverhalte, die das EQR/ECVET-System als eher kontraproduktiv für Ausbildungsqualität erscheinen lassen: Die Fragmentierung von Ausbildungsgängen und Qualifikationen in beliebig kombinierbare Module bzw. Units würde zum Wegfall des “Mehrerts” von zwingend aufeinander aufbauenden Lernprozessen – auch solcher, die den einzelnen Jugendlichen und/oder Betrieb zunächst nicht interessieren – führen: Die Synergieeffekte, die zwischen den einzelnen Lernprozessen oft bestehen, und die systematische Nutzung von Lernfortschritten im Hinblick auf Komplexität würden verloren gehen; das Mehr, das Ganzheitlichkeit von Berufsqualifikationen gegenüber der Summe ihrer Einzelteile bringt, würde verschwinden (usw.³⁹). Letztlich ist also die Begründung des EQR/ECVET-Systems mit Qualitätsverbesserung nicht nur nicht tragfähig, sondern kontrafaktisch.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Es gibt eine Vielzahl von Begründungen (“Ziele”) für die Schaffung des EQR/ECVET-Systems. Sie sind nur sehr begrenzt tragfähig: Nur in bestimmten Aspekten können die angegebenen Ziele durch EQR und/oder ECVET

39 Weitere negative Auswirkungen des EQR/ECVET-Systems auf die Qualität der erzeugten Fähigkeiten werden bei der Abschätzung seiner Folgen angesprochen (Kap. V).

gefördert werden. In anderen Aspekten besteht keine oder nur eine schwache Verbindung zwischen den genannten Zielen und diesen Instrumenten oder diese Instrumente sind sogar kontraproduktiv für diese Ziele. Damit besteht ein deutliches Missverhältnis zwischen propagierten Zielen und den Aufwänden des EQR/ECVET-Systems. Vor allem besteht ein krasses Missverhältnis zwischen den realisierbaren Zielen und den weitreichenden Veränderungen und Folgelasten, die das EQR/ECVET-System impliziert (vgl. Kap. V). Dies ist umso mehr zu bedenken, als es immer auch weniger folgenreiche, weniger aufwendige und oft bereits vorhandene und auszubauende Alternativlösungen gibt.

Doch werden mit dem EQR/ECVET-System auch wesentlich weiterreichende Ziele verfolgt. Der nächste Abschnitt wird diese "eigentlichen" Zielsetzungen des EQR/ECVET-Systems analysieren. Damit kommen auch die von der Kommission und den sie stützenden Kräften in dieser Sache vertretenen Interessen ins Blickfeld.

2. Die eigentlichen Ziele des EQR/ECVET-Systems und die damit verbundenen Interessen

Drei Bündel von Interessen sind es vor allem, die als die eigentlichen Antriebskräfte für die Schaffung und konkrete Ausgestaltung des EQR/ECVET-Systems anzusehen sind:

- das Interesse, die Arbeitskraftpotentiale aller europäischen Länder ohne Behinderung durch national geprägte und damit weithin intransparente Fähigkeitsprofile für die Unternehmen der europäischen (vor allem der westeuropäischen) Wirtschaft optimal nutzbar zu machen;
- das Interesse, die bislang überwiegend öffentlich organisierten Bildungssysteme der europäischen Länder in einen gemeinsamen, einheitlich strukturierten europäischen Bildungsmarkt zu integrieren und damit die Bildungs-(Dienstleistungs-)Industrie Europas nachdrücklich zu fördern und international wettbewerbsfähig zu machen;
- und das Interesse, mit Hilfe der dadurch ausgelösten Veränderungen auf indirektem Wege die Bildungssysteme der Mitgliedsländer einem einheitlichen Modell anzunähern⁴⁰.

Diese Interessen werden selten klar und offen in ihrer zentralen Bedeutung thematisiert. Sie sind jedoch, wenn man die Ausgestaltung des EQR/ECVET-Systems genauer analysiert, deutlich erkennbar.

40 Dazu kommen vermutlich Eigeninteressen der zuständigen Kommission an Fortführung, wenn nicht Ausweitung ihrer Aktivitäten und ihrer Budgets sowie allgemeiner ihres Einflusses auch über 2010 hinaus. Auf diese Eigeninteressen der Kommission kann hier nicht weiter eingegangen werden.

2.1 Das Interesse an der Verfügbarkeit und optimalen Nutzbarkeit der Arbeitskraft aller europäischen Länder für die Wirtschaft

Als übergeordnetes Ziel der neueren europäischen Berufsbildungspolitik wird in ihren Programmatiken regelmäßig betont, dass dadurch Europa bis 2010 “der dynamischste und wettbewerbsfähigste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt” werden soll.

Dieses Leitmotiv lässt sich dahingehend interpretieren, dass die Wirtschaft der Mitgliedsstaaten Europas durch bessere Qualifikationen ihrer Beschäftigten und die Fähigkeit ihrer schnellen Anpassung an technisch-organisatorische Veränderungen wettbewerbsfähiger werden soll; in dieser Sicht geht es also darum, die Wettbewerbsfähigkeit Europas durch verstärkte Qualitätsproduktion und mehr Innovation mit Hilfe besser qualifizierter Arbeitskräfte zu erhöhen (Qualitäts- und Innovationswettbewerb). Das genannte Leitmotiv lässt sich aber auch dahingehend interpretieren, dass die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert werden soll durch umfassende und flexiblere Nutzung der Arbeitskraftpotentiale ganz Europas – ohne Behinderung durch nationale Besonderheiten von Qualifikationen, aber auch durch nationale Lebensstandards und tarifvertragliche Regelungen, die diese sichern; in dieser Sicht geht es also darum, die Wettbewerbsposition der europäischen Wirtschaft zu verbessern durch Nutzung der Arbeitskraftpotentiale Europas je nach dem Verhältnis von Leistung und Arbeitskosten im weitesten Sinne (Verbesserung der Wettbewerbsposition durch Optimierung des Lohn-/Leistungsverhältnisses).

Vieles spricht dafür, dass beides gewollt ist. Doch lässt die konkrete Ausgestaltung der Instrumente der europäischen Berufsbildungspolitik ein Übergewicht des zweiten Ziels erkennen: Die Verbesserung der Qualität der beruflichen Bildung bzw. der erzeugten Fähigkeiten ist, wie im vorigen Abschnitt gezeigt, mit dem EQR/ECVET-System zwar offiziell mit angestrebt, aber nicht angemessen instrumentiert und in wichtigen Aspekten sogar gefährdet. Viel gewichtiger sind demgegenüber Transparenz, Vergleichbarkeit, Mobilitätsförderung und die Aufwertung informellen Lernens; sie weisen auf das Interesse an einer Flexibilisierung des Arbeitkräfteeinsatzes und einer Verbesserung des Verhältnisses zwischen Leistung und Lohnkosten im weitesten Sinne hin.

Konkreter:

Die Verfügbarkeit von Arbeitskraft scheint zunächst in einem Europa mit Millionen von Arbeitslosen kein Problem zu sein. Doch geht es im Interesse einer höheren Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen um ihre **optimale Nutzbarkeit**. Diese wird vor allem durch Intransparenz der vorhandenen Potentiale, Immobilität der Arbeitnehmer und ihre soziokulturelle Bindung an das jeweilige Herkunftsland behindert:

Optimale Nutzung von Arbeitskraft setzt zum einen “Lesbarkeit” der vorhandenen Fähigkeitsprofile voraus, die es erlaubt, möglichst adäquat qualifizierte Arbeitskräfte zu rekrutieren, um Kosten für ergänzende Qualifizierung wie auch für Fehlentscheidungen

zu vermeiden und sie adäquat einzusetzen. “Intransparenz verhindert effiziente Nutzung von bereits erworbenen Wissen und Kompetenzen” (Kommission 2005 a, S. 9). Intransparenz verhindert aber auch den Vergleich des Lohn-/Leistungsverhältnisses von Arbeitskräften aus verschiedenen Ländern und damit betriebswirtschaftlich rationale Standortentscheidungen im europäischen Raum. Beides zusammen erklärt die hohe Bedeutung, die die Transparenz realer Fähigkeitsprofile – einschließlich informell erworbener Fähigkeiten – und ihre Vergleichbarkeit über die Grenzen hinweg schon seit langem haben, nicht nur in der Rhetorik in der EU, sondern auch in der Konzipierung von berufsbildungspolitischen Instrumenten (Sellin, 1999, Scheerer 1998).

Eine weitere Schranke für eine flexible Nutzung der Arbeitskraftpotentiale aller europäischen Länder besteht natürlich in ihrer Gebundenheit an ihr jeweiliges Herkunftsland und dessen Kultur. Dabei geht es um Sprache, aber auch um emotionale Bindungen, um national geprägte Sichtweisen und Verhaltensweisen (“Werte und Normen”). Sie können, wie etwa das Beispiel Süditalien zeigt, auch gewünschte und aus ökonomischen Gründen eigentlich dringend angezeigte Arbeitsmigration massiv einschränken. Vor allem können diese Bindungen Arbeitsmobilität auf die am wenigsten qualifizierten Arbeitskräfte beschränken. Dies ist ein wichtiger Grund für die umfangreiche finanzielle Förderung von Mobilität in Form längerer Ausbildungsperioden im Ausland durch EU und nationale Regierungen: Es geht um eine gewisse Mobilisierung der Arbeitskraft, insbesondere ihrer qualifizierteren Teile, und darum, Bereitschaft und Fähigkeit zu erzeugen, sich vom soziokulturellen Kontext der Herkunftsländer zu lösen. Dieses Interesse gewinnt mit zunehmender Alterung der westeuropäischen Gesellschaften natürlich auch in quantitativer Hinsicht große Bedeutung; die demographische Entwicklung wird ja Arbeitskraftknappheit auf allen Qualifikationsniveaus hervorrufen.

Nicht zuletzt hat das Interesse, die in Europa vorhandenen Arbeitskraftpotentiale aller Niveaus auf diese Weise optimal nutzbar zu machen, auch einen Entlohnungsaspekt: Nicht nur ermöglichen Transparenz, Vergleichbarkeit und Mobilisierung den Unternehmen den Vergleich des Lohn-/Leistungsverhältnisses von Arbeitskräften aus verschiedenen Ländern, der insbesondere bei Entscheidungen der Personalrekrutierung und zwischen Standorten für sie interessant ist. Sie erlauben eben dadurch auch, die Löhne in bestimmten Ländern unter Druck zu setzen und zu senken – ein Faktor, der ja in betriebswirtschaftlicher Sichtweise ganz entscheidend für die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Wirtschaft ist⁴¹. Dies gilt natürlich noch einmal verstärkt für den Fall einer Verknappung von Arbeitskraft im Gefolge der demographischen Entwicklung: Den für diesen Fall absehbaren Lohnerhöhungen können Mobilisierung der Ar-

41 Zwar verkennt diese Sichtweise, dass es andere Faktoren gibt, die die wirtschaftliche Sinnhaftigkeit einer solchen Konkurrenz durch Lohndruck in Frage stellen und mittel- und längerfristig zu einer volkswirtschaftlich negativen Spirale führen, die auch für viele Unternehmen negative Konsequenzen hat. Doch kurzfristig kann die Reduktion der Arbeitskosten natürlich tatsächlich Gewinne und Wettbewerbsfähigkeit von (vielen) Unternehmen erhöhen.

beitskräfte und Transparenz von Lernergebnissen – insbesondere auch von informell erworbenen Lernergebnissen – entgegenwirken, indem sie Verknappungsprozesse verzögern und begrenzen.

(2) Dafür, inwieweit hinter dieser Strategie, mithilfe der Transparenzinstrumente EQR und ECVET die Nutzbarkeit von Arbeitskraft in Europa rasch und nachdrücklich zu optimieren, tatsächlich die Unternehmen stehen – bzw. **welche Unternehmen(sgruppen) welcher Länder** sie stützen –, liegen keine verlässlichen Informationen vor. Es ist anzunehmen, dass bei Unternehmen, die in mehreren Ländern tätig sind, eher solche Interessen bestehen als bei an das jeweilige nationale Territorium gebundenen Unternehmen.

Insgesamt ist anzunehmen, dass das Interesse der Wirtschaft der europäischen Länder an einer allseitigen Transparenz und Nutzbarkeit der europäischen Arbeitskraftpotentiale mithilfe des EQR/ECVET-Systems wohl nicht durchgängig gegeben ist. Vor allem ist es nicht widerspruchsfrei, insofern eine Ablösung der bestehenden Bildungssysteme für die Unternehmen – neben möglichen Vorteilen der skizzierten Art – auch erhebliche Nachteile mit sich bringen würde (Kap. V). Die Kommission vertritt also mit dem EQR/ECVET-System wohl nur einen Teil der Interessen der Wirtschaft.

2.2 Das Interesse an der Integration der nationalen Bildungssysteme in einen europäischen Bildungsmarkt und an der Stärkung der Bildungsindustrie

Die Kommission propagiert das Ziel eines “einheitlichen europäischen Bildungsraums”, der durch das EQR/ECVET-System in Kombination mit “Leitlinien” und Zusatzinstrumenten hergestellt werden soll. Gemeint ist damit die Transformation der in den meisten europäischen Ländern existierenden öffentlich verantworteten, geregelten und finanzierten Berufsbildungssysteme in einen großen europäischen Markt für Bildungsleistungen und bildungsbezogenen Dienstleistungen. Der Staat soll sich zwar nicht aus der Finanzierung und nicht voll aus der Steuerung zurückziehen, jedoch seine – reduzierten – Aufgaben und Zielsetzungen vor allem durch Vereinbarungen mit Bildungsakteuren sowie durch finanzielle Anreize zu erreichen suchen.

Hinter der Formel eines “europäischen Bildungsraums” verbergen sich drei Bündel von konkreteren Zielsetzungen und Interessen:

- das Ziel, die Nachfrage nach Bildungsleistungen deutlich auszuweiten und die Rolle privater Bildungsanbieter bei der Befriedigung dieser Nachfrage zu stärken;
- das Ziel, Nachfrage nach neuartigen Dienstleistungen im Umfeld von Bildungsleistungen, die bislang durch öffentliche Steuerung der beruflichen Bildung wahrgenommen wurden, zu schaffen und diese Nachfrage zumindest teilweise privaten “Leistungsüberprüfungsunternehmen” (Yalcin/Scherrer 2002) zuzuführen;

- und das Ziel, die Geschäftsbedingungen dieser Unternehmen zu fördern und damit die Branche der Bildungsanbieter und -dienstleister insgesamt auszubauen und zu stärken.

Übergreifendes Ziel ist es, dadurch die europäische Bildungsindustrie international wettbewerbsfähiger zu machen und sie auf dem weltweiten Bildungsmarkt, der nach Experteneinschätzungen ein Volumen von zwei Billionen Dollar aufweist, besser zu positionieren (BIBB 2005, S. 3).

Konkreter:

(1) Zum einen soll das System von EQR und ECVET berufliche Bildung zumindest teilweise **zu einer privaten Dienstleistung machen** und als **Vermarktungshilfe im In- und Ausland** fungieren. Diesen Zielen sind viele Aspekte der Ausgestaltung des EQR/ECVET-Systems zuzuordnen: Die Profilierung von Bildungsangeboten nach den Vorgaben des EQR/ECVET-Systems und die dadurch erzeugte "Glaubwürdigkeit" unterstützt die Vermarktung von Bildungsangeboten. Die Transferfunktion von ECVET fördert Bildungsmobilität innerhalb Europas. Die Ermunterung zu individueller Gestaltung von Bildungsbiographien sowie die darauf abgestellte Akkumulationsfunktion von ECVET erzeugen im späteren Lebens- und Berufsverlauf immer wieder zusätzlichen Bildungsbedarf; und zwar Bedarf, der allein schon vom Alter der Betroffenen her unter Weiterbildung fällt und damit (auch in Ländern mit Erstausbildung in öffentlicher Verantwortung) Geschäftsfeld privater Bildungsanbieter ist. Aber auch die verschiedenen Zusatzinstrumente – die Vergabe eines "ECVET-Labels" an Anbieter, die das System korrekt anwenden, und die standardisierte Checkliste für Anbieter, mit deren Hilfe sie die Präsentation ihres Angebots überprüfen und verbessern sollen usw. – sind auf private Bildungsanbieter und auf die Unterstützung der Vermarktung von Bildungsleistungen im In- und Ausland zugeschnitten.

(2) Zum anderen soll das EQR/ECVET-System **Nachfrage nach teilweise neuartigen Dienstleistungen im Umfeld der eigentlichen Bildungsprozesse** und an ihrer Schnittstelle zum Arbeitsmarkt schaffen; eine Nachfrage insbesondere nach:

- Dienstleistungen der Erfassung, Anerkennung und Zertifizierung der Outcomes von Lernprozessen, die auf Units zielen;
- Dienstleistungen der Erfassung, Validierung und Zertifizierung informell erworbener Kompetenzen;
- Dienstleistungen der Qualitätssicherung;
- Dienstleistungen externer Evaluierung von Bildungsanbietern und ihren Angeboten;
- Orientierungs- und Beratungsleistungen für (potentielle) Bildungsteilnehmer;
- usw.⁴².

42 Eine abschließende Aufzählung der in diesem Kontext anfallenden Dienstleistungen ist nicht möglich, da diese von jetzt noch nicht geklärten Fragen der Ausgestaltung abhängen.

Alle diese Dienstleistungen im Umfeld des eigentlichen Bildungsgeschehens sind Funktionsvoraussetzungen des EQR/ECVET-Systems. Soweit sie privatwirtschaftlich organisiert werden, würden sie in Deutschland umfangreiche neue Geschäftsfelder mit sich bringen, sei es für neu auf- oder auszubauende deutsche Anbieter, sei es für die insbesondere in Großbritannien und den USA bereits existierenden großen Konzerne, die seit langem in vielen Ländern einschlägige Dienstleistungen anbieten, oft zusammen mit entsprechend zugeschnittenen Bildungs-Units oder in Kooperation mit deren Anbietern (Yalcin/Scherrer 2002).

Diese Akteure haben, zusammen mit der Kommission, den Auf- und Ausbau dieses Marktes systematisch vorbereitet. Dies gilt insbesondere für die Anbieter von Dienstleistungen der Erfassung, Validierung und Zertifizierung von informell erworbenen Kompetenzen. Bjørnåvold, der im Auftrag von CEDEFOP in 15 Ländern die Entstehung von einschlägigen Verfahren und Institutionen eingehend untersucht hat, schreibt resümierend: "Das Feld der Identifizierung, Bewertung und Anerkennung von nicht-formalem Lernen ist charakterisiert durch hochgradig vernetzte Anbieter von Lösungen (auf europäischer, nationaler und Branchenebene). Die Entwicklung von Mess- und Bewertungsmethoden kann nur in wenigen Fällen als Folge von Nachfrage oder eines Anstoßes von unten beschrieben werden. Wenn wir die zweite Hälfte der 90er Jahre, als dieser Trend Schwung und Stärke gewann, betrachten, hat die Existenz von Programmen wie ADAPT und LEONARDO DA VINCI auf europäischer und Branchenebene zur Etablierung und Veränderung der "Bewertungsagenda" beigetragen. Die Verfügbarkeit von frischem Geld, verknüpft mit einem begrenztem Set spezifischer Prioritäten, hat eine große Zahl von Institutionen veranlasst, sich in der Entwicklung von Instrumenten und Werkzeugen zu engagieren. Auch wenn die Resultate dieser Projekte von unterschiedlicher Qualität sein mögen, sollte der Langzeit-Effekt auf die Planung von beteiligten Organisationen und Institutionen nicht unterschätzt werden". Resümierend kennzeichnet er die Verhältnisse als "Lösungen, die Probleme suchen, und Anbieter, die Kunden suchen" (Bjørnåvold 2000, S. 185).

(3) Außerdem dient das EQR/ECVET-System auch der **Sicherung geeigneter rechtlicher Rahmenbedingungen für die Aktivitäten der Anbieter von Bildung und bildungsbezogenen Dienstleistungen**: Die Verantwortlichkeiten für die Bestimmung der Details der Struktur von Lernprogrammen und Qualifikationsstrukturen (einschließlich Inhalten, Verleihung und Prüfung) werden bei den auf nationaler bzw. Branchenebene Zuständigen belassen. Diese Regelung wird als Konzession an nationale bzw. Brancheninteressen an autonomer Ausgestaltung präsentiert und ist das sicher auch. Sie dient aber auch der Entlastung der Bildungsdienstleister von Verantwortlichkeiten und damit eventuell verbundenen Kosten. Denselben Effekt kann die Outcome-Orientierung des Systems haben, insofern sie die Kontrolle der Inputs der Lernprozesse – also der konkreten Leistungen der Bildungsanbieter – überflüssig macht. Geringe Inputs können ja

z. B. durch die Auswahl von Teilnehmern mit besonders guter Vorbildung kompensiert werden. Insgesamt gewinnen die Anbieter damit an Handlungsfreiheit.

Zugleich sollen aber die Anbieter von Bildung und bildungsbezogenen Dienstleistungen selbst sowie die wichtigere Gruppe der Bildungsnachfrager – die Unternehmen – die Möglichkeit erhalten, sich durch die skizzierten standardisierten Informationspakete und vertraglichen Regelungen gegen Risiken abzusichern, die auf dem angestrebten, absehbar turbulenten Markt wahrscheinlich sind: gegen grobe “Missverständnisse” zwischen Anbietern und Auftraggebern bzw. Nachfragern in Bezug auf die versprochen/erwarteten Bildungsleistungen, gegen fehlende Aussagekraft von Validierungs- und Zertifizierungsleistungen etc. Diese “Stakeholder” sollen mit dem EQR/ECVET-System und den verschiedenen europäischen Leitlinien ein Orientierungsgerüst erhalten, das eine gewisse Beschreibung und Einordnung von Bildungs(dienst)leistungen erlaubt, damit die Vermarktung stützt und als Basis für die vorgeschlagenen vertraglichen Vereinbarungen (Memorandum of Understanding, Partnerschaftsverträge etc.) dient.

(4) Vor diesem Hintergrund bekommt das von der EU propagierte **übergeordnete Ziel “Lebenslangen Lernens”** seinen vollen Sinn: Natürlich zielt dieses Ziel auch auf eine Ausweitung von Weiterbildung und auf Bildungsaktivitäten auch in späteren Phasen des Erwerbslebens. Aber es zielt eben auch auf die Erhöhung der Nachfrage nach Bildungsleistungen aller Art und auf den zumindest teilweisen Ersatz von Erstausbildung durch Weiterbildung, die in Ländern wie Deutschland bereits heute leichter privaten Anbietern und der Eigenverantwortung der Arbeitnehmer zugeordnet werden kann als berufliche Erstausbildung. Und sie impliziert auch die Schaffung bzw., wo bereits existent, die massive Ausweitung der Nachfrage nach den “ergänzenden” Dienstleistungen, die in einem solchen System unabdingbar sind: nach Erfassung, Bewertung und Zertifizierung von Fähigkeiten aller Art.

Diese Dienstleistungen versprechen, soweit sie privatwirtschaftlich organisiert werden, ein besonders florierendes und sicheres Geschäftsfeld zu werden, da die Erfassung, Bewertung und Zertifizierung der jeweiligen Kompetenzen für die Arbeitsmarktchancen von Arbeitnehmern tendenziell unausweichlich sind: Wird das System eingeführt wie geplant, ist für den Einzelnen vielleicht weiterhin Weiterbildungsabstinenz möglich (wenngleich noch wesentlich problematischer als heute). Aber Dienstleistungen der Erfassung und Bewertung seiner Kompetenzen muss er unweigerlich nachfragen, wenn er einen Arbeitsplatz sucht. Insofern verspricht der Markt dieser Dienstleistungen ein schnelleres Wachstum und noch größere Erträge als der Markt des Bildungsgeschäfts selbst.

Generell dürften vor allem große Bildungsanbieter am EQR/ECVET-System interessiert sein; denn nur sie können die vorgesehenen Vereinbarungen mit europäischen Partnern abschließen, Konzepte, Kapazitäten und Einrichtungen zur Erfassung, Bewertung und Zertifizierung von Lernoutcomes schaffen und ausbauen und die bestehenden Risiken

vermeiden oder notfalls auffangen. Zudem ist es angesichts des konzeptuellen Vorlaufs und der großen Marktmacht der bereits existierenden Anbieter solcher Dienstleistungen aus Großbritannien und USA wenig wahrscheinlich, dass durch die Einführung des EQR/ECVET-Systems die Position der deutschen Bildungsanbieter auf dem internationalen Bildungsmarkt wesentlich gestärkt wird, wie man das auf deutscher Seite gehofft hat (BIBB 2002, S. 13): Die deutschen Ausbildungsbetriebe dürften nur im Ausnahmefall in dieses "Geschäft" einsteigen; und die deutschen Weiterbildungsanbieter dürften kaum gleichziehen können, im Gegenteil: Die starken Konzerne aus den angelsächsischen Ländern wollen offenbar im Rahmen von GATS und Dienstleistungsrichtlinie in den erweiterten großeuropäischen Markt eindringen (Yalcin/Scherrer 2002); und die Orientierung des EQR/ECVET-Systems am englischen Vorbild schafft dafür gute Voraussetzungen. Einiges spricht dafür, dass sie eher das Bildungsgeschäft im engeren Sinne mit seinen Mühen und Risiken (vielleicht abgesehen von hochpreisiger Managementweiterbildung) den deutschen Anbietern überlassen werden.

2.3 Das Interesse an Veränderung auf nationaler Ebene und an einer Angleichung der Berufsbildungssysteme Europas

Ein zentrales Interesse am EQR/ECVET-System besteht darin, mit diesen Instrumenten direkt und indirekt Druck auf die Nationalstaaten und die Nutzer beruflicher Bildung auszuüben, um Reformen eines bestimmten Typs in Gang zu setzen bzw. das Ausbildungsverhalten von Unternehmen und Jugendlichen zu ändern und auf diese Weise die Herausbildung eines neuen, in wesentlichen Aspekten europaweit einheitlichen Berufsbildungssystems auszulösen.

(1) Zum Teil wird **direkter Druck auf Veränderung** formuliert: Zwar müsse die Autonomie der Nationalstaaten in Bezug auf Fragen des Bildungssystems und das Prinzip der Freiwilligkeit bei Veränderungen gewahrt werden. Jedoch solle der EQR "Antriebskraft für den Wandel" durch die Unterstützung von Reformen auf nationaler und sektoraler Ebene sein (Kommission 2005 a, S. 8).

Dabei werden auch ganz konkrete Reformen angemahnt: "Jedes Land sollte deshalb (wegen der großen Unterschiedlichkeit der bestehenden Qualifikationsstrukturen und -systeme – I. D.) einen Prozess in Gang setzen, durch den bestehende Qualifikationsstrukturen und -systeme (...) mit dem EQR verknüpft werden" (ebd., S. 5). Die Nationalstaaten sollen einen nationalen Qualifikationsrahmen schaffen und die Beziehung von dessen Niveaus zum EQR definieren, wobei sie für diese Verknüpfung und ihre Qualität in Verantwortung genommen werden: Jedes Land muss die Kompatibilität seiner eigenen Qualifikationen mit dem EQR zertifizieren. Auch sollen den Nationalstaaten Kriterien vorgegeben werden, die für die Überprüfung des Transformationsprozesses "hilfreich sein könnten", die de facto aber Empfehlungen für die Gestaltung des Einführungsprozesses von ECVET sind (ebenda S. 35).

Ebenso wichtig dürften die Aufgaben sein, die den auf nationaler Ebene Zuständigen in diesem Zusammenhang zugewiesen werden: die Definition von Units und die Bestimmung der inhaltlichen Anforderungen an diese und an Qualifikationen, ihre Zuordnung zum Nationalen Qualifikationsrahmen und darüber vermittelt zum EQR, die Regelung der Verleihung von Kreditpunkten etc. (vgl. Kap. III). Die Erfüllung dieser Aufgaben soll die bestehenden Berufsbildungssysteme nicht nur ergänzen, sondern auch eine Veränderung ihrer Funktionsweise – und damit mittelfristig auch ihrer Strukturen – auslösen: “Die Entwicklung und Implementation eines EQR impliziert eine Revision der europäischen Bildungs-, Ausbildungs- und Lernsysteme (...). Der Rahmen – und insbesondere die neuen Bezugsniveaus – bedeuten einen wichtigen Wechsel des Fokus” (gemeint: die Outcome-Orientierung – I. D.) (ebenda S. 34).

Man setzt also darauf, dass die Überzeugungskraft der Begründungen von EQR und ECVET die Regierungen und Branchenverantwortlichen dazu veranlassen, die Voraussetzungen für ein funktionierendes System – vor allem Outcomeorientierung, Kompetenzorientierung und Fragmentierung in Units und Module, über die ja nur sie entscheiden können – in entsprechenden “Reformen” zu schaffen. Und es wird relativ nachdrücklich klar gemacht, was wie zu tun ist, um diese notwendigen Rahmenbedingungen sicherzustellen. Die in solchen Zitaten zum Ausdruck kommende Anmahnung bestimmter Reformen dürfte in den Verhandlungen um die “offen koordinierten” politischen Ziele, die der nationaler Ebene die jeweils als nächstes anstehenden Aktivitäten vorgeben und ihnen mit Benchmarking und Peer-Review Nachdruck verleihen, zu einem erheblichen Druck werden; dies nicht zuletzt deshalb, weil an diesen politischen Prozessen ja auch solche Staaten beteiligt sind, die wirtschaftliche Interessen mit dem EQR/ECVET-System verbinden.

(2) Dieser offene Veränderungsdruck, der im Wesentlichen über die nationalen Regierungen vermittelt wird, kann und soll ergänzt werden durch **indirekte Veränderungsimpulse**, die primär über die “Endnutzer” der beruflichen Bildung vermittelt sind: durch Veränderungen des Bildungs- und Ausbildungsverhaltens von Jugendlichen und Unternehmen, die auf die vom EQR/ECVET-System gesetzten Anreize reagieren, und durch Anpassungsreaktionen des Staates auf das veränderte Bildungs- bzw. Ausbildungsverhalten. Die Initiatoren des EQR/ECVET-Systems können darauf setzen, dass ganzheitliche Ausbildung und ganzheitliche Qualifikationen sowohl durch zunehmende Individualisierung des Bildungsverhaltens der jungen Arbeitnehmer als auch durch zunehmende Beschränkung der Ausbildungsleistungen der Betriebe auf die von ihnen benötigten Units allmählich unterminiert werden, dass sich diese beiden Tendenzen wechselseitig verstärken und dass dies Reaktionen des Staates auslösen kann, die diese Tendenzen weiter verstärken.⁴³

43 Ausführlicher werden die damit in Deutschland zu erwartenden Prozesse in Kap. V dargestellt.

(3) Vergleichbare Prozesse sind auch in den anderen Mitgliedsstaaten mit anspruchsvollen Berufsbildungssystemen wahrscheinlich. Wenn sie ein gewisses Ausmaß erreicht haben, bedeutet dies eine **indirekte Harmonisierung der Berufsbildungssysteme Europas**. Eine mögliche Variante einer solchen Harmonisierung wäre die Angleichung der nationalen Berufsbildungssysteme an diejenigen Systeme bereits heute durch Outcome- und Kompetenz-Orientierung, modularisierte Ausbildung und schmale Kompetenzbündel charakterisiert sind und von denen ein Gutteil der Impulse für das EQR/ECVET-System ausgeht (in Europa insbesondere Großbritannien, Irland und Schottland). Ebenso gut möglich ist aber auch eine Transformation der bestehenden Systeme in etwas Neues, das vor allem durch die gemeinsamen Grundprinzipien (Outcome- und Kompetenzorientierung, Modularisierung der Ausbildung und Fragmentierung der Ausbildungsergebnisse in Units) sowie durch überwiegende oder völlige Marktsteuerung gekennzeichnet ist, jenseits dieser Grundprinzipien – in konkreten Details – aber auch gewisse nationale Unterschiede konserviert. Ein zentrales Interesse am EQR/ECVET-System richtet sich also auch auf seine Potentiale, eine strukturelle Transformation und Harmonisierung der Berufsbildungssysteme Europas auszulösen, die die Kommission im direkten Zugriff nicht in Gang setzen darf. Im Hochschulbereich ist die Strategie, durch ein scheinbar technisches Kreditpunktesystem und einen groß angelegten, zwischen den beteiligten Staaten “offen koordinierten” und medial aufbereiteten Prozess – dem sog. Bologna-Prozess – einen bestimmten Typ von Reformen auszulösen, bereits auf dem besten Wege der Durchsetzung. In vielen Ländern, u. a. in Deutschland, werden die traditionellen Diplomabschlüsse durch Bachelor- und Master-Abschlüsse abgelöst, die Studiengänge werden dementsprechend modular strukturiert.

Die Mechanismen und Incentives für einen analogen Prozess im Bereich der beruflichen Bildung sind durchaus gegeben. “Trotz des Prinzips der Freiwilligkeit bei der Nutzung des ECVET-Systems ist (...) die Annahme nicht abwegig, dass dieser Prozess langfristig zu einheitlichen Strukturprinzipien der Berufsbildung in Europa führen wird” (Heidemann 2004, S. 25).

V. Folgen des EQR/ECVET-Systems für das Duale System und die Gesellschaft

1. Dimensionen der Abschätzung möglicher Folgen einer Einführung des EQR/ECVET-Systems

(1) Die Aussagen der Kommissionsdokumente und die Präsentation des EQR/ECVET-Systems konzentrieren sich im wesentlichen auf die Ziele, denen dieses System dienen soll ("Begründungen"). Mindestens ebenso wichtig ist aber die Frage, welche Auswirkungen seine Einführung hätte. Diese Frage betrifft Arbeitnehmer und Unternehmen sehr viel mehr als eine mögliche Verbesserung der Mobilitätschancen einer kleinen Minderheit von Auszubildenden ins Ausland bzw. die Anrechenbarkeit von Lernergebnissen beruflich qualifizierter Personen auf ein Hochschulstudium oder andere Vorteile, die die Begründungen des Systems in Aussicht stellen.

Eine Einführung von EQR und ECVET in Deutschland sollte kein Trial-and-Error-Prozess werden, in dem sich negative Auswirkungen erst nach Jahren – nachdem sie nicht mehr oder nur mit großem Aufwand reversibel sind – herausstellen. Vielmehr sollten sie vor Einleitung eines entsprechenden Implementationsprozesses kritisch abgeschätzt werden: Ein möglichst realistisches Bild der Folgen dieses Systems sollte Grundlage sein für eine Entscheidung darüber, ob eine solche Implementation überhaupt sinnvoll ist oder nicht. Dem Versuch, eine solche Folgenabschätzung vorzunehmen, ist dieses Kapitel gewidmet.

(2) Dies ist mit **Schwierigkeiten** verbunden, die eine spezifische **Struktur der Darstellung** sinnvoll machen:

Zum einen sind unterschiedliche Entwicklungspfade möglich, je nach heute noch nicht absehbaren Entwicklungen und Entscheidungen in den noch offenen Fragen. Wenn man davon ausgeht, dass das von der Kommission vertretene Konzept im Wesentlichen unverändert vom Europäischen Parlament und vom Rat akzeptiert wird und dass ECVET eine gewisse Erprobungszeit zugestanden wird, hängt die weitere Entwicklung von Entscheidungen ab, die von Volksvertretern und Regierung auf nationaler Ebene getroffen werden – und damit sowohl von der politischen Orientierung der künftigen deutschen Regierung, als auch von der bis dahin erfolgten Meinungsbildung in Öffentlichkeit und Parlament. Von vorrangiger Bedeutung wird in diesem Kontext sein, ob sich die deutsche Regierung für eine gezielte, institutionell gestützte Ablösung des Dualen Systems durch das EQR/ECVET-System entscheidet und dafür zentrale rechtliche Rahmenbedingungen des Dualen Systems außer Kraft setzt, oder ob sie auf "Koexistenz" der beiden Systeme setzt und sie beide mit Regelungsleistungen und finanziell stützt.

Zum anderen gibt es Folgen auf verschiedenen Ebenen: sowohl Folgen für das Duale System, seine Funktionsbedingungen und letztlich seine Existenz sowie – allgemeiner – für berufliche Bildung, als auch Sekundärfolgen für die Gesellschaft: Folgen in bezug auf die Qualifikationsausstattung und -struktur des Arbeitskräftenachwuchses und die Qualifikationsversorgung der Wirtschaft, auf den Arbeitsmarkt, auf die öffentlichen Kassen und nicht zuletzt auf das Entlohnungssystem und die rechtlichen und faktischen Einflusschancen von Arbeitnehmern und ihrer Interessenvertretung.

Der Versuch einer Folgenabschätzung hat es also mit unterschiedlichen Entwicklungsmöglichkeiten und mit verschiedenen Kategorien von Folgen zu tun. Um ein Durchdenken zu erleichtern, werden im folgenden zunächst die unterschiedlichen Bedingungen und Prozesse einer Einführung des EQR/ECVET-Systems in Deutschland – in etwas schematisch gegeneinander kontrastierenden Szenarios zusammengefasst – durchgespielt (Abschn. 2). Dann werden die Folgen, die eine Einführung des EQR/ECVET-Systems für berufliche Bildung hätte, in Gegenüberstellung mit den Funktionalitäten des Dualen Systems abgeschätzt (Abschn. 3). Der letzte Abschnitt fragt nach den Sekundärfolgen eines möglichen Verschwindens des Dualen Systems für die deutsche Gesellschaft (Abschn. 4).

Ausgegangen wird dabei immer von dem EQR/ECVET-System, wie es sich derzeit in den Dokumenten der Kommission abzeichnet, also einem System, das nicht nur Transparenz herstellen, sondern auch Transfer und Akkumulation von Lernergebnissen ermöglichen soll.

2. Szenarien der Einführung des EQR/ECVET-Systems in Deutschland

Drei Szenarien sind zu unterscheiden, von denen das zweite und dritte dieselben politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen haben, jedoch unterschiedliches Verhalten der zentralen Akteure der beruflichen Bildung – Ausbildungsbetriebe, Jugendliche⁴⁴ und Bildungsanbieter – zu unterschiedlichen Entwicklungen führt⁴⁵.

- Im ersten Fall entscheiden sich Volksvertretung und Regierung für eine Außerkraftsetzung des Dualen Systems, seiner rechtlichen, politischen und finanziellen Grundlagen zugunsten einer Beteiligung Deutschlands am EQR/ECVET-System; und sie etablieren die für die Entfaltung des neuen Systems erforderlichen rechtlichen, institutionellen und finanziellen Rahmenbedingungen – **Szenario 1**.

44 Mit dem Begriff "Jugendliche" werden im Folgenden, abweichend von der üblichen Definition, generell junge künftige Arbeitnehmer bezeichnet, die noch keine berufliche Erstqualifizierung durchlaufen haben.

45 Es liegt auf der Hand, dass es in der Realität fließende Übergänge zwischen den einzelnen Szenarios geben kann.

- Im zweiten Fall setzen Parlament und Regierung auf Koexistenz der beiden Systeme und erhalten bzw. schaffen die Voraussetzungen für beide, wobei allerdings in bestimmten Fragen von vornherein eine Entscheidung für das eine oder andere System notwendig ist. Unter diesen Rahmenbedingungen kann das EQR/ECVET-System aufgrund mangelnder Akzeptanz bei Unternehmen und Jugendlichen marginal bleiben, so dass – wenn Regierung und Kommission dieses “Votum des Marktes” respektieren – seine Zulassung in Deutschland keine Auswirkungen auf das Duale System hat – **Szenario 2**. Die Alternative ist, dass das EQR/ECVET-System eine Weile neben dem – und in Konkurrenz zum – Dualen System existiert und sich dann zunehmend zu dessen Lasten durchsetzt – **Szenario 3**.

Die Wahrscheinlichkeit, dass Szenario 1 eintritt, erscheint im Moment nicht sehr hoch; doch ist dies mittelfristig durchaus vorstellbar. Wahrscheinlicher ist eine Koexistenzlösung, wobei eine nur marginale Durchsetzung des EQR/ECVET-Systems (Szenario 2) nicht auszuschließen, eine sukzessive Verdrängung des Dualen Systems (Szenario 3) jedoch wesentlich wahrscheinlicher ist.

Im folgenden werden immer zunächst die politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen des Szenarios, dann die daraus resultierenden Verhaltensweisen der Akteure der Berufsbildung und die Folgeentwicklungen abgeschätzt.

2.1 Die forcierte Einführung des EQR/ECVET-Systems mit gezielter Außerkraftsetzung des Dualen Systems – Szenario 1

(1) Die zentralen **Rahmenbedingungen** einer gezielten Ablösung des Dualen Systems durch das EQR/ECVET-System müssten durch Parlament und Regierung geschaffen werden. Dabei geht es zum einen um bestimmte rechtliche⁴⁶ und institutionelle Rahmenbedingungen zur Außerkraftsetzung des Dualen Systems, so insbesondere um

- die Aufhebung von Berufsbildungsgesetz und Handwerksordnung: Zwar wurden mit der Reform des Berufsbildungsgesetzes eine Reihe von Veränderungen der früher bestehenden Regelungen vorgenommen, die als Öffnung für die Ziele der europäischen Berufsbildungspolitik angesehen werden können. Doch versuchen sie (ungeachtet verschiedener Anlässe für Kritik in anderer Hinsicht – vgl. DGB 2005), diese Ziele bei Aufrechterhaltung der Strukturprinzipien des Dualen Systems zu ermöglichen, indem sie diese Öffnungen an eng definierte Voraussetzungen binden und damit begrenzen⁴⁷. Diese Begrenzungen bedeuten, so kann man zusammenfas-

46 Die rechtlichen Bedingungen eines solchen Systemwechsels im einzelnen zu prüfen muss juristischem Sachverstand vorbehalten bleiben.

47 Konkreter: Die Ausbildung kann teilweise im Ausland durchgeführt und auf eine Berufsausbildung angerechnet werden – aber Inhalt und Durchführung des im Ausland absolvierten Ausbildungsabschnittes müssen von der Zuständigen Stelle überwacht und (wenn er mehr als 4 Wochen dauert) mit dieser abgestimmt werden. Stufenausbildung wird aufgewertet – doch muss die untere Stufe in

sen, dass das Berufsbildungsgesetz auch in seiner neuen Fassung nicht mit dem EQR/ECVET-System kompatibel ist und deshalb bei gezielter Einführung des letzteren aufgehoben würde;

- die Öffnung Deutschlands für marktvermittelte Bildung auch im Bereich der beruflichen Erstausbildung, d. h. eine Ausdehnung der im Bereich der Weiterbildung bereits bestehenden Liberalisierung auf den Bereich beruflicher Erstausbildung, sei es im Zusammenhang mit GATS und Dienstleistungsrichtlinie oder ohne diesen Zusammenhang,
- die Schließung der öffentlichen Berufsschulen oder ihre Privatisierung mit entsprechenden Gebühren als Folge,
- den Entzug der öffentlichen Mittel, die bislang das Duale System gestützt haben (Förderung betrieblicher Ausbildungsplätze, überbetrieblicher Ausbildungseinrichtungen etc.).

Zum anderen müssten die rechtlichen, institutionellen und finanziellen Voraussetzungen für die Umsetzung und Nutzung des EQR/ECVET-Systems geschaffen werden, so insbesondere:

- die systematische Aufgliederung der Inhalte aller Ausbildungsordnungen in Units;
- konkrete Regelungen zur generellen (über die bei Ausbildungsphasen im Ausland und bei der Berufsvorbereitung heute bereits bestehenden Möglichkeiten hinausgehenden) Anerkennung von Units und der entsprechenden Kreditpunkte im Rahmen von horizontalem und vertikalem Transfer dieser Outcomes;
- Regelungen zur Akkumulation von Units/Kreditpunkten, insbesondere zu ihrer Anerkennung beim Erwerb von Qualifikationen, wobei diese dann vielleicht noch

einen Ausbildungsvertrag über 3 Jahre eingebunden sein oder auf die entsprechende 3jährige Ausbildung angerechnet werden, so dass kurze Module ausgeschlossen bleiben. Abschlussprüfungen können unter bestimmten Bedingungen zeitlich und sachlich in zwei Teile auseinanderfallen – aber die Ergebnisse der ersten dürfen nur schriftlich mitgeteilt, nicht in einem Zeugnis (Zertifikat) dokumentiert werden. Die Lernergebnisse von Bildungsgängen einer beruflichen Schule oder einer ähnlichen Einrichtung können (bei Genehmigung der zuständigen Landesbehörden) ganz oder teilweise auf eine reguläre Ausbildung angerechnet, ihre Absolventen zur Abschlussprüfung zugelassen werden – aber nur, wenn diese Bildungsgänge den entsprechenden Berufsausbildungen des Dualen Systems gleichwertig sind, sich in ihrer sachlichen und zeitlichen Gliederung an den Ausbildungsordnungen orientieren, betriebspraktische Lernphasen mit umfassen und weitere konkrete Bedingungen erfüllt sind. Maßnahmen der Berufsvorbereitung, die den Erwerb von Grundlagen beruflicher Handlungsfähigkeit durch inhaltlich und zeitlich abgegrenzte Lerneinheiten (“Qualifizierungsbausteine”) ermöglichen sollen, werden zugelassen und können auf eine anschließende reguläre Berufsausbildung angerechnet werden – doch sind diese Möglichkeiten auf benachteiligte Jugendliche beschränkt. Und schließlich gibt es weiterhin die traditionsreiche “Externenprüfung”, d. h. die Zulassung auch von Personen, die keine Ausbildung nach dem Berufsbildungsgesetz absolviert haben, zur Abschlussprüfung – doch hat dies zur Voraussetzung eine um das 1½fache längere Tätigkeit in dem einschlägigen Beruf, betrifft also allein schon deshalb Jugendliche unter 18 nicht.

die Bezeichnungen bisheriger Berufsqualifikationen tragen würden, aber einen anderen Charakter hätten⁴⁸ (Qualifikationen eines neuen Typs);

- der Aufbau bzw. die Zulassung von Validierungs- und Zertifizierungsinstitutionen, die die einzelnen Units erfassen, bewerten und zertifizieren, seien es (halb)öffentliche Institutionen, seien es Privatunternehmen, die diese Dienstleistungen erbringen, und/oder Ausbildungsanbieter;
- sowie finanzielle und andere Fördermaßnahmen für die konkrete Ausgestaltung und breite Nutzung des Kreditpunktesystems.

(2) Unter diesen institutionellen Rahmenbedingungen werden die **Reaktionen der zentralen Akteure der beruflichen Ausbildung** in parallelen, einander ergänzenden und verstärkenden Prozessen das EQR/ECVERT-System in die Praxis umsetzen und seine Implementation schnell irreversibel machen:

Die **Betriebe** werden zum Teil sofort auf die neuen Möglichkeiten der Gewinnung qualifizierter Arbeitskräfte setzen,

- indem sie sich aus der Ausbildung von Jugendlichen zurückziehen und stattdessen Arbeitskräfte mit validierten und zertifizierten (Bündeln von) Units rekrutieren, die “irgendwo” erworben wurden;
- indem sie die Ausbildung zum Facharbeiter bzw. Fachangestellten aufgeben zugunsten einer Qualifikationsvermittlung, die auf diejenigen Units beschränkt ist, die für ihren absehbaren Bedarf notwendig erscheinen;
- indem sie sich auf die Rekrutierung von Arbeitskräften aus dem europäischen Ausland mit transparenten Bündeln von Units umorientieren und diese, soweit notwendig, durch kurze Ergänzungsqualifizierungen im Arbeitsprozess und/oder durch Bildungsanbieter zum jeweils gewünschten Qualifikationsprofil komplettieren lassen.

Andere Betriebe werden die Inhalte und Didaktiken der dualen Ausbildung zunächst einmal weiterhin nutzen, nicht als verbindliche Ausbildungsordnung, sondern als bewährte Curricula und Ausbildungsverfahren. Die Inhalte des Berufsschulunterrichts, soweit sie ihnen relevant erscheinen, müssten sie dabei selbst vermitteln oder mit Hilfe von Bildungsanbietern ersetzen. Zunehmend werden allerdings auch diese Betriebe die Qualifizierung von Jugendlichen nach ihrem Bedarf (durch Auswahl entsprechender Units) betriebsindividuell gestalten und zeitlich dimensionieren (verkürzen oder eventuell auch verlängern), da es die zwingende Orientierung an den Vorschriften der Ausbildungsordnung und an der geregelten Abschlussprüfung nicht mehr gibt. Das “Erbe” des Dualen Systems in curricular-didaktischer Hinsicht wird also zunächst noch eine Weile in einem Teil der ehemaligen Ausbildungsbetriebe genutzt werden, in bezug auf die

48 Die Gründe dafür werden in Abschn. 3 dargestellt.

Ausbildung vollständiger Berufsqualifikationen aber rasch verfallen. Die Möglichkeiten, eine volle Ausbildung traditioneller Art zu durchlaufen, werden rasch verschwinden.

Parallel zum Verhalten der Unternehmen wird ein Teil der **Jugendlichen** sofort auf das neue System setzen, insbesondere auf eine Individualisierung ihres Bildungswegs – mit beliebiger Kombination von beruflichen Schulen, betrieblichen Praktika oder Anlernprozessen, Lehrgängen von Bildungsanbietern etc. – und auf die Akkumulation von Units und Kreditpunkten in der Perspektive, diese später zu einem breiteren Profil zu erweitern. Damit wird der Anteil derer, die bald nach Ende der Schulpflicht in den Arbeitsmarkt drängen, steigen. Infolge der drastischen Schrumpfung von betrieblichen Qualifizierungsmöglichkeiten und ihrer Deregulierung im Hinblick auf Inhalte und Qualität – mit der Folge sinkender Reputation und Attraktivität – wird aber auch der Anteil derer steigen, die von vornherein den Weg zu Abitur und Hochschule anstreben.

Ein anderer Teil der Jugendlichen dürfte nach wie vor die Möglichkeit einer anspruchsvollen Qualifizierung in einem Betrieb suchen. Soweit sie erfolgreich sind, werden sie das volle Lernprogramm einer dualen Ausbildung absolvieren, dafür allerdings nicht mehr den klassischen Facharbeiter-Abschluss erhalten, sondern eine Anzahl von zertifizierten Units und Kreditpunkten und unter Umständen den Abschluss eines neuen Typs von Qualifikation, die sich aus Units zusammensetzt.

Die **Bildungsanbieter aus dem In- und Ausland** werden versuchen, das mit dem Wegbrechen der betrieblichen Ausbildungsmöglichkeiten entstehende Vakuum in einträgliche und dauerhafte Geschäftsfelder zu transformieren. Es wird ein Markt für auf Jugendliche ausgerichtete Qualifizierungsleistungen entstehen: Weiterbildungsanbieter werden ihre Kapazitäten – insbesondere diejenigen, die infolge des Rückgangs öffentlich und betrieblich finanzierter Weiterbildung leer stehen – auf Erstqualifizierung von Jugendlichen umwidmen und vor allem solche Angebote entwickeln, die die Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen vermitteln, welche durch Units definiert sind. Auch ausländische, vor allem angelsächsische Bildungsanbieter werden in den entstehenden deutschen Markt für Erstausbildung eindringen und hier ihre bereits vorhandenen Angebote, die mit dem EQR/ECVET-System auf Grund der Orientierung des EQR am angelsächsische System besonders gut kompatibel sind, vermarkten. Ob deutsche Anbieter in diesem Markt in größerem Ausmaß Fuß fassen, ist angesichts des Vorlaufs der angelsächsischen Länder fraglich, auch wenn sie bei deutschen Betrieben zunächst oft größere Akzeptanz haben dürften. Wahrscheinlicher ist eine Synthese, in der deutsche Anbieter angelsächsische Module und Verfahren vermarkten, z. B. als Lizenznehmer oder als deutsche Töchter angelsächsischer Großanbieter.

Neben diesen Bewegungen auf dem Markt für Erstqualifizierung von Jugendlichen wird es zum Aufbau eines dichten Netzes von Validierungs- und Zertifizierungsinstanzen kommen. Sie können entweder die Form (halb)öffentlicher Institutionen oder privater

Unternehmen haben. Bei einer privatwirtschaftlichen Lösung hätten, wie angesprochen, ebenfalls angelsächsische Anbieter einen Vorsprung, der ihnen besondere Chancen zur Eroberung dieses Marktes bietet. Auch hier ist fraglich, ob deutsche Validierungs- und Zertifizierungsinstitutionen (z. B. privatwirtschaftliche Ausgründungen von Kammern) werden mithalten könnten; wahrscheinlicher ist wohl, dass sie unter dem Dach und unter der Anleitung ausländischer Anbieter solcher Dienstleistungen in deren Durchführung einbezogen werden.

Dass die Funktion der Validierung und Zertifizierung voll den Betrieben, die Jugendliche qualifizieren, übertragen wird, ist im Moment schlecht vorstellbar. Doch ist darauf hinzuweisen, dass dies im Konzept der Kompetenz – die ja im Falle von beruflicher Kompetenz in einer “konkreten Arbeitssituation nachgewiesen” werden muss – eigentlich angelegt ist: Wer sonst sollte eine solche Feststellung praktisch ermöglichen? Und wer sonst sollte die notwendige Bewährung der jeweiligen Kompetenz in einer Arbeitssituation beurteilen können, wenn die betrieblichen Ausbilder mit breiter fachlicher und arbeitspädagogischer Expertise, die heute die Prüfungsorgane der Zuständigen Stellen besetzen, rasch weniger werden?⁴⁹

Daneben werden all die **Instanzen und Verfahren** auf- und ausgebaut bzw. implementiert werden, die **für die Entwicklung und Absicherung eines einheitlichen europäischen Bildungsmarkts** vorgesehen sind und “Vertrauen” in ihn schaffen sollen: Instanzen und Verfahren der Verleihung und Dokumentation von Kreditpunkten, der Qualitätssicherung, der Beratung von Bildungsteilnehmern, der rechtlichen Absicherung von Bildungsleistungen durch Verträge und Memoranden, der Vergabe und Überwachung des ECVET-Labels usw.

Bei einer Einführung des EQR/ECVET-Systems in Koexistenz mit dem Dualen System, wie sie in den folgenden Abschnitten dargestellt wird, sind teilweise deutlich andere Entwicklungen zu erwarten.

2.2 Die Koexistenz von Dualem System und EQR/ECVET-System – allgemeine Rahmenbedingungen

(1) Generelle Rahmenbedingung einer Koexistenzlösung wäre eine Politik der deutschen Regierung, die gezielt auf Koexistenz beider Systeme setzt und die “Wahl” den Akteuren des Bildungsgeschehens und dem Markt überlässt.

49 In Frankreich, wo das Kompetenzkonzept seit den 90er Jahren von vielen Unternehmen und vom Arbeitgeberverband aufgegriffen wurde, wird genau mit diesem Argument eine Verlagerung der Bewertung der jeweiligen Kompetenzen auf den einzelnen Betrieb gefordert und in vielen Betrieben auch tatsächlich praktiziert. Konsequenz sind Betriebsspezifika und Individualisierung von Kompetenzprofilen, die dort allerdings auf den sehr strukturierten Abschlüssen des französischen Bildungssystems aufbauen (Drexel 2005).

Auf konkreterer Ebene beinhaltet eine Politik der Koexistenz zum einen die Schaffung der Voraussetzungen für das EQR/ECVET-System, insbesondere

- die systematische Aufgliederung von Ausbildungsordnungen in Units und deren Zuordnung zu EQR-Niveaus;
- die Zuordnung von Kreditpunkten zu den Units;
- Regelungen zur generellen Anerkennung von Units und entsprechenden Kreditpunkten im Rahmen von horizontalem und vertikalem Transfer von Lern-Outcomes;
- Regelungen zur Akkumulation von Units zu Qualifikationen des neuen Typs,
- institutionelle Voraussetzungen für die Validierung und Zertifizierung von Units,
- eine Institution zur Verwaltung des Kreditpunktesystems,
- und nicht zuletzt die Finanzierung der institutionellen Voraussetzungen des Systems und seiner Umsetzung in die Praxis.

Koexistenz erfordert im Prinzip aber auch die Aufrechterhaltung und Stützung der Voraussetzungen des Dualen Systems, insbesondere

- die Aufrechterhaltung von Berufsbildungsgesetz und Handwerksgesetz als allgemeinem Ordnungsrahmen,
- die Fortführung des Systems der Ausbildungsordnungen,
- die Fortführung der öffentlichen Berufsschule,
- und nicht zuletzt die Fortführung der finanziellen Unterstützung des Dualen Systems (betriebliche Ausbildungsplätze, überbetrieblicher Lehrwerkstätten, etc.).

(2) Die Koexistenzlösung erscheint auf den ersten Blick die einfachere, da ihre Implementation politisch weniger konfliktuell sein dürfte als die gezielte Außerkraftsetzung des Dualen Systems, wie in Szenario 1 skizziert. Ja, sie scheint die alle Interessen zufriedenstellende Lösung zu sein. Doch gibt es wichtige Fragen, in denen Duales und EQR/ECVET-System von ihrer Konstruktion und Logik her kollidieren. Sie erfordern infolgedessen eigentlich **gleichberechtigte Kompromisse** zwischen den beiden Systemen.

Die wichtigsten Fragen, in denen eigentlich Kompromisse gefunden werden müssten, sind:

- die Frage, ob es zulässig sein soll, Jugendlichen unter 18 einzelne Units zu vermitteln und diese einzeln zu zertifizieren: Diese Möglichkeit ist ein zentrales Element des EQR/ECVET-Systems im Hinblick auf seine Funktion für Transfer und Akkumulation; sie kollidiert aber mit der Vorschrift des Berufsbildungsgesetzes, dass sich (betriebliche wie schulische) Berufsausbildung an Ausbildungsordnungen ori-

entieren und mindestens 2 Jahre dauern soll, und dass Jugendliche unter 18 nur in öffentlich anerkannten Ausbildungsberufen ausgebildet werden dürfen;

- die Frage, ob der Zugang zur Facharbeiterprüfung auf der Basis sukzessive akkumulierter einzelner Units, die in beliebigen Lernbiographien erworben wurden, möglich sein soll. Auch das damit angesprochene Akkumulationsprinzip ist zentrales Element des EQR/ECVET-Systems, auch dieses Prinzip kollidiert mit einem zentralen Prinzip des Dualen Systems: mit dem Prinzip, dass für die Zulassung zur Abschlussprüfung – abgesehen von den Sonderbedingungen der Externenprüfung – eine vollständige Ausbildung nach einer Ausbildungsordnung vorausgesetzt ist.

“Gleichberechtigte” Kompromisse in diesen Fragen sind kaum vorstellbar. Anzunehmen ist, dass Berufsbildungsgesetz und Handwerksordnung zwar bestehen bleiben, aber den Erfordernissen des EQR/ECVET-Systems angepasst werden: insbesondere durch Öffnung für die Vermittlung einzelner Ausbildungsmodule und die Möglichkeit einer gesonderten Abprüfung und Zertifizierung ihrer Ergebnisse sowie, allgemeiner, durch Einführung eines Bezugs auf Units neben dem Bezug auf Ausbildungsberufe.

Unter den skizzierten Rahmenbedingungen einer Koexistenzlösung sind im Prinzip zwei alternative Entwicklungen denkbar: Das EQR/ECVET-System kann sich nicht (nur marginal) durchsetzen (Szenario 2); **oder** es verdrängt sukzessive das Duale System (Szenario 3).

2.3 Koexistenz und Scheitern des EQR/ECVET-Systems – keine Beeinträchtigung des Dualen Systems – Szenario 2

Eine mögliche Entwicklung auf der Basis einer Koexistenzlösung besteht darin, dass das EQR/ECVET-System bei Unternehmen und Jugendlichen nicht genügend Vertrauen und Akzeptanz gewinnt, um sich wirklich durchzusetzen. Ursache dafür können bei Unternehmen eindeutige Präferenzen für das Duale System wegen eines nicht zu verändernden Bedarfs an klassischen Fachqualifikationen sein, bei Jugendlichen “Misstrauen” gegen das neue System auf Grund von Aufklärung und öffentlicher Meinungsbildung in bezug auf seine negativen Folgen. Dazu können negative Anreize kommen, wie etwa die Ablehnung von Bewerbern mit individualisierten, sich über lange Zeit hinziehende Bildungsbiographien durch Betriebe oder auch individuell zu tragende Kosten für Validierungs- und Zertifizierungsleistungen. Ursache unzureichender Akzeptanz sowohl bei Unternehmen als auch bei Jugendlichen können ferner Enttäuschungen im Hinblick auf die Versprechungen des EQR/ECVET-Systems⁵⁰ sein, die zur Revision einer zu-

50 z. B. wenn das System eine für betriebliche Zwecke brauchbare Einschätzung und Vergleichbarkeit von ausländischen Qualifikationen doch nicht ermöglicht; wenn in Aus- und Weiterbildung erworbene Fähigkeiten weiterhin nur ganz begrenzt auf Studiengänge der Hochschulen angerechnet werden, oder wenn im In- und Ausland durch Erwerbstätigkeit informell erworbene Fähigkeiten nicht honoriert werden.

nächst positiven Wahrnehmung führen. Diese und ähnliche Sachverhalte können, vor allem in ihrem Zusammenwirken, zu einer schwachen Nutzung des neuen Systems, zu seinem "Dümpeln" oder zu seinem "Versanden" nach der Anlaufzeit führen. Die Folge wäre eine schwache, unrentable Auslastung von Bildungs-, Validierungs- und Zertifizierungseinrichtungen, die zu ihrem Rückzug aus der Fläche führen muß, was die Akzeptanz und Nutzung des Systems natürlich weiter schwächt (usw.).

Hält eine solche Entwicklung eine gewisse Weile an, steht der Staat vor der Entscheidung, dieses faktische Votum der Akteure des Bildungssystems zu akzeptieren und zu vereindeutigen oder aber gegenzusteuern durch gezielte Schwächung des Dualen Systems bis hin zu seiner Außerkraftsetzung (Szenario 1). Zwar dürften Kommission und Bildungsindustrie nachdrücklich für die zweite dieser staatlichen Interventionen plädieren, doch wäre sie angesichts eines deutlichen Scheiterns der Implementation des EQR/ECVET-Systems politisch wohl schwierig. Ohne eine solche Kehrtwende aber bliebe das EQR/ECVET-System marginal, das Duale System hingegen dominant.

2.4 Koexistenz und sukzessive Verdrängung des Dualen Systems – ein negativer Zirkel – Szenario 3

Wahrscheinlicher als die eben geschilderte Entwicklung ist unter den Bedingungen einer Koexistenzlösung eine zunächst langsame, dann sich beschleunigende Verdrängung des Dualen Systems durch das EQR/ECVET-System. Diese Entwicklung würde eintreten im Gefolge individueller Optionen der Akteure der Berufsbildung, d. h. wenn Unternehmen und Jugendliche aus durchaus rationalen Gründen zunehmend auf die Möglichkeiten einer Modularisierung der Ausbildung bzw. einer schrittweisen Akkumulation von Units und Kreditpunkten setzen.

Betriebe können zu solchen Entscheidungen kommen insbesondere

- weil sie sich davon eine Reduzierung ihrer Ausbildungsinvestitionen erwarten,
- weil sie infolge der demographischen Entwicklung, der Konkurrenz des Wegs zur Hochschule und/oder der Individualisierung der Bildungswege nicht mehr die gewünschten leistungsstarken Jugendlichen für eine duale Ausbildung gewinnen können,
- weil sie (deshalb oder davon unabhängig) auf anspruchsvolleren Arbeiter- und Angestelltenpositionen junge Arbeitskräfte mit Bachelor-Abschluss und Hochschulabbrecher einsetzen,
- weil sie zunehmend junge Ausländer rekrutieren können, die sich in ihren Herkunftsländern gut qualifiziert haben und nur noch einzelne ergänzende Units benötigen,

- und/oder weil sie sowieso eine (Re-)Taylorisierung ihrer Arbeitsorganisation anstreben, d. h. eine Umstrukturierung komplexer, beruflich geschnittener Arbeitsplätze in einfache Tätigkeiten, für die einzelne Ausbildungsmodulare ausreichen.

Jugendliche können sich zu dieser Entscheidung veranlasst sehen insbesondere

- weil sie keinen (befriedigenden) betrieblichen Ausbildungsplatz finden und sich mit einem Berufsfachschulplatz begnügen müssen, dessen begrenzten Wert für den Arbeitsmarkt sie durch die Addition betrieblicher Lernphasen (Praktika, Anlern-tätigkeit etc.) sowie Kurse von Bildungsanbietern zu kompensieren suchen, mit einer Dokumentation der Lernergebnisse in Form von einzeln zertifizierten Units und Kreditpunkten,
- weil sie davon ausgehen, mit selbst gewählten Kombinationen von Units bestimmte Ziele im Erwerbsleben besser erreichen zu können,
- und/oder weil sie hoffen, bestimmte Lernprozesse vermeiden zu können, ohne dass ihnen dies auf dem Arbeitsmarkt schadet.

Es liegt auf der Hand, dass sich diese Verhaltensweisen von Unternehmen und Jugendlichen in ihrer Wirkung addieren.

Vor allem werden sie sich wechselseitig verstärken. Damit werden sie **einen mehrschrittigen negativen Zirkel zu Lasten des Dualen Systems** in Gang setzen, der beim Plädoyer für eine Koexistenzlösung leicht übersehen wird: Das Outcome-Prinzip und die Versprechen des EQR/ECVET-Systems schwächen sowohl für Betriebe als auch für Jugendliche die bislang bestehenden institutionellen Zwänge und die Anreize, die für eine duale Ausbildung notwendigen zeitlichen und finanziellen Aufwände aufzubringen. Wenn sich aus diesem Grund immer mehr Betriebe und immer mehr Jugendliche aus der Ausbildung zurückziehen, verknappt sich zunehmend das Angebot an anspruchsvollen Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt – mit der Konsequenz, dass die nicht ausbildenden Unternehmen den weiterhin ausbildenden Unternehmen “ihre” Fachkräfte abwerben. Solche Abwerbeprozesse haben unvermeidlich eine doppelte Folge: Sie führen zum einen dazu, dass auch die bislang noch ausbildenden Betriebe immer mehr ihre Ausbildungsaktivitäten aufgeben; das gilt insbesondere für diejenigen, die aus der Ausbildung keinen Nettogewinn ziehen, also tendenziell für die gut ausbildenden Betriebe. Daraus resultieren zum anderen ein sich qualitativ verschlechterndes Angebot an Ausbildungsplätzen und sinkende Reputation der dualen Ausbildung – beides Entwicklungen, die im nächsten Schritt weitere Jugendliche dazu veranlassen werden, entweder von vornherein den Weg zur Hochschule einzuschlagen oder von vornherein auf den Erwerb einzelner Units zu setzen in der Perspektive, diese “irgendwann später” zu ergänzen. Mit diesen einander bedingenden und verstärkenden Prozessen wird das Duale System also in einer Art Abwärtsspirale quantitativ und qualitativ immer mehr ausgezehrt, bis hin zu seiner vollständigen Erosion und einer vollständigen Durchsetzung des EQR/ECVET-Systems.

Wenn eine solche Entwicklung beobachtbar bzw. absehbar wird, wird sich die deutsche Regierung vor der Notwendigkeit einer zweiten Weichenstellung sehen. Sie muss dann entweder die institutionellen Rahmenbedingungen so verändern, dass sich die Entwicklung zu Lasten des Dualen Systems vereindeutigt (also tendenziell seine rechtlichen Grundlagen außer Kraft setzen), oder aber gegensteuern durch Rücknahme der Konzessionen an das konkurrierende System und durch verstärkte Abstützung des Dualen Systems. Diese zweite Alternative könnte bis zu einem bestimmten Punkt der Entwicklung durchaus zu einer Revitalisierung des Dualen Systems führen. Wenn jedoch in der Phase der Koexistenz wichtige Funktionsvoraussetzungen des Dualen Systems – etwa betriebliche Lehrwerkstätten, berufs- und arbeitspädagogisches Know-how in den Betrieben und vor allem die auf Berufe zugeschnittene Arbeitsorganisation – verschwunden sind, ist mit einer solchen Revitalisierung auch unter wieder verbesserten Rahmenbedingungen nicht mehr zu rechnen.

Zudem dürfte eine solche Kehrtwende der nationalen Bildungspolitik - wenn sie dann im Rahmen der auf europäischer Ebene getroffenen Vereinbarungen überhaupt noch möglich ist - nachdrückliche politische Interventionen der EU hervorrufen. Und sie könnte, soweit in der Phase der Koexistenz bereits ein Markt für gegen Entgelt erbrachte Bildungs- und bildungsbezogene Dienstleistungen für Jugendliche entstanden ist, im Rahmen des (weiterentwickelten) GATS als Behinderung des freien Wettbewerbs auf dem Dienstleistungsmarkt kritisiert und sanktioniert werden.

Zusammenfassend: Die in das EQR/ECVET-System eingebaute Marktlogik macht also eine "gleichberechtigte" Koexistenz der beiden Systeme zu einer schwierigen und auf Dauer ganz unwahrscheinlichen Entwicklung. Koexistenz ist nur scheinbar eine alle Interessen befriedigende Lösung. Sie würde das Duale System und berufliche Erstausbildung generell mittel- und längerfristig in eine Abwärtsspirale führen. Auch bei diesem Szenario würde die Entwicklung infolgedessen tendenziell mit einem Monopol des EQR/ECVET-Systems und einem Verschwinden des Dualen Systems enden, allerdings zu einem späteren Zeitpunkt.

Insofern hat eine Koexistenzlösung sowohl Vorteile als auch Nachteile für das Duale System: Einerseits würde es nicht sofort eliminiert, könnte also eine Zeit lang weiter bestehen und bis zu einem gewissen Zeitpunkt unter den genannten Bedingungen sogar revitalisiert werden. Andererseits aber würden negative Folgen des EQR/ECVET-Systems nicht so schnell augenfällig, was die politischen Voraussetzungen für eine rechtzeitige und entschiedene bildungspolitische Kehrtwende verschlechtert.

Nicht zuletzt deshalb ist es notwendig, diese Folgen bereits **vor** einer Implementation von EQR und ECVET so realistisch wie möglich einzuschätzen.

3. Die Auswirkungen einer Ablösung des Dualen Systems durch das EQR/ECVET-System auf berufliche Erstausbildung – Versuch einer Folgenabschätzung

Eine Abschätzung der Folgen, die die Ablösung des Dualen Systems durch das EQR/ECVET-System hätte, ist angesichts offener Fragen auf mehreren Ebenen – in bezug auf das endgültige Kommissionskonzept zu ECVET, in bezug auf die rechtlich-institutionelle Ausgestaltung des Gesamtsystems in Deutschland und in bezug auf die politischen Rahmenbedingungen seiner Einführung – natürlich schwierig. Im Prinzip müsste eine Vielzahl von Varianten und Möglichkeiten durchgespielt werden. Da dies nicht möglich ist, muss mit bestimmten Annahmen gearbeitet werden. Der folgende Versuch einer Folgenabschätzung geht von der Variante des EQR/ECVET-Systems aus, dessen Durchsetzung (nach Einschätzung der Autorin) im Moment die größte Wahrscheinlichkeit hat: von einer Ausgestaltung auf europäischer und nationaler Ebene, die seine Nutzung sowohl für den Transfer als auch für die Akkumulation von Units vorsieht und damit die Fragmentierung von Qualifikationen und eine nicht nur curriculare Modularisierung der Ausbildungsgänge zwingend erfordert.

Ein relevantes Fußfassen des EQR/ECVET-Systems in Deutschland würde mit großer Wahrscheinlichkeit (d. h. wenn nicht Szenario 2 eintritt) zu einem grundlegend anderen System der beruflichen Erstausbildung führen – entweder sofort (Szenario 1) oder mittelfristig (Szenario 3). Darauf ist nun näher einzugehen. Dabei werden schrittweise die wichtigsten Strukturelemente des Dualen Systems und des EQR/ECVET-Systems einander gegenübergestellt und jeweils die Auswirkungen einer Ablösung des einen durch das andere System abgeschätzt.

(1) Input- vs. Output-Orientierung

Das input-orientierte Duale System würde ersetzt durch ein output-orientiertes System – was bedeutet das? Gesellschaftlich normierte und standardisierte Lernprozesse, bei denen die Inputs an Lerninhalten, Didaktiken und Lernorten in allgemeiner Form vorgegeben sind, würden abgelöst durch Kombinationen beliebiger Lerninputs, mit der Bedingung, dass ein definiertes Lernergebnis erzielt werden muss, damit es anerkannt wird. Dass dieses Outcome tatsächlich erreicht wird, würde jedoch weder durch eine Verpflichtung der Jugendlichen noch durch die Verpflichtung der qualifizierenden Unternehmen und Bildungsanbieter abgesichert, bestimmte Inputs zu leisten. Folge dieser Zulassung beliebiger Lernprozesse wäre ein deutlich steigendes Risiko für Jugendliche, eine vollwertige Qualifikation nicht zu erreichen. Möglicherweise würde aus diesem Grund sogar das Risiko steigen, das Ziel bestimmter Units nicht zu erreichen, auch wenn für manche Jugendliche eine schmale Dimensionierung von Lernzielen eine Erleichterung darstellen kann.

Eine weitere gravierende Konsequenz von Outcome-Orientierung wäre, dass an die Stelle der im Dualen System für Berufsausbildung verbindlich vorgegebenen Form der Dualität nun beliebige Kombinationen von Berufsfachschulunterricht, Kursen und Lehrgängen privater Anbieter sowie Betriebspraktika und Einarbeitungsprozessen treten würden. Die Möglichkeiten einer systematischen Verzahnung von Theorie- und Praxislernen fallen weg. Damit wird eine Situation wie in Frankreich absehbar, wo auf schulische Ausbildung eine Vielzahl von öffentlich gestützten, aber kaum kontrollierbaren und wenig effizienten Formen des Erwerbs von Betriebserfahrung und der Eingliederung in Betrieb und Erwerbsleben aufbauen – mit in qualifikatorischer und sozialer Hinsicht sehr problematischen Ergebnissen.

(2) Öffentlich geregelte mehrdimensionale Qualitätskontrolle vs. Zufall und Qualitätssicherung

Im Dualen System sind vielfältige Möglichkeiten der Kontrolle der Qualität von Ausbildung verankert: gesellschaftlich festgelegte Normen und Standards, die Aufsicht der Zuständige Stellen über die Eignung von Ausbildungsbetrieben und Ausbildern, die paritätisch besetzten Prüfungsausschüsse, die Kontrollmöglichkeiten der betrieblichen Arbeitnehmervertretung und nicht zuletzt die Einforderungsrechte der Auszubildenden auf der Basis verbindlicher Vorschriften. Alle diese Kontrollmöglichkeiten würden verloren gehen. Welche Qualität das Gelernte hat, wäre dem Zufall und einem der vielen Qualitätssicherungsverfahren überlassen, die aber selbst nach Aussage der Kommission Qualität nicht garantieren können; die für das EQR/ECVET-System vorgesehenen Europäischen Leitlinien der Qualitätssicherung sind, wie gezeigt, vage und unverbindlich. Allenfalls könnten Unternehmen, die Jugendliche zur Qualifizierung zu einem Bildungsanbieter entsenden, bei unbefriedigender Qualifizierungsleistung auf der Basis der vorgesehenen Verträge klagen.

Insgesamt dürfte aufgrund des Wegfalls der genannten Kontroll- und Interventionsmöglichkeiten die Qualität der Qualifizierung oft schlechter werden und zudem noch heterogener, als sie heute schon ist.

(3) Breite, ganzheitlich geschnittene Qualifikationen vs. schmale Units und Patchwork-Profile

Gesellschaftlich zertifizierte – und damit für viele Arbeitsmarkt- und gesellschaftliche Prozesse relevante – Basiseinheiten von arbeitsrelevanten Fähigkeiten wären in einem durch EQR und ECVET bestimmten System nicht mehr die relativ breiten, ganzheitlich strukturierten Berufsprofile, sondern schmale Bündel von Fähigkeiten, die zu (einem neuen Typ von) Qualifikationen oder auch zu anderen breiteren Fähigkeitsprofilen kumuliert werden können, aber nicht müssen. Soweit dies nicht (systematisch) geschieht, ginge das Mehr, das aus Breite und Ganzheitlichkeit von Ausbildung resultiert,

verloren: sowohl die Wechselwirkungen zwischen korrespondierenden theoretischen und praktischen Lernerfahrungen und zwischen Teilbereichen eines größeren Segments betrieblicher Arbeit als auch die Einordnung von Einzelkenntnissen und -fertigkeiten in einen größeren Zusammenhang. Aus diesem Mehr aber erwächst die Befähigung zu autonomem Arbeitsverhalten, flexiblem Einsatz auf immer wieder neuen Arbeitsgebieten und selbständigem Weiterlernen. Es ist in diesem Zusammenhang aufschlussreich, dass jede Unit zwar bestimmte Kenntnisse, Fertigkeiten und Verhaltenspotentiale enthalten muss, dass aber Verstehen bzw. Verständnis nicht zu den Basiskategorien von Lernzielen/Lernergebnissen gehört.

Längerfristig dürften Qualifikationen ihre Bedeutung zugunsten von Units verlieren und sukzessive verschwinden. Die jetzt vorgesehene Koexistenz von flexibel kombinierbaren Units und gesellschaftlich definierten komplexen Qualifikationen dürfte nicht von Dauer sein.

(4) Handlungsfähigkeit in einen Beruf vs. Kompetenz für eine Handlungssituation

Die Ausrichtung des Lernens auf das Ziel breiter beruflicher Handlungsfähigkeit würde abgelöst durch das Lernziel der Kompetenz, die in einer konkreten Handlungssituation nachgewiesen wird und definiert ist als die Fähigkeit, diese Handlungssituation erfolgreich zu bewältigen, indem man spezifizierte Kenntnisse, Fertigkeiten und Verhaltenspotentiale auf sie anwendet. Während also bisher Handlungsfähigkeit in einem breiten Berufsfeld mit einer Vielzahl von Tätigkeiten angestrebt und mit einem Berufsabschluss dokumentiert wird, wäre im Rahmen eines auf EQR und ECVET gestützten Systems die Handlungsfähigkeit in einer konkreten Arbeits- oder Lernsituation Ziel des Lernens und Gegenstand des Nachweises. Fähigkeiten, die über die Anforderungen und Nachweismöglichkeiten der konkreten Handlungssituation hinausgehen, und das Verstehen größerer Zusammenhänge des Arbeitsprozesses, des Betriebs und der Branche würden im Prinzip weder angestrebt noch zur Kenntnis genommen.

(5) Orientierung des Lernverhaltens am Berufsprinzip vs. Orientierung an der Akkumulation von Units und Kreditpunkten

Das EQR/ECVET-System würde auch das Bildungsverhalten der Jugendlichen in problematischer Weise verändern:

Zum einen würde an die Stelle der Lernprozesse des Dualen Systems, die bereits Gelerntes auf einem höheren Niveau immer wieder aufnehmen und weiterführen, ein schrittweises Abarbeiten von kleinen, in sich geschlossenen Einzelpaketen treten. Eine systematische Integration in ein größeres Ganzes ist nicht vorgesehen und wäre praktisch zumindest sehr erschwert: Die Units sollen ja so formiert, zusammengefasst und

organisiert werden, dass sie sich gesondert validieren lassen; d. h. die Lernprozesse sollen nach dem Kriterium ihrer separaten Abprüfbarkeit strukturiert werden.

Zum anderen würde die Möglichkeit einer individuellen Gestaltung des Ausbildungswegs, wie oben dargestellt, in vielen Fällen dazu führen, dass Jugendliche nur einige wenige Units erwerben und/oder den Erwerb von Units über eine lange Zeit hinziehen mit der Folge, dass die Synergien geschlossener Lernphasen nicht genutzt werden. Außerdem würden mit der in diese Individualisierung eingebauten Rationalisierungsllogik "produktive Umwege" entfallen, d. h. also Ausbildungsabschnitte, die nicht unbedingt auf eine bestimmte Tätigkeit zielen, jedoch das Qualifikationspotential des künftigen Facharbeiters oder Fachangestellten abrunden.

Vor allem aber würde sich das Lernverhalten selbst verändern: Abzusehen ist eine Ausrichtung des Lernens auf abprüfbare Kompetenzen, auf Kompetenzen, die sich in Prüfungen gut präsentieren lassen, und nicht zuletzt auf Units, die im Verhältnis zum Lernaufwand vergleichsweise viele Kreditpunkte bringen. Es dürfte mit anderen Worten zu einer Instrumentalisierung des Lernverhaltens kommen, die intrinsische Motivationen marginalisiert und die Entstehung beruflicher Werte und Qualitätsorientierungen behindert. Diesen Entwicklungen kann man dann zwar mit Hilfe spezieller Motivationstrainings etc. entgegen zu wirken versuchen; doch sind die Erfolgchancen ohne entsprechende Motivations- und Kompetenzgrundlagen aus der Ausbildungsphase gering. Solche Maßnahmen können dann nur zu formalem Anpassungsverhalten führen.

Die Folgen einer Instrumentalisierung des Lernverhaltens und der Entmutigung intrinsischer Motivation für die Qualität von Qualifikation und für das Arbeitsverhalten liegen auf der Hand: Der von der Sache begeisterte junge Lernende würde ebenso zur Seltenheit werden wie der erwachsene Arbeitnehmer, der sich engagiert in seine Aufgabe einarbeitet und diese dann mit Kreativität und einem Pflichtgefühl, das über die Vorschriften hinausgeht, ausfüllt⁵¹.

Außerdem dürften die vorgesehenen Bewertungs- und Zertifizierungsverfahren diese problematischen Orientierungen des Lernverhaltens noch einmal verstärken: Prüfungsverfahren steuern immer – als "heimlicher Lehrplan" – die realen Lernprozesse nachhaltig mit. Im vorgesehenen System ist die Tendenz angelegt, bevorzugt das zu bewerten, was sich leicht, zeitsparend und eventuell gewinnbringend validieren lässt, und Instrumente einzusetzen, die entsprechende Rationalisierungsmöglichkeiten bieten (Multiple Choice, Prüfungen mithilfe einfacher PC-Programme etc.). Derartige Entwicklungen im Prüfungswesen aber haben notwendigerweise ihre Rückwirkungen auf die tatsächlichen Lernprozesse.

51 Dass die Vorbilder und Initiativen für das EQR/ECVET-System aus Ländern mit tayloristischer Arbeitsorganisation stammen, ist kein Zufall.

(6) Knappe betriebliche Ausbildungsplätze vs. Entstehung und Expansion eines Markts mit selektivem Angebot zur Qualifizierung auch von Jugendlichen

Das immer weniger ausreichende Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen im Rahmen des Dualen Systems würde ersetzt durch ein reichhaltiges Angebot an Lehrgängen aller Art von Seiten von Bildungseinrichtungen und durch Praktika und Anlernprozesse in Betrieben. Es würde also im Bereich der Erstqualifizierung von Jugendlichen ein neuartiger Markt mit sehr heterogenen Bildungsangeboten entstehen und rasch expandieren, analog dem bereits bestehenden Weiterbildungsmarkt. Ja, eigenständige geregelte Erstausbildung würde sich in einem einheitlichen Bildungsmarkt auflösen, der auch Weiterbildung mit umfasst (Rauner 2004). Die Unterscheidung zwischen Aus- und Weiterbildung würde hinfällig.

Das Bildungsangebot insbesondere der privaten Anbieter würde sich konzentrieren auf Lehrgänge, die zu Units führen, insbesondere auf Units mit günstiger Relation zwischen Qualifizierungsaufwand und damit zu erzielenden Kreditpunkten, und auf einfach und profitabel abprüfbare Inhalte. Bei komplementären Angeboten kann es zu Unterversorgung kommen. Steuerungswirkungen des Dualen Systems zugunsten des Bedarfs der Betriebe würden also tendenziell abgelöst durch Steuerungswirkungen zugunsten der ökonomischen Interessen von Bildungsanbietern und Validierungs- und Zertifizierungsunternehmen. Die Vielfalt der insgesamt verfügbaren konkreten Kenntnisse, Fertigkeiten und Verhaltenspotentiale dürfte sich damit reduzieren.

(7) Eine öffentliche Prüfungsinstitution vs. viele (halb)öffentliche und/oder private Validierungs- und Zertifizierungsinstanzen

Öffentlich anerkannte Prüfungen unter Mitwirkung der Sozialpartner und auf der Basis gesetzlicher Regelungen würden abgelöst durch die Bewertung und Zertifizierung von schmalen Fähigkeitsbündeln durch eine Vielzahl von Validierungs- und Zertifizierungsinstanzen; ob nun (halb) öffentliche "Agenturen" und/oder private Validierungs- und Zertifizierungsunternehmen, ist offen.

Zwischen Lernende und Unternehmen und zwischen Bildungsprozesse und Arbeitsmarkt würden also eine Vielzahl von Verfahren und Akteuren treten, die nicht selbst zur Qualifikationsvermittlung beitragen, sondern deren Ergebnisse bewerten, anerkennen und sichtbar machen. Primäre Handlungslogik dieser Instanzen ist nicht die Erzeugung von Qualifikation, sondern die Erbringung von Dienstleistungen, die die vorhandene Qualifikationen für Unternehmen erkennbar und für Arbeitnehmer vermarktbar machen, und – im Falle privater Anbieter dieser Dienstleistungen – die Erzielung von Gewinn mit diesen Leistungen. Man kann also von einem neuen bürokratischen Apparat im Umfeld von Qualifikationserzeugung sprechen, der allerdings wahrscheinlich zumindest teilweise auf privatwirtschaftlicher Basis arbeiten wird.

(8) Gesellschaftliche Verantwortung und Steuerung der Erstausbildung durch Nationalstaat und Sozialpartner vs. Steuerung durch den Bildungsmarkt im Rahmen einer auf supranationaler Ebene “offen koordinierten” Politik

Die Globalsteuerung der beruflichen Bildung durch Staat und Sozialpartner im Rahmen des Dualen Systems würde abgelöst einerseits durch Marktsteuerung und andererseits durch ein System kombinierter Steuerung durch nationale Behörden und supranationale Instanzen und Verträge (Kommission, Vereinbarungen zwischen den Nationalstaaten im Rahmen der offenen Koordination, aber auch GATS und gegebenenfalls Dienstleistungsrichtlinie). Damit würden Verantwortung und Gestaltungskompetenz der deutschen Regierung und der Sozialpartner zwar nicht völlig wegfallen, aber in ihrer Relevanz deutlich beschränkt werden.

Die Mechanismen der Marktsteuerung wären wenig transparent: Welche Geschäftsinteressen in welcher Weise mit welchen Zielen beruflicher Bildung verfolgt werden und ob bzw. wo sie mit gesellschaftlichen Zielen kollidieren, bliebe unsichtbar oder wäre erst ex post anhand von Fehlentwicklungen feststellbar. Insbesondere dann, wenn Bildungsleistungen und Zertifizierungsleistungen von denselben privaten Anbietern erbracht werden, käme es zu Steuerungswirkungen, die nicht kontrolliert und beeinflusst werden können: zur Ausrichtung von Qualifizierungsleistungen an Zertifizierungsinteressen und umgekehrt.

Aber auch die Globalsteuerung dieses Marktgeschehens durch eine auf europäischer Ebene “offen koordinierte” Politik ist wenig transparent, kaum zu kontrollieren und kaum zu beeinflussen: Die Positionen der verschiedenen Akteure in der Meinungs- und Entscheidungsformierung in den europäischen Gremien sind für die Öffentlichkeit nicht sichtbar und nicht beeinflussbar. Ähnlich problematisch ist die Intransparenz der politischen Interessen der zuständigen Kommission und ihrer möglichen Eigeninteressen an einer Aufrechterhaltung und Ausweitung ihres Aktionsfeldes mit Hilfe immer neuer Ziele, politischer Aktions- und Förderprogramme sowie “Prozesse” mit den Namen schöner europäischer Städte. Darauf, dass von dieser offen koordinierten Politik eine Gegensteuerung gegen problematische Steuerungswirkungen des durch EQR und ECVET etablierten und gestützten Marktes kommt, kann man nicht setzen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit einer Ablösung des Dualen Systems durch das EQR/ECVET-System wesentliche Funktionalitäten des ersteren für berufliche Ausbildung verloren gingen:

- die Funktionalitäten der Versorgung von Nachwuchs und Wirtschaft mit breit geschnittenen, gesellschaftlich standardisierten Berufsqualifikationen und mit Verhaltensweisen, auf deren Basis jeweils viele Tätigkeiten relativ autonom ausgeübt werden können und selbständiges Weiterlernen – gerade auch im Arbeitsprozess – möglich ist;

- die Funktionalitäten einer Kontrolle und Absicherung der Qualität der so erzeugten Qualifikationen auf vielfältige Weise;
- die Funktionalitäten einer weitgehenden Regulierung und Ausrichtung von Ausbildungsgeschehen und -ergebnissen auf den tatsächlichen Bedarf und den Arbeitsmarkt durch die Sozialpartner;
- und nicht zuletzt die Funktionalitäten einer Globalsteuerung des Ausbildungsgeschehens in öffentlicher Verantwortung, die bei Fehlentwicklungen im Interesse der Jugendlichen und/oder der Gesellschaft für Interventionen genutzt werden können (wenn auch de facto oft nicht ausreichend genutzt wird).

Infolge dieser “Verluste” würden sich, alles zusammengenommen, Systemqualität und Ergebnisqualität von beruflicher Ausbildung deutlich verschlechtern.

4. Gesellschaftliche Sekundärfolgen einer Ablösung des Dualen Systems durch das EQR/ECVET-System

Die Folgen einer Einführung in das EQR/ECVET-Systems wären nicht auf berufliche Ausbildung beschränkt. Sie hätte – unabhängig davon, ob sie nun dem Szenario 1 oder dem Szenario 3 folgt – auch weitreichende Auswirkungen auf andere gesellschaftliche Bereiche: Sekundärfolgen der veränderten Qualifikationsausstattung des Arbeitskräftenachwuchses für die betriebliche Arbeitsorganisation, die Wettbewerbsposition eines großen Teils der deutschen Wirtschaft und die Struktur und Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes; ferner Belastungen von Arbeitnehmern und Unternehmen mit den bürokratischen Verfahren des Systems und ihrem finanziellen Aufwand; und nicht zuletzt Veränderungen der Lohnfestsetzung sowie der rechtlichen und faktischen Einflussmöglichkeiten von Arbeitnehmern und ihrer Interessenvertretung.

Auch diese Auswirkungen sollten – neben den beschriebenen Folgen des EQR/ECVET-Systems für Erstausbildung – dessen Beurteilung und die Entscheidung über seine Implementation mitbestimmen. Deshalb werden sie im Folgenden kurz angesprochen.

4.1 Die Sekundärfolgen für Arbeitsverhalten, Arbeitsorganisation und die Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft

Mit dem Verschwinden des Dualen Systems und des Berufs als Bezugspunkt von Sozialisationsprozessen würden sich, wie gezeigt, die Qualifikations- und Motivationspotentiale des Arbeitskräftenachwuchses (soweit nicht durch die Hochschulen qualifiziert) deutlich verschlechtern. Berufliches Können und berufsbezogene Identität, die bisher bestimmte berufliche Verhaltensweisen sicher stellen – Qualitätsbewusstsein, berufliches Engagement, berufliche Autonomie und Flexibilität bei der Bewältigung sich verändernder Aufgaben etc. – würden kaum noch nachwachsen. Die Arbeitskräfte

würden, wie für Länder ohne berufsbezogenes Bildungssystem immer wieder festgestellt, in ihrem Arbeitsverhalten “rigide”, unselbständig, immobil und unflexibel.

Dies aber würde wichtige Stärken der deutschen Wirtschaft gefährden:

Das Fehlen (auch schon eine nachhaltige Verknappung) breiter Qualifikationen und berufsbezogener Motivations- und Verhaltenspotentiale würde zum einen die für die meisten deutschen Unternehmen charakteristische, nicht-tayloristische Form der Arbeitsorganisation und einer entsprechenden “facharbeitergestützten Rationalisierung” (Asendorf 1980), auf die sie seit mindestens drei Jahrzehnten setzen, unmöglich machen und tayloristische Formen der Arbeitsorganisation und Rationalisierung erzwingen. Die unvermeidlichen sozialen Folgen und Effizienzprobleme liegen auf der Hand.

Zum anderen gefährdet eine solche Entwicklung natürlich die relative Stärke der vielen auf Qualitätsprodukte und qualifizierte Dienstleistungen orientierten deutschen Betriebe in der internationalen Arbeitsteilung. Damit wäre eine wesentliche Grundlage für einen großen Teil des deutschen Exports betroffen. Der Standort Deutschland würde ein Gutteil seiner viel gerühmten komparativen Vorteile in bezug auf Qualifikation und Motivation seiner Arbeitskräfte und die dadurch ermöglichte nichttayloristische Arbeitsorganisation und hohe Arbeitsproduktivität einbüßen.

4.2 Sekundärfolgen für Struktur und Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts

Das Verschwinden des Dualen Systems hätte besonders problematische Konsequenzen für den Arbeitsmarkt, mit Auswirkungen für die Personalrekrutierung der Unternehmen und für die Mobilitätschancen der Arbeitnehmer:

Während im Dualen System die Zahl der Berufsabschlüsse begrenzt und das Qualifikationsangebot damit überschaubar ist, führt das EQR/ECVET-System mit der Aufgliederung der Berufe in Units und der Tendenz zur Individualisierung von Bildungswegen zu einer riesigen Zahl von Units, die zu einer noch größeren Zahl von Patchwork-Profilen zusammengefügt werden können. Gleichzeitig würde das EQR/ECVET-System zum Verschwinden der traditionellen Berufsgruppen – Facharbeiter, Fachangestellter, aber auch Meister und Techniker – führen, die im Rahmen des Dualen Systems kontinuierlich nachwachsen. Zwar können Bildungsanbieter natürlich Meister- und Technikerkurse organisieren, die auf beliebigen Vorqualifikationen aufbauen; doch würde das Fehlen der fachlichen und sozialen Grundlage des Facharbeiters das Ergebnis deutlich verändern. Wahrscheinlich wäre, wie in Ländern ohne geregelte duale Erstausbildung schon heute, eine Akademisierung der Techniker Ausbildung und eine Polarisierung der Meister in einerseits eine Art Vorarbeiter auf den untersten Führungspositionen und andererseits Absolventen des Tertiärbereichs ohne Sozialisation in der Werkstatt bzw. Produktion auf den mittleren Führungspositionen von Produktion und Werkstatt.

Sowohl die Multiplizierung von Fähigkeitsprofilen und Zertifikaten als auch das Verschwinden der Berufsgruppen des Dualen Systems würden die Struktur des Arbeitsmarktangebots grundlegend verändern: Es würde seine Transparenz, die bislang durch die überschaubare Zahl der Ausbildungsberufe und durch weitverbreitete Information über ihre typischen fachlichen und außerfachlichen Ergebnisse gesichert ist, verlieren. Paradoxerweise würden also gerade Instrumente, deren Schaffung mit der Notwendigkeit von Transparenz begründet werden, die auf dem deutschen Arbeitsmarkt bestehende Transparenz unterminieren.

Die Intransparenz würde noch einmal verschärft durch die begrenzte Aussagekraft der Zertifikate von Units bzw. Unit-Kombinationen: Zum einen kann die Charakterisierung der Units durch ihre Zuordnung zu einem der acht Niveaus und durch deren Beschreibung mit Hilfe abstrakter Deskriptoren, wie oben erläutert (Kap. IV, Abschn. 1), nur eine erste, sehr grobe Information über die realen Fähigkeiten und Potentiale liefern. Zudem sind Units notwendigerweise standardisiert und filtern damit alle diejenigen Fähigkeiten weg, die jenseits dieser Vorgaben erworben wurden.

Zum anderen informieren individuelle "Portfolios" mit einer Vielzahl von Zertifikaten lediglich über die einzelnen erworbenen Units, nicht aber über die Potentiale, die aus ihrer Zusammensetzung und deren Struktur resultieren: Die Information über das "Mehr", das über die Summe der Teile hinausgeht, fehlt. Diese Information wird zwar auch durch einen Facharbeiterbrief nicht oder nur in Andeutung explizit gemacht. Aber – das macht einen großen Unterschied – dieses "Mehr" ist den deutschen Unternehmen gut bekannt; sie kennen die Ausbildungsordnung und können sich darauf verlassen, dass in einer Facharbeiterausbildung immer in etwa dieselben Fähigkeiten erworben werden und dass daraus in der Summe in etwa dieselben fachlichen und Verhaltenspotentiale resultieren. Das ist in einem EQR/ECVET-System mit Tausenden von Units und nicht mehr zu zählenden Möglichkeiten der Kombination von Units nicht mehr möglich. "Portfolios" von Zertifikaten können infolgedessen zu einer für Rekrutierungs- und Einsatzzwecke ausgesprochen suboptimalen Information der Unternehmen führen – mit der Folge von Fehlorientierungen und Fehlentscheidungen und/oder der Notwendigkeit, die Information durch Zertifikate mithilfe aufwendiger Assessment-Verfahren und/oder langer Erprobungsphasen im Betrieb zu ergänzen.

Solche Funktionsprobleme dürften sich im grenzüberschreitenden Verkehr noch einmal verschärfen, in mehreren Perspektiven: Zum einen schafft das Konzept der Kompetenz als Basiselement des EQR/ECVET-Systems nur scheinbare Vergleichbarkeit: Kompetenz – definiert als nachgewiesene Bewährung in einer Handlungssituation – wird ja, wie dargestellt, in den Konzepten zu EQR und ECVET als die große Problemlösung auch für den Vergleich von Qualifikationen aus unterschiedlichen Bildungssystemen und für die Verständigung darüber präsentiert. De facto dürfte diese Lösung aber auf wackligen Beinen stehen, da "Handlungssituationen", in denen Kompetenz nachgewiesen werden muss, unvermeidlich tiefgreifend durch gesellschaftliche Strukturen von

Bildungssystem bzw. betrieblicher Arbeitsorganisation geprägt sind (vgl. Kap. IV, Abschn. 1). Deshalb ist Kompetenz zur Bewältigung einer konkreten Handlungssituation in zwei Ländern faktisch etwas ganz Unterschiedliches. Dies wird bei grenzüberschreitender Mobilität sehr deutlich werden und kann problematische Folgen haben: Der junge Arbeiter, der in einem französischen Betrieb eine Autoreparatur mit Erfolg durchführen kann, ist dazu in der Handlungssituation eines deutschen Betriebs keineswegs in der Lage, da die Arbeitsschritte hier nicht – wie in Frankreich – von den Technikern der Arbeitsvorbereitung genauestens vorgeschrieben und vom Meister im Detail angewiesen und kontrolliert werden. Ohne diese für die französische Arbeitsorganisation typische Unterstützung wird der junge Franzose große Probleme haben; und sein deutscher Arbeitgeber wird enttäuscht sein. Analoges gilt für den Fall, dass die Lernoutcomes in einer Lernsituation nachgewiesen werden müssen, da dann ebenso unweigerlich die Unterschiedlichkeit der nationalen Bildungssysteme ins Spiel kommt. Handlungssituationen und die in ihnen nachgewiesenen Kompetenzen sind also, so lässt sich zusammenfassen, sehr leicht irreführende Grundlagen für den Vergleich von Qualifikationen.

Das alles hat Folgen für die Personalrekrutierung der Unternehmen und für die Mobilität der Arbeitnehmer:

Für die Unternehmen wächst der Aufwand für die Rekrutierung neuer Arbeitskräfte. Auch wenn diese ein wohlgefülltes Portfolio von Units bzw. Einzelzertifikaten vorweisen können, ist es für den Arbeitgeber schwierig, Leistungspotentiale und vor allem Entwicklungspotentiale (oder auch Entwicklungsbarrieren), die sich aus der Summe dieser Units ergeben, einzuschätzen. Er wird die neu rekrutierten Arbeitnehmer im Zweifelsfall sicherheitshalber erst einmal auf relativ einfachen Arbeitsplätzen einsetzen, um dann zu sehen, “was sie wirklich können und wie sie sich machen”. Dass dies oft zu Vergeudung und Frustration führt, liegt auf der Hand.

Komplementär dazu würde für die Arbeitnehmer horizontale Mobilität, d. h. Betriebswechsel auf etwa gleichem Arbeitsplatzniveau, sehr erschwert. Nicht nur sind, wie eben erläutert, ihre Kompetenz-Portfolios für Rekrutierungszwecke nicht wirklich aussagekräftig. Vor allem gibt es so etwas wie ein gleiches Niveau nicht mehr, wenn gesellschaftliche Qualifikationstypen wie Facharbeiter und Fachangestellter abgelöst werden durch Arbeitskräfte mit immer wieder anderen Kombinationen von Units. Aus diesen Gründen würden Arbeitnehmer bei Betriebswechsel oft einen Abstieg hinnehmen müssen und allenfalls danach wieder allmählich aufsteigen können, wie dies in Ländern der Fall ist, in denen statt berufsfachlich strukturierten Qualifikationen und Arbeitsmärkte betriebsintern strukturierte Qualifikationen und sog. betriebliche Arbeitsmärkte dominieren. Dies gilt insbesondere für junge Arbeitskräfte zu Beginn ihres Berufslebens; sie haben kaum Chancen, sofort auf einem anspruchsvollen – und damit lerntüchtigen – Arbeitsplatz eingesetzt zu werden.

Die gesellschaftlichen Vorteile von berufsfachlichen gegenüber betriebsinternen Arbeitsmärkten – relativ geringe Sucharbeitslosigkeit, aber auch relativ geringe Jugendarbeitslosigkeit – würden also hinfällig.

4.3 Die Belastung durch neue bürokratische Verfahren und Instanzen zwischen Bildungssystem und Arbeitsmarkt und durch ihre Folgekosten

Regulierung und Steuerung des mit EQR und ECVET anvisierten Berufsbildungssystems und seiner Verbindung mit dem Arbeitsmarkt sollen, wie dargestellt, zwar zum Gutteil durch Marktkräfte erfolgen, ergänzend aber auch durch die zu diesem Zweck neu aufgebauten (halb)öffentlichen oder privatwirtschaftlich organisierten Instanzen und eine Vielzahl von Verfahren und vertraglichen Regelungen. Aus diesen neuen Regulierungs- und Steuerungsverfahren würden – neben den genannten problematischen Steuerungswirkungen für Lernverhalten und Qualifikationsversorgung des Nachwuchses und der Unternehmen – auch erhebliche zeitliche und finanzielle Belastungen für direkt und indirekt Betroffene resultieren:

Jugendliche müssten die Möglichkeiten, die ihnen das neue System bietet, im Detail erkunden, um darin “navigieren” zu können, insbesondere die Möglichkeiten einer Optimierung des Verhältnisses von Lernaufwand, Unit-Kombinationen und damit erreichbarer Punktezahl sowie gegebenenfalls Kosten des Erwerbs von Units und Punkten erkunden und gegeneinander abwägen; sie müssten in relativ kurzen Zeitabständen immer wieder Prüfungen durchlaufen, um Zertifikate zu erwerben; sie müssten die ihnen daraus zustehenden Kreditpunkte beantragen und – wenn sie in anderen Bildungssegmenten weiterlernen wollen – deren Anrechnung betreiben; sie müssten ihre Zertifikate und Kreditpunkte verwalten, deren Verfallsdatum beobachten und ihre Weiterbildungsplanungen darauf abstellen (usw.).

Unternehmen müssten das System der Units und vor allem die realen Inhalte der Units erkunden; sie müssten sich, wenn sie Jugendliche im Betrieb qualifizieren, den jeweils vorgesehenen Verfahren der Qualitätssicherung unterwerfen; sie müssten jedes Mal, wenn sie einen Arbeitnehmer zu Qualifizierungszwecken ins Ausland – zu einem anderen Betrieb oder einem Bildungsanbieter – schicken, ein Partnerschaftsabkommen bzw. Memorandum of Understanding konzipieren (von einem Anwalt konzipieren lassen) und abschließen, sie müssten prüfen, was sich in ihren Partnerländern hinter den einzelnen Units wirklich verbirgt; sie müssten, wenn sie Arbeitskräfte rekrutieren, deren Fähigkeiten aus informellen Lernprozessen stammen und von einer entsprechenden Instanz validiert und zertifiziert wurden, ermitteln, auf welche Weise validiert wurde, um daraus eine Einschätzung zu gewinnen, wie aussagekräftig und verlässlich das Ergebnis dieser Validierung ist (usw.).

Zu diesen Aufwänden der “Endnutzer” des Ausbildungsgeschehens an Kraft und Zeit kämen erhebliche Kosten für Aufbau und laufenden Unterhalt der Instanzen, die diese

Verfahren durchführen. Von wem diese Kosten getragen werden sollen, ist bislang nicht einmal andeutungsweise zu erkennen; das gehört zu den Fragen, die in den offiziellen Dokumenten der Kommission noch gar nicht angesprochen sind.

Es ist aber evident, dass sich die Unternehmen gegen die Übernahme von Kosten mit guten Erfolgchancen wehren würden – sie können ja ihre Beteiligung an diesem System von “Kostenneutralität” abhängig machen – und dass die jungen Arbeitnehmer nur begrenzt belastbar sind, was freilich eine Kostenbeteiligung nicht ausschließt. Als zentraler Kostenträger bliebe so oder so “der Staat”, d. h. letztlich der Steuerzahler. Angesichts der Situation der öffentlichen Haushalte ist eine Umwidmung von Steuermitteln, d. h. der Entzug von öffentlicher Unterstützung an anderer Stelle, wahrscheinlich.

4.4 Veränderungen der Lohnfindung

Die Einführung eines EQR/ECVET-Systems hätte mit einiger Wahrscheinlichkeit auch tarifrechtliche Konsequenzen (ZDH 2005). Dies genauer zu prüfen muss juristischem Sachverstand vorbehalten bleiben. Doch sind bestimmte Auswirkungen auf die Lohnfindung im engeren Sinn denkbar bzw. absehbar:

Sollte die Bewertung der Arbeitskraft auf den einzelnen Betrieb übertragen werden, der die Bewährung der jeweiligen Kompetenz in einer konkreten Arbeitssituation prüft, könnte es zu einer Individualisierung der Lohnfindung kommen. Dies zeigt die Nutzung des Kompetenzkonzepts für eine individualisierte Lohnfestsetzung durch viele französische Betriebe (Drexel 2005). Angesichts der aktuell noch bestehenden Unklarheiten in Bezug auf die praktische Umsetzung des Kompetenzbegriffs ist die Möglichkeit einer solchen Entwicklung für Deutschland nicht einzuschätzen.

Auch ohne eine Übertragung der Kompetenzbewertung auf die Unternehmen dürfte es zu einer außerordentlichen Differenzierung der Entlohnung kommen, da die mit dem EQR/ECVET-System verbundene Multiplizierung der Qualifikationsprofile wichtige Grundlagen bisheriger Formen der Lohnfindung unterminieren muss: Bislang sind Lohngruppen in der Regel indirekt festgemacht an einem der zentralen Abschlüsse des Bildungs- und Berufsbildungssystems (incl. Hochschule) und an der entsprechenden Qualifikation, die zur Erfüllung der Anforderungen des jeweiligen Arbeitsplatzniveaus notwendig ist⁵². Diesen Abschlüssen sind also die – relativ wenigen – Lohnniveaus der Tarifverträge indirekt zugeordnet. Wenn nun mit dem EQR/ECVET-System die bestehenden Abschlüsse durch eine Vielzahl einzelner Units und individueller Patchwork-Profile ergänzt und zunehmend ersetzt werden, wäre es nicht mehr möglich, daran die Lohngruppen festzumachen, die jeweils für große Gruppen von Arbeitnehmern relevant sind.

52 Dabei gibt es allerdings in der Regel eine Art Öffnungsklausel, die einer in einem formalen Bildungsgang erworbenen Qualifikation entsprechendes Wissen und Können gleichstellt, das durch längere einschlägige Berufserfahrung erworben wurde.

Eine neue Lösung könnte eine Eingruppierung nach abstrakten Kriterien (wie etwa Komplexität der Handlungssituation, erforderliche Selbständigkeit etc.) sein; dies würde auf betrieblicher Ebene den Spielraum für die Zuordnung von Arbeitsplätzen – und damit für die individuelle Eingruppierung – deutlich erhöhen und zu einer starken Differenzierung der realen Entlohnung führen.

Die Alternative wäre, die Entlohnung festzumachen an den Kreditpunkten, die ja den Umfang der jeweiligen Kenntnisse, Fertigkeiten und Verhaltenspotentiale indizieren, und an den Niveaus des EQR, die die einzelnen Kreditpunkte in ihrem Wert charakterisieren (vgl. Kap. III). Dies wäre “technisch” sicher machbar. Politisch würde es bedeuten, dass die acht Stufen des EQR die Eingruppierungsniveaus der Tarifverträge in Europa, vielleicht sogar gemeinsamer europäischer Tarifverträge, bestimmen. Dies wäre eine grundlegende Veränderung bisheriger Formen der Bestimmung von Lohn und Leistung: De facto würden die Grundstrukturen der Tarifverträge von der Kommission und ihren Experten vorprogrammiert. Und die nationale Regierung, die einerseits jeder Unit und indirekt jeder Qualifikation (als Summe ihrer Units) eine bestimmte Zahl von Kreditpunkten zuweist, andererseits jede Unit und jede Qualifikation einem bestimmten Niveau des EQR zuordnet und damit auch den relativen Wert der Kreditpunkte festlegt, würde damit auch über die Eingruppierung der Arbeitnehmer mit diesen Qualifikationen bzw. Units entscheiden. Die nationalen Tarifpartner könnten dann allenfalls noch Modifikationen im Detail und eventuelle Tariferhöhungen auf der Basis dieser Eingruppierungsstrukturen aushandeln. Die Tarifautonomie wäre völlig ausgehöhlt.

Eine solche Lösung kann vermutlich unter aktuellen Verhältnissen den Tarifparteien in Deutschland nicht aufgezwungen werden (wobei die Interessenlage der deutschen Unternehmen bzw. Arbeitgeberverbände in dieser Beziehung unklar ist). In anderen Ländern ist das eher realisierbar. Spätestens, wenn das in größerem Umfang der Fall ist, wird der Druck auf die Nutzung des EQR als Grundstruktur europäischer Tarifverträge sehr groß werden.

4.5 Konsequenzen für Position, Rechte und Einflussmöglichkeiten von Arbeitnehmern und Gewerkschaften

Als Sekundärfolge einer Reihe der skizzierten Auswirkungen des EQR/ECVET-Systems ist eine Schwächung der Rechte der Arbeitnehmer und des Einflusses der Gewerkschaften abzusehen:

Jugendliche hätten, wie bisher schon, kein Recht auf eine betriebliche Ausbildung. Sie hätten aber auch dann, wenn sie in einem Betrieb qualifiziert werden, keinen Anspruch auf eine vollständige Ausbildung und auf die Vermittlung all derjenigen Units, die eine Qualifikation ausmachen. Sie könnten außerdem weder eine bestimmte Qualität der Qualifizierungsleistung einfordern noch eine korrekte Validierung von auf informellem Wege erworbenen Fähigkeiten einklagen. Sie wären also den Entscheidungen und Inte-

ressen von Bildungsanbietern, qualifizierenden bzw. einarbeitenden Betrieben sowie Validierungs- bzw. Zertifizierungsinstanzen ausgeliefert. Soweit sie Betriebserfahrung erwerben wollen, müssten sie sich um einen Praktikums- oder Einarbeitungsplatz bewerben und müssten unregelmäßige, nicht oder kaum honorierte Formen der Anlernung/Einarbeitung akzeptieren. Ihr Status wäre nicht mehr der eines Auszubildenden bzw. Jungfacharbeiters, sondern der eines Praktikanten/Anzulernenden bzw. Jungarbeiters. Aufgrund schmaler oder auch nur schwer einschätzbarer Fähigkeiten und Potentiale bekämen sie nach Abschluss der Qualifizierung im Regelfall nicht die Chance, gleich eine anspruchsvolle Aufgabe mit guten Lernchancen zu übernehmen und sich von dieser Ausgangsposition aus zügig weiterzuentwickeln.

Die Position der erwachsenen Arbeitnehmer und ihre Möglichkeiten, ihre Interessen zu realisieren, würden durch eine schwache Qualifikationsausstattung, die, wie skizziert, durch mehrere Teilentwicklungen bedingt ist, und durch das Verschwinden gemeinsamer Berufsgruppen geschwächt. Sie wären infolge der verschlechterten horizontalen Mobilitätsmöglichkeiten stärker an den einzelnen Arbeitgeber gebunden; die größere Unabhängigkeit vom Einzelbetrieb, die Facharbeiter gegenüber Angelernten auszeichnet, würde verloren gehen, wenn jeder Betriebswechsel den Verlust des erreichten Arbeitsplatz- und Entlohnungsniveaus bedeutet. Eine besonders gravierende Schwächung der Position der Arbeitnehmer wäre natürlich mit einer individuellen Bewertung ihrer Fähigkeitsbündel durch den jeweiligen Arbeitgeber auf der Basis des Kompetenzkonzepts verbunden.

Alle diese Prozesse würden direkt und indirekt auch zu einer erheblichen Schwächung der Gewerkschaften führen. Ob in dem anvisierten System die Gewerkschaften (und die Arbeitgeberverbände) an der Festlegung von Units, an der Zuweisung von Kreditpunkten und an der Prüfung und Zertifizierung der Units beteiligt werden sollen (in Analogie zur Beteiligung an der Erstellung von Ausbildungsordnungen des Dualen Systems und an seinen Prüfungen) oder ob sie nur "konsultiert" oder sogar ganz ausgeschlossen werden sollen, ist unklar. Ein damit eventuell verbundener Verlust wichtiger Rechte der Arbeitnehmervertretung wäre aber nur ein Teil der möglichen Folgeprobleme. Mindestens ebenso wichtig ist, dass die eben angesprochene mehrdimensionale Schwächung sowohl der rechtlichen als auch der faktischen Einfluss- und Widerstandsmöglichkeiten von jugendlichen und erwachsenen Arbeitnehmern auch die Voraussetzungen der Gewerkschaften und Betriebsräte, Arbeitnehmerinteressen durchzusetzen, nachhaltig schwächen würde.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das EQR/ECVET-System viele und ganz überwiegend negative Folgen hätte: für den Nachwuchs für Arbeiter- sowie untere und mittlere Angestelltenpositionen, für erwachsene Arbeitnehmer und für ihre betriebliche und überbetriebliche Interessenvertretung, aber auch für einen erheblichen Teil der Unternehmen und nicht zuletzt für den Steuerzahler. Insgesamt sind also vielfältige negative Auswirkungen für einen Großteil der deutschen Gesellschaft abzusehen.

VI. Merkmale eines neuen Modus von Berufsbildungspolitik – Teilprozesse der Aushebelung wichtiger Grundlagen demokratischer Entscheidungsfindung

Die Weichenstellung der europäischen Berufsbildungspolitik in Richtung einer Fragmentierung ganzheitlicher Qualifikationen und der Modularisierung der auf sie ausgerichteten Ausbildungsgänge ist Folge zweier jeweils in sich komplexer Sachverhalte:

- der Tatsache, dass sich an die durchaus sinnvolle Aufgabe, Transparenz als Voraussetzung für Mobilität in einem gesamteuropäischen Arbeitsmarkt zu schaffen, sehr spezifische wirtschaftliche Interessen und wirtschaftspolitische Strategien angelagert haben, die diese Aufgabe um Funktionen für Transfer und Akkumulation von definierten Fähigkeitsbündeln erweitern;
- und der Charakteristika eines neuen Modus der Politikgestaltung, die die europäische Berufsbildungspolitik zunehmend bestimmen und wichtige Grundprinzipien demokratischer Entscheidungsfindung auszuhebeln drohen.

Auf diese Charakteristika der Politikgestaltung, die bislang nur unsystematisch als Beifracht der Darstellung der Implementation und Durchsetzung der politischen Ziele der europäischen Berufsbildungspolitik sichtbar wurden, ist nun etwas ausführlicher einzugehen. Denn auch Gefährdungen einer demokratischen Entscheidungsfindung werden die politischen Handlungserfordernisse und -möglichkeiten von Gewerkschaften in bezug auf das EQR/ECVET-System mitbestimmen.

Wenn im Folgenden einige Prozessmerkmale der europäischen Berufsbildungspolitik kritisiert werden, dann bezieht sich diese Kritik sowohl auf die Politik der zuständigen Kommission als auch auf die der nationalen Akteure der Berufsbildungspolitik, insbesondere der Regierungen – allerdings mit sehr ungleichem Gewicht.

Der Europäischen Kommission wurde und wird (auch) im Kontext der Berufsbildung immer wieder vorgeworfen, sie überschreite ihre Kompetenzen. Dagegen haben sich die Mitgliedstaaten insbesondere in der Periode **vor** der Politik der “offenen Koordination” immer wieder verwahrt, weshalb die Kommission bis heute bei ihren Vorschlägen die “Freiwilligkeit” einer Beteiligung und die Wahrung der Autonomie der Mitgliedsstaaten betont.

Auch wenn es in der Vergangenheit Kompetenzüberschreitungen gegeben hat und sie vielleicht auch heute, im Kontext der offenen Koordination europäischer Berufsbildungspolitik, drohen (BDA 2002)⁵³, ist das gravierendere Problem in der Entwicklung

53 In einem Positionspapier der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (20. 11. 2002) wird als “Problem der Kompetenzabgrenzung” angemerkt: “Mit dem Verfahren der offenen Koordination wird die Europäische Kommission in Bereichen aktiv, in denen sie per EG-Vertrag keine

dieser Politik doch in einer Reihe von deutlich weniger auffälligen Prozessmerkmalen zu sehen, die – vor allem in ihrem Zusammenspiel – demokratische Entscheidungsfindung und Kontrolle aushebeln können. Etwas schematisch und ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind zusammenfassend die folgenden problematischen Prozessmerkmale anzusprechen:

(1) Unzureichende Information der Öffentlichkeit über die Implikationen der neueren europäischen Berufsbildungspolitik

Demokratische Entscheidungsfindung braucht zu allererst umfassende und realistische Information der Bevölkerung. In beiden Punkten bestehen in Bezug auf das EQR/ECVET-System Probleme:

Die Konzipierung dieser zentralen und, wie gezeigt, höchst folgenreichsten Instrumente künftiger Berufsbildung und der Leitlinien, die ihre Umsetzung flankieren sollen, blieben einem kleinen Kreis von Insidern überlassen: den unter Leitung der Kommission arbeitenden Technischen Arbeitsgruppen, deren Mitglieder die Informationen in den von ihnen vertretenen Organisationen verbreiten können, aber nicht müssen. Eine Beschränkung auf einen kleinen Kreis ist vielleicht bei Entwicklung eines neuen Systems in einem frühen Stadium unumgänglich. Doch wurde die Öffentlichkeit auch später nur ganz begrenzt über diese Aktivitäten informiert. Vor allem aber wurden die politische Bedeutung und die problematischen Folgen der anvisierten Neuerung in der Öffentlichkeit nicht thematisiert, geschweige denn Alternativen vorgestellt und diskutiert.

Die Information der Öffentlichkeit beschränkt sich auch heute im Wesentlichen auf die Konstruktion des vorgesehenen Systems und die Begründungen für seine Schaffung. Damit bleibt das, worum es “eigentlich geht” – Fragmentierung und Modularisierung im Interesse eines gesamteuropäischen Bildungsmarkts – für Einzelgewerkschaften, Unternehmen und nicht direkt involvierte Forschung weitgehend unsichtbar, ganz zu schweigen von der breiteren Öffentlichkeit.

(2) Manipulative Formen der Kommunikation

Auch innerhalb der institutionellen Akteure der Berufsbildung – einschließlich der begrenzten Öffentlichkeit der Sozialpartner – blieben damit die Beurteilungsgrundlagen, die für die Bewertung des angestrebten Systems erforderlich wären, in mehrfacher Weise unzulänglich:

Kompetenz hat. Für den Bildungsbereich gibt es ein ausdrückliches Harmonisierungsverbot. ... Vor diesem Hintergrund ist der Ansatz, im Bildungsbereich europäische Benchmarks zu entwickeln, zumindest wachsam zu verfolgen, damit hier keine Kompetenzerweiterung und Harmonisierung durch die Hintertür erfolgt” (BDA 2002).

Zum einen ist in diesem Kontext an die geringe Tragfähigkeit mancher Begründungen von EQR und ECVET zu erinnern, die ein geschöntes Bild von der Leistungsfähigkeit des EQR/ECVET-Systems zeichnen (Kap. IV, Abschn. 1). Zum anderen ist zu erinnern an den offensichtlichen Widerspruch zwischen der vielfachen Bekräftigung des Prinzips, mit dem EQR/ECVET-System sei keine Intention zur Veränderung der nationalen Berufsbildungssysteme verbunden und die Nationalstaaten könnten weiterhin autonom über eventuelle Veränderungen entscheiden einerseits und der Absicht, mithilfe von EQR und ECVET diese Systeme grundlegend zu verändern andererseits (Kap. IV, Abschn. 2).

Drittens gibt es in den Argumentationen der Kommission eine interessensgeleitete Verkehrung von Zielen und Mitteln: Was eigentlich Ziel ist, wird als notwendiges Instrument präsentiert und damit möglicher Kritik ein Stück weit entzogen; was eigentlich Mittel ist, wird als Ziel dargestellt. Ein gutes Beispiel ist die Präsentation des Verhältnisses von EQR einerseits und Outcome- und Kompetenz-Orientierung sowie Modularisierung andererseits: Indem man die Sinnhaftigkeit, ja Notwendigkeit eines EQR nachweist, können Outcome- und Kompetenzorientierung sowie Modularisierung zu einer notwendigen Voraussetzung eines wichtigen Ziels, zu einer abgeleiteten "technischen" Notwendigkeit werden. Indem man den EQR zu einer Sache (europa)politischer Correctness und Vernunft macht und seinen vielfältigen Nutzen für die einzelnen Lernenden in den Vordergrund stellt, kann man möglichen Widerstand gegen Kompetenz- und Outcome-Orientierung von vornherein schwächen bzw. diskreditieren.

Die deutsche Regierung hat sich, soweit erkennbar, an dieser Strategie einer Verkehrung von Mitteln und Zwecken nicht beteiligt. Doch hat sie eine in Deutschland sehr attraktive Begründung – die Durchlässigkeit der Hochschule für beruflich qualifizierte Personen, die in der Vergangenheit nicht realisiert worden war (werden konnte), in den Vordergrund ihrer Argumentation für dieses System gestellt, obwohl dieses Ziel mit dem EQR/ECVET-System de facto nur in begrenztem Umfang erreicht werden kann.

Vor allem jedoch hat die deutsche Regierung in breitem Umfang und relativ einseitig Forschungs- und Entwicklungsprojekte gefördert, die zentrale Bausteine dieses Systems – Kompetenz- und Outcome-Orientierung, die Validierung von informell erworbenen Fähigkeiten – entwickeln, in die Praxis umsetzbar machen und verbreiten sollen. Auch wenn die Regierung in der Vergangenheit immer wieder erklärt hat, am Berufsprinzip und am Dualen System festhalten zu wollen, wurde damit doch ein Stück weit die Türe geöffnet für ein konkurrierendes Berufsbildungssystem.

(3) Die Politik der indirekten Zielerreichung durch Einbindung wichtiger Akteure

Die Kommission hat fehlende rechtliche Kompetenzen für eine Politik, die die Berufsbildungssysteme der Mitgliedsstaaten direkt verändert, kompensiert durch die Entwick-

lung einer hohen strategischen Kompetenz, bestimmte Zielvorstellungen durchzusetzen mithilfe "weicher Rechtsvorschriften" ohne Verbindlichkeit: Rechtsvorschriften des Rats, der im Rat vereinigten Bildungsminister und der Kommission (Münk 2003, S. 49) Vor allem hat sie außerordentliche strategische Kompetenzen entwickelt, ihre Ziele auf indirektem Wege durchzusetzen: Zum einen hat sie flankierende Methoden wie den Benchmarking-Ansatz entwickelt, "der implizit das Kontroll- und damit auch das Einflusspotential der Kommission erhöht" (ebd.). Zum anderen involviert sie zu diesem Zweck systematisch Vertreter der auf dem Feld der Berufsbildung relevanten Akteure in die Entwicklung von Konzepten und ihre Implementation mit der Funktion, diese Akteure insgesamt einzubinden. Zu diesen Akteuren zählen neben Vertretern der Regierungen auch Vertreter der europäischen Dachverbände der Sozialpartner.

Dazu zählen aber auch Forschungsinstitutionen, die Kritik entwickeln könnten. Sie werden durch Forschungsprogramme zu den von der EU vorgegebenen Themen an die Zielsetzungen und vor allem an die neuen Sichtweisen ("Philosophien") und Kernbegriffe gebunden, die als Träger des gewünschten neuen Denkens gelten. Dabei werden zum einen reale Probleme der bestehenden Berufsbildungssysteme zum Ausgangspunkt der Entwicklung von Gegenkonzepten gemacht, die die Ziele der Kommission unterstützen; so wurde etwa die Unterbewertung praktischer Fähigkeiten und des Lernens im Arbeitsprozess insbesondere in Staaten mit schulischer Berufsausbildung und das damit einhergehende Übergewicht von (Schul)Abschlüssen kritisiert und mit der Forderung nach Aufwertung des informellen Lernens und der arbeitspraktischen Handlungskompetenz sowie nach Outcome-Orientierung des Bildungssystems beantwortet. Zum anderen werden bisher (etwa in der Berufspädagogik) positiv besetzte Begriffe wie insbesondere der Kompetenzbegriff aufgenommen, in geeigneter Weise neu interpretiert und instrumentalisiert.

Die durch die Forschungsprogramme der EU nachdrücklich auf diese neuen Problemdefinitionen und Begriffe verpflichteten Forschungsprojekte und ihre Ergebnisse dienen, gewollt oder ungewollt, zumindest der "Dissemination" von Begriffen und Orientierungen auf nationaler Ebene. Sie dienen damit der Durchsetzung einer neuen Thematisierung von Berufsbildung und Qualifikation, die den Weg bereitet für die Umsetzung der neuen Konzepte in die Praxis⁵⁴. Insbesondere das Leonardo da Vinci-Programm ist in diesem Kontext von großer Bedeutung: Mit dem Kopenhagen-Prozess wandelte sich dieses Programm "vom Innovationslaboratorium zum Reforminstrument" (so die Homepage der dieses Programm verwaltenden Nationalen Agentur), das auf ECVET aus-

54 Münk bezeichnet die Förderprogramme "als Politikfeld der EU" und resümiert: "Diese Finanzierungsprogramme wirken in vielfältiger, allerdings nicht exakt quantifizierbarer Weise: (...) Sie schaffen Abhängigkeiten und verwischen Kompetenzgrenzen. (...) sie erzwingen unter Strafe des Verlusts der Förderung die Berücksichtigung der europäischen Dimension (...); im Kontext dieser Programmaktivitäten (werden) nicht selten Anstöße für nationalstaatliche Reformdebatten lanciert" (Münk 2003, S. 53/54).

gerichtet und straff geführt wird. “In jüngster Zeit wird deutlich, dass Leonardo da Vinci mehr leisten soll als ein Modellversuchsprogramm. Das Programm wird von der Europäischen Kommission und einer Reihe von Mitgliedsstaaten als ein zentrales Umsetzungsinstrument des Kopenhagen-Prozesses gesehen” (Fahle 2004, S. 37/38). Dabei haben diese Programme mehrere “Generationen” mit aufeinander aufbauenden Fragestellungen; dadurch können einerseits Weiterentwicklungen der europäischen Berufsbildungspolitik vorbereitet, zum anderen bestimmte Forschungskapazitäten längerfristig an die Ziele der Kommission gebunden werden.

Diese Politik hat ihre Parallelen in der nationalen Forschungsförderungspolitik. Sie kann in Deutschland insbesondere an Hand der Entwicklung der Förderprogramme und -aktivitäten von QEM studiert werden; in Frankreich war Motor und Zentrum einer vergleichbaren, wenngleich stärker in den Betrieben verankerten Entwicklung der französische Arbeitnehmersverband (Drexel 2005).

Diese Einbindung eines großen Teils der Forschung in die Zielsetzungen der Kommission wird vor allem dadurch zum Problem, dass es keine vergleichbare Forschungsförderung der EU zur kritischen Analyse dieser Konzepte, zur Folgenabschätzung und zu möglichen Alternativen gibt und dass einschlägige nationale Forschungsförderung zunehmend in ihrem Umfang zurückgefahren wurde. Das führte dazu, dass die von der Kommission lancierten Konzepte zunehmend die Diskussion dominieren und dass ab einem bestimmten Zeitpunkt ihre Vertreter argumentieren können, es bestehe allgemeiner Konsens in Bezug auf ihre Inhalte und Sinnhaftigkeit.

(4) Konsultation als Aktion der Legitimationsbeschaffung und Werbung

Im Grunde tragen bereits alle die skizzierten Charakteristika der europäischen Berufsbildungspolitik zumindest indirekt zu einer Aushebelung von demokratisch legitimer Entscheidungsfindung bei. Doch gibt es auch direktere Beeinträchtigungen; einige wichtige seien rekapituliert:

Zunächst ist ja schon die Tatsache, dass das zentrale Konzept künftiger europäischer Berufsbildung auf der Basis eines Vorschlags erarbeitet wird, der von Mitarbeitern von QCA, eines Anbieters von Qualifikationsmodulen⁵⁵ – also einer Institution mit Vermarktungsinteressen – vorgelegt wurde und am englischen System orientiert ist, sehr merkwürdig.

Die daraus resultierenden Probleme sind umso gravierender, als die vorgesehene weitere Entwicklung die fehlenden Grundlagen für einen demokratischen Entscheidungsprozess keineswegs “nachliefern” wird: Bei dem geplanten Konsultationsprozess geht es ganz offensichtlich nur um Einbindung der Akteure der Berufsbildungssysteme und um

55 Dabei handelt es sich um die englische Organisation, die schmale Qualifikationsmodule (NVQs) entwickelt und in Großbritannien sowie vielen Ländern der Welt vertreibt.

die Beschaffung von Legitimation für ein Konzept, das bereits weitestgehend festliegt: Die Konsultation ist, wie erläutert, aufgespalten in einen Konsultationsprozess zum EQR und einen zu ECVET. Allein schon dadurch sind die Diskussions- und Beurteilungsgrundlagen für das Gesamtsystem drastisch eingeschränkt. Die Konsultation soll darüber hinaus inhaltlich beschränkt und kanalisiert werden durch von der Kommission vorgegebene Fragen, die völlig direktiv auf das gewollte System hin ausgerichtet sind und keinerlei grundsätzliche Auseinandersetzung mit ihm oder mit Alternativen zulassen: “Sind die wichtigsten Ziele und Funktionen, die ein EQR erfüllen muss, die im Konsultationsdokument enthaltenen? Was ist nötig, damit der EQR praktisch für individuelle Bürger, Bildungs- und Ausbildungssystem und Arbeitsmarkt funktionieren kann? Wie kann in Ihrem Land ein nationaler Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen entwickelt werden, der die Prinzipien des EQR widerspiegelt? Wie und innerhalb welchen Zeitraums kann Ihr nationales Qualifikationssystem weiterentwickelt werden zu einem System, das auf Lernergebnissen aufbaut?” usw. (Kommission, 2005 a, S. 6). Es geht also nur um Fragen des Wie, um Machbarkeit und eventuelle Optimierungsmöglichkeiten des angestrebten Konzepts; Fragen nach dem Ob und nach den Folgen sind nicht vorgesehen.

Zudem soll der Konsultationsprozess unter extremen Zeitdruck erfolgen: Berücksichtigt man die Sommerpause, dann stehen gerade einmal dreieinhalb Monate zur Verfügung, um das Konzept mit den verschiedenen Gruppen von Stakeholdern zu diskutieren.

Wie alle diese Sachverhalte zeigen, geht es darum, mit dem Argument, in allen beteiligten Ländern habe eine breite Diskussion stattgefunden und die Zustimmung der Stakeholder erbracht, beim Europäischen Parlament und beim Rat Akzeptanz für das EQR/ECVET-System zu schaffen, um auf dieser Basis seine Umsetzung in die Praxis in großem Maßstab veranlassen zu können: “Der Erfolg eines Europäischen Qualifikationsrahmens hängt von seiner Relevanz und Glaubwürdigkeit für Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen, Arbeitgeber, politische Entscheidungsträger und schließlich die einzelnen Lernenden ab. Insbesondere *müssen die interessierten Parteien davon überzeugt werden, dass ein europäischer Meta-Rahmen erforderlich ist* und – indirekt und direkt – zu lebenslangem Lernen beitragen kann. Daher kann dieser Rahmen nur auf der Grundlage eines breit angelegten Konsultationsprozesses entwickelt und eingerichtet werden” – so die Begründung für den Konsultationsprozess zu EQR (Kommission 2005 a, S. 6, Hervorhebung I. D.).

**(5) Mangelnde Kontrolle, wenig Gegenöffentlichkeit,
Unterminierung nationaler Widerstandsmöglichkeiten**

Die skizzierten Merkmale der neueren europäischen Berufsbildungspolitik sind fast schon ein Rückblick auf Entwicklungen, die heute nur noch schwer zu korrigieren sind. Dies ist um so problematischer, als in Zukunft die Möglichkeit einzelner National-

staaten, Widerstand gegen bestimmte Politiken der Kommission zu leisten oder gar eine alternative Politik zu implementieren, deutlich geringer sein werden als früher: Auch bis Ende der 90er Jahre hat ja die Kommission immer wieder versucht, direkt (durch Harmonisierungsstrategien) oder indirekt (mit Hilfe ihrer Weißbücher und Förderprogramme) Einfluss auf die Gestaltung der nationalen Berufsbildungssysteme zu nehmen und damit den Einfluss der demokratisch legitimierten Entscheidungsfindung durch nationale Parlamente und Sozialpartner zurückzudrängen bzw. in spezifischer Weise zu kanalisieren. Damals konnten solche Versuche jedoch von den Mitgliedstaaten und nationalen Sozialpartnern durch offenen Widerstand zurückgewiesen oder auch durch Nichthan-deln unterlaufen werden. Das wird in Zukunft, angesichts einer Politik der offenen Koordinierung und ihrer Begleitinstrumente (Rolling Agenda, Benchmarking, Peer Review, regelmäßige Überwachung und Bewertung der Zielerreichung in den Mitgliedsstaaten mit rasch umzusetzenden Veränderungsschritten) wesentlich schwieriger, wenn nicht unmöglich werden. Die Regierungen werden damit ja eingebunden in einen vorgeplanten, mehrschrittigen Veränderungsprozess, bei dem das EQR/ECVET-System die Funktion eines Katalysators hat, und bei dem jede einzelne Regierung extern unter den Druck des Vergleichs mit den Veränderungsschritten der anderen Länder und intern unter den Druck der einschlägig interessierten nationalen Akteure kommt.

Trotzdem können sich Mitgliedstaaten, solange das Prinzip der Freiwilligkeit nicht aufgehoben ist, der Politik der Kommission widersetzen. Die Hürde für einen solchen Widerstand ist allerdings hoch. Er setzt angesichts der bereits erfolgten Einbindungen und der generellen Diskussion um Europa ein deutliches politisches Signal der Akteure beruflicher Bildung, insbesondere der Sozialpartner, und ihrer "Endnutzer" – der Unternehmen und der (künftigen) Arbeitnehmer – voraus.

Der Konsultationsprozess kann eine erste Gelegenheit für ein solches Signal bieten. Doch muss ein solches Signal Bestandteil einer breiteren Strategie sein. Darauf ist nun im letzten Kapitel, das den Schlussfolgerungen für politisches Handeln der Gewerkschaften gewidmet ist, einzugehen.

VII. Schlussfolgerungen für Strategie und Handeln der Gewerkschaften

Die Strategie der Gewerkschaften in bezug auf das EQR/ECVET-System muss sich auf eine Bilanz der Vor- und Nachteile einer Ablösung des Dualen Systems stützen (Abschn. 1). Sie muss sich aber auch mit der These auseinandersetzen, eine Strategie der Ausrechterhaltung des Dualen Systems sei angesichts von dessen Erosionstendenzen gar nicht realistisch und deshalb nicht sinnvoll (Abschn. 2). Nicht zuletzt sind die europapolitischen Implikationen einer möglichen Ablehnung des EQR/ECVET-Systems abzuwägen (Abschn. 3).

1. Die Bilanz der Vor- und Nachteile einer Ablösung des Dualen Systems durch das EQR/ECVET-System – ein Resümee

Eine Strategie für gewerkschaftliches Handeln in Bezug auf das EQR/ECVET-System setzt zunächst die Abwägung der Vor- und Nachteile voraus, die die damit sehr wahrscheinlich verbundene Ablösung des Dualen Systems hätte. Für eine solche Bilanz Informationen zu liefern und Zusammenhänge auszuleuchten war Aufgabe der vorangegangenen Kapitel, deren Ergebnisse im folgenden resümiert werden.

Die voranstehenden Kapitel haben gezeigt, dass das von der Kommission präsentierte EQR/ECVET-System mit großer Wahrscheinlichkeit das Duale System eliminieren würde und dass dies die gesellschaftliche Funktionalitäten, die dieses System sowohl für die berufliche Bildung eines großen Teils der künftigen Arbeitnehmer als auch für eine Reihe darauf aufbauender gesellschaftlicher Strukturen und Prozesse – Arbeitsorganisation, Arbeitsmarkt, Entlohnung und Industrielle Beziehungen – mit sich bringt, zerstören würde (Kap. V). Die Analysen haben auch gezeigt, dass die positiven Leistungen des EQR/ECVET-Systems, mit denen seine Schaffung begründet wird, dazu in keinem vertretbaren Verhältnis stünden, aus einem dreifachen Grund: Zum einen kämen sie nur einem recht begrenzten Teil der „Endnutzer“ beruflicher Bildung – den an der Aufnahme eines Hochschulstudiums interessierten Arbeitnehmern mit beruflicher Aus- und Weiterbildung plus Berufserfahrung, den an Auslandsmobilität interessierten Auszubildenden und erwachsenen Arbeitnehmern sowie den an Rekrutierung und Einsatz von Arbeitskräften aus anderen Ländern interessierten Unternehmen – zugute. Zum anderen sind die Leistungen des EQR/ECVET-Systems auch für die Interessen dieser Nutzer nur begrenzt tragfähig. Drittens sind auch weniger folgen- und kostenträchtige Lösungen möglich (Kap. IV).

Diese Bilanz begründet **die Empfehlung** der Verfasserin dieses Gutachtens, das von der Kommission präsentierte **EQR/ECVET-Konzept abzulehnen und der damit verbundenen Entwicklung entgegenzutreten.**

2. Zur Realitätsträchtigkeit einer Strategie des Erhalts des Dualen Systems angesichts seiner Erosionstendenzen

Neben der Bilanz von Vor- und Nachteilen einer Ablösung des Dualen Systems durch das EQR/ECVET-System steht die Frage, wie realistisch eine Strategie, das Duale System aufrecht zu erhalten, angesichts seiner Defizite und Erosionstendenzen überhaupt ist. Gefragt wird mit anderen Worten, ob es angesichts dieser Tendenzen nicht sinnvoller ist, bewusst und gezielt seine Ablösung durch das EQR/ECVET-System anzustreben. Plädoyers für eine solche Ablösungsstrategie stützen sich auf verschiedene Argumente:

(1) Zum einen gibt es das Argument, das EQR/ECVET-System würde den vielen Jugendlichen ohne betrieblichen Ausbildungsplatz die Chance bieten, die Ergebnisse einzelner ersatzweise absolvierter (formeller oder informeller) Qualifizierungsphasen validieren zu lassen und in spätere Bildungswege einzubringen. Dieses Argument wiegt schwer. Es zeigt, dass eine bloße Verteidigung des Dualen Systems nicht ausreicht und dass es auch für diesen Personenkreis Lösungen geben muss. Einige Lösungen bestehen bereits, ob sie ausreichen, ist offen: Eine Lösung ist die traditionelle Externenprüfung für Personen ohne reguläre Ausbildung unter den oben genannten Voraussetzungen. Quantitativ bedeutsamer dürfte die neu geschaffene Möglichkeit werden, die Ergebnisse von in beruflichen Schulen absolvierten Bildungsgängen, sofern sich diese an einer Ausbildungsordnung orientieren und betriebliche Praktikumsphasen enthalten, in der Prüfung zum Facharbeiter bzw. Fachangestellten teilweise oder vollständig anzuerkennen. Diese Lösung muss nun natürlich durch entsprechende curriculare Veränderungen und den Ausbau der Kapazitäten in geeigneten beruflichen Schulen sowie durch Arrangements mit örtlichen Betrieben gestützt werden, um zu gelingen. Man wird in den nächsten Jahren sehen, inwieweit diese Bedingungen erfüllt werden und wie weit diese Lösung dann das Fehlen betrieblicher Ausbildungsplätze kompensieren kann.

Sollte das nicht gelingen, wäre die sinnvolle Alternative allerdings – angesichts seiner Folgeprobleme – nicht das EQR/ECVET-System. Die Alternative zum Dualen System wäre in diesem Fall der Aufbau eines flächendeckenden Systems fachschulischer Berufsausbildung mit schulischen Lehrwerkstätten und fakultativ ergänzenden betrieblichen Praktika oder anschließender Anlernung im Betrieb, wie es etwa in Frankreich besteht. Das wäre zweifellos eine problematische (und sehr kostenträchtige) Alternative; doch würde sie immer noch nicht so viele und nicht so gravierende Folgeprobleme mit sich bringen wie die Markt- und Modularisierungslösung des EQR/ECVET-Systems. Fazit: Das Duale System im Hinblick auf die nicht mit Ausbildungsplätzen versorgten Jugendlichen gezielt zugunsten des EQR/ECVET-Systems aufzugeben ist nicht sinnvoll.

(2) Zum anderen wird argumentiert, das Duale System habe sich doch schon zugunsten eines modularen Systems aufgelöst oder sei dabei, dies zu tun, und seine Erhaltung sei

deshalb unrealistisch. Als Indizien für eine solche Modularisierung werden insbesondere aufgeführt Zusatzqualifikationen, die Einführung von Wahlbausteinen in bestimmten Ausbildungsordnungen sowie die neu geschaffenen Qualifizierungsbausteine und betrieblichen Einstiegsqualifizierungen für lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Personen. Diese Argumente stützen sich auf das diesen Entwicklungen gemeinsame äußere Bild von inhaltlich und zeitlich abgegrenzten Lerneinheiten, die einer Ausbildungsordnung entnommen sein können oder auch nicht. Bei genauerem Hinsehen sind sie jedoch nur im zuletzt genannten Fall Indikator für eine Erosion des Dualen Systems:

Zusatzqualifikationen und Wahlbausteine sind zwar Module einer Ausbildungsordnung, jedoch nur in curricularer Hinsicht; sie fragmentieren Berufsqualifikationen nicht, sondern ergänzen oder differenzieren sie auf der Basis eines gemeinsamen Sockels. Die Nutzung curricularer Module zu Zwecken der Ergänzung oder Feindifferenzierung ganzheitlicher Berufsqualifikationen ist nicht mit ihrer Aufgliederung in schmale Fähigkeitsbündel zu verwechseln (Ehrke 2003).

Problematischer können die Qualifizierungsbausteine werden, die im reformierten Berufsbildungsgesetz für benachteiligte Jugendliche vorgesehen sind, und die betrieblichen Einstiegsqualifizierungen, die man im Ausbildungspakt vereinbart hat. Die Vermittlung von Qualifizierungsbausteinen ist zwar nominell auf diesen Personenkreis beschränkt und die nach Landesrecht zuständigen Behörden sollen das überwachen und Missbrauch verhindern. Doch liegt es auf der Hand, dass bei anhaltender Knappheit von Ausbildungsplätzen die Einhaltung dieser Beschränkung schwer durchzusetzen ist. Es wird deshalb in erheblichem Ausmaß der Kontrolle durch die Gewerkschaften und Betriebsräte bedürfen, um zu verhindern, dass Betriebe gezielt Ausbildungsberufe in eine Eingangsstufe für Zwecke der Selektion oder Anlernung und eine eventuell daran anschließende Stufe einer regulären Ausbildung (mit Anrechnung von Lernergebnissen der Vorstufe) aufbrechen.

Doch selbst wenn dies oft nicht verhindert werden kann, wäre das Duale System als Ganzes damit noch kein modulares System mit den dargestellten Folgen für Qualifikationsversorgung und Arbeitsmarkt.

(3) Ein weiteres Argument für die gezielte Ablösung des Dualen Systems durch das EQR/ECVET-System, das insbesondere von Sozialwissenschaftlern vertreten wird, ist die These einer "Erosion der Sozialfigur Facharbeiter" im Gefolge der Umorientierung des Bildungsverhaltens der Jugendlichen, der Verschiebung der Wirtschafts- und Arbeitsplatzstruktur zugunsten von Dienstleistungen sowie der Veränderung der betrieblichen Arbeitsorganisation. Das Argument einer Umorientierung der Jugendlichen auf die Hochschule ist sicher berechtigt; diese Entwicklung wird die quantitative Bedeutung der dualen Ausbildung von Facharbeitern und Fachangestellten zweifellos reduzieren, damit allerdings auch den Bedarf an betrieblichen Ausbildungsplätzen und (unter ansonsten gleichen Bedingungen) das Problem fehlender Ausbildungsplätze. Die beiden anderen

Begründungen für eine Erosion der Sozialfigur Facharbeiter (und Fachangestellter) überzeugen viel weniger: Auch neue Dienstleistungsbranchen und -betriebe greifen unter bestimmten, auch politisch mitbestimmten, Bedingungen für die Gewinnung von qualifizierten Arbeitskräften auf die Leistungen des Dualen Systems zurück; das zeigt das Beispiel der neugeschaffenen IT-Berufe und die große Zahl von Jugendlichen, die in diesen Berufen ausgebildet werden, sehr deutlich (Ehrke 2003). Es gibt in dieser Frage also keine Zwangsläufigkeit, sondern politischen "Gestaltungsbedarf". Und die Arbeitsorganisation vieler (längst nicht aller) Betriebe verändert sich zwar in der Tat: in der Autoindustrie in Richtung Re-Taylorisierung, mehrheitlich aber in Richtung einer Prozessorientierung. Diese Veränderung aber erfolgt gerade auf der Grundlage von Fachkräftestrukturen und nicht daneben: Prozessorientierte Arbeitsorganisation setzt aufgrund ihres Bedarfs an Flexibilität mehr als jede andere Form der Arbeitsorganisation die breite, komplexe Qualifikation der Fachkräfte des Dualen Systems voraus. Sie erlaubt gerade keine schmalen Fähigkeitsbündel und heterogenen Patchwork-Profile, sondern erfordert ganzheitliche, eher noch breitere Qualifikationen; allenfalls daran müssen sich Zuschnitt und Didaktik der dualen Ausbildung anpassen.

Fazit: Was als Tendenz zur Erosion des Dualen Systems bzw. des Sozialtyps Facharbeiter (und Fachangestellter) gilt, ist nicht immer eine. Nur einige der genannten Argumente sprechen Tendenzen an, die tatsächlich das Duale System und das Profil des Qualifikations- und Sozialtyps Facharbeiter bzw. Fachangestellter – wenn sie sich ungehindert ausbreiten und verstärken – gefährden können.

Die Frage ist jedoch, wie man mit solchen Tendenzen umgeht: Generalisiert man bestehende Erosionstendenzen für die Zukunft, ohne ebenso bestehende Gegenteilstendenzen und die relativen Stärken des Dualen Systems zu berücksichtigen? Und vor allem: Resigniert man schon ex ante? Erlaubt man bestehenden Erosionstendenzen durch mangelndes Gegenhalten, sich zu verschärfen, so dass aus Risiken Realität wird? Forciert man diese Entwicklungen sogar, indem man das Eintreten dieser Risiken als unausweichliche künftige Realität prognostiziert und damit die Empfehlung eines antizipierenden Systemwechsels begründet? Oder sucht man nach Lösungen, um solche Erosionstendenzen einzudämmen und auf diese Weise zu verhindern, dass aus Risiken Realität wird? Versucht man also ein System gegen Erosionstendenzen zu stabilisieren und zugleich zukunftsfähig zu machen, das – bei allen Problemen – aus historischen Gründen vergleichsweise gute Leistungen für die Ausbildung und Sozialisation einer (immer noch) sehr großen Zahl von Jugendlichen, für die Qualifikationsversorgung sehr vieler Unternehmen und für Mobilität auf einem berufsfachlichen Arbeitsmarkt erbringt?

Erosionstendenzen setzen sich nicht zwangsläufig durch. Das Ziel, das Duale System zu erhalten, ist realisierbar, erfordert aber ein aktives Gegenhalten, wo immer solche Tendenzen sichtbar werden. Angesichts der Ergebnisse der Abwägung zwischen Dualem System und EQR/ECVET-System empfiehlt sich diese offensive Strategie und nicht

eine Flucht nach vorn in ein EQR/ECVET-System, das die Probleme nur vermehren und verschärfen würde.

Ein solches Plädoyer kann sich allerdings nicht nur auf die Bilanz der Vor- und Nachteile des Dualen Systems für Deutschland stützen, es muss auch den Horizont Europa einbeziehen.

3. Zur europapolitischen Strategie: Für schrittweisen Aufbau eines sozialen Europas und eine Politik, die die Akzeptanz Europas fördert

Ein wichtiges Argument für die Einführung des EQR/ECVET-Systems lautet ja auch, Deutschland müsse in dieser Sache um Europas willen gegebenenfalls auch Verluste hinnehmen, Europa habe eben "seinen Preis". Außerdem dürfe man sich nicht innerhalb Europas isolieren mit einer Position, die nur durch die Abwägung der Vor- und Nachteile, die mit der Einführung des EQR/ECVET-Systems für die deutschen Unternehmen und Arbeitnehmer verbunden wären, bestimmt ist.

Diese weit verbreiteten Argumente und die jüngste Entwicklung des Projekts Europa (Stichwort Ablehnung der europäischen Verfassung durch Frankreich und die Niederlande) erfordern drei grundsätzliche Anmerkungen zu der europapolitischen Grundposition, in deren Kontext das Plädoyer für eine Ablehnung des EQR/ECVET-Systems steht:

(1) Eine begründete Ablehnung des EQR/ECVET-Systems wäre kein Ausdruck von Europafeindlichkeit, sondern im Gegenteil eine **realistische Strategie, Ausbreitung und Verschärfung von Europafeindlichkeit zu verhindern**: Das anvisierte System würde so viele neue Verfahren (Stichwort Bürokratie) und so hohe Kosten mit sich bringen, vor allem aber so gravierende Folgeprobleme verursachen, dass allein dies schon vielfältige Quelle von Kritik an der EU und damit auch von Europafeindlichkeit wäre. Vor allem würde die im EQR/ECVET-System angelegte Angleichung der Ausbildungsbedingungen auf niedrigem und immer niedrigerem Niveau, die mittelfristig zu Taylorisierung der Arbeitsorganisation und Verschlechterung der Entlohnungsbedingungen – und damit auch der Arbeits- und Lebensbedingungen - führt, mit großer Wahrscheinlichkeit Europafeindlichkeit erzeugen bzw. verstärken. Reaktionen eines regressiven Nationalismus liegen unter solchen Rahmenbedingungen bekanntlich nahe. Insofern bedeutet eine Ablehnung der aktuellen Vorschläge der Kommission nicht nur keine Ablehnung der Europäischen Union, sondern eine Voraussetzung (u. a.), für die EU längerfristig Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhalten bzw. zu schaffen.

Eine dauerhaft tragfähige positive Bewertung des Projekts Europa ist mit der vorgesehenen Transformation der nationalen Berufsbildungssysteme in einen Bildungsmarkt nicht kompatibel. Die Kommission und die sie stützenden Kräfte verfolgen mit dem EQR/ECVET-System Partialinteressen (Interessen eines Teils der Produktions- und

Dienstleistungsunternehmen, vor allem aber der Anbieter von Bildungs- und bildungsbezogenen Dienstleistungen), nicht die Interessen der europäischen Bevölkerung insgesamt, insbesondere nicht die Interessen der Arbeitnehmer. Insofern ist ein Akzeptieren dieser Vorschläge unter dem Diktat eines bedingungslosen “Ja zu Europa” nicht angebracht. Die Kommission ist nicht Europa. Die Haltung der Gewerkschaften zu der auf europäischer Ebene konzipierten, gesteuerten und “offen koordinierten” Politik muss sich nach deren Inhalten bestimmen.

Angesichts des negativen Ausgangs der Referenden in Frankreich und den Niederlanden und der auch in Deutschland rasch wachsenden Skepsis in bezug auf den Nutzen der EU steht im Grunde sowieso eine Diskussion um das von den Bürgern gewollte Europa an⁵⁶. Auch wenn diese Diskussion von interessierten Politikern und Medien jetzt auf die Frage des Beitritts der Türkei eingeeengt wird, geht es dabei auch oder sogar primär um soziale Fragen. Das zeigte z. B. die Verteilung der ablehnenden Stimmen in Frankreich, wo die Auseinandersetzung um die EU-Verfassung schwergewichtig mit Kritik an der neoliberalen Politik der EU und deren sozialen Folgen geführt wurde, sehr deutlich (Le Monde, 1. 6. 2005). Zu den sozialen Fragen gehören Ausbildung und Berufseintritt von Jugendlichen unmittelbar dazu, in Frankreich, aber auch in Deutschland.

(2) Die Gewerkschaften haben seit langem das **Ziel eines “sozialen Europas”** als Orientierungsrahmen für gewerkschaftliche Europapolitik entwickelt. Mit diesem Ziel ist die Transformation eines öffentlich geregelten und auf dem Berufsprinzip basierenden Berufsbildungssystems in einen Bildungsmarkt ganz offensichtlich nicht vereinbar; es sei nur noch einmal erinnert an den damit verbundenen Abbau von Regelungen, die immer auch die (jungen) Arbeitnehmer schützen, an den sich aus schmalen Ausgangsqualifikationen ergebenden Zwang für Arbeitnehmer, immer wieder neue Bildungsleistungen zu “kaufen”, an die Verschlechterung von horizontalen Mobilitätsmöglichkeiten und an die Folgen für Entlohnung und Interessenvertretung (Kap. V).

Ziel eines sozialen Europas ist die Angleichung der Qualität der Arbeits- und Lebensbedingungen in allen europäischen Ländern auf hohem Niveau. Das kann in Ländern mit vergleichsweise schlechten Ausbildungs-, Arbeits- und Entlohnungsbedingungen die Transformation des bestehenden Bildungssystems erfordern, in anderen Ländern die Aufrechterhaltung dieses Systems, wenn es bereits ein relativ hohes Niveau dieser

⁵⁶ Es besteht allerdings die Möglichkeit, dass die Kommission, gerade angesichts ihrer Niederlagen und wachsender Zweifel am Nutzen der EU, jetzt versucht, rasch das EQR/ECVET-System durchzusetzen und mit einem “Erfolg” in dieser Beziehung Terrain gutzumachen; dies umso mehr, als die offiziellen Begründungen für EQR und ECVET bislang weitgehend unwidersprochen vielfältigen Nutzen für Wirtschaft und Bevölkerung versprechen und Zeitdruck eine Durchsetzung eher erleichtert.

Bedingungen gewährleistet⁵⁷. Angleichung auf hohem Niveau bedeutet notwendigerweise für Länder mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen Unterschiedliches, auch unterschiedliche Veränderungsnotwendigkeiten. Die Entscheidung für oder gegen den Erhalt der bestehenden Systeme muss sich also an deren Funktionalität oder Disfunktionalität für die Interessen aller Akteure der Gesellschaft, insbesondere der Arbeitnehmer, orientieren.

Bei einem Plädoyer für den Erhalt des Dualen Systems geht es insofern zwar einerseits auch um die Aufrechterhaltung der bestehenden Strukturen in Deutschland, insofern sie zentraler Bestandteil einer sozioökonomischen Struktur sind, die in diesem Land – trotz fehlender Rohstoff- und Klimavorteile – nicht nur vergleichsweise gute Voraussetzungen für die Wirtschaft, sondern zugleich vergleichsweise gute Qualifizierungs-, Arbeits- und Lebensbedingungen für die Arbeitnehmer schafft. Andererseits aber kann das Duale System in der Perspektive einer Angleichung der Ausbildungs-, Arbeits- und Lebensbedingungen auf hohem Niveau einen guten Bezugspunkt für Länder mit schlechteren Ausgangsbedingungen darstellen.

Auch in der Perspektive eines längerfristigen Zusammenwachsens der Mitgliedsstaaten zu einer europäischen Gesellschaft ist also der Erhalt des Dualen Systems sinnvoll: Die Zerstörung der gewachsenen Strukturen des deutschen Berufsbildungssystems, die aus der Implementation des EQR/ECVET-Systems resultieren würde, und die damit verbundene Angleichung der Qualifikationsversorgung auf dem untersten – durch die Situation in angelsächsischen Ländern mit ihren Modulsystemen vorgezeichneten – Niveau würde relativ rasch eintreten und dann bald irreversibel sein; dies zeigte ein Durchdenken möglicher Entwicklungsszenarios (Kap. V). Eine Angleichung auf höherem Niveau hingegen erfordert ein langjähriges Wachsen von Strukturen – mit Zwischenlösungen, auch bilateralen Zwischenlösungen, und mit “vertrauensbildenden” kleinen Schritten.

(3) In einem realistischen Konzept des Zusammenwachsens der Gesellschaften Europas über Zwischenstufen kann und sollte die **“Diversität”** (Unterschiedlichkeit) der konkreten Gesellschaftsstrukturen – so insbesondere der nationalen Bildungssysteme – längerfristig, vielleicht sogar auf Dauer akzeptiert werden: Diese Diversität ist nicht nur Produkt unterschiedlicher kultureller Traditionen, wie oft argumentiert wird, sondern auch Produkt (und zugleich natürlich Verstärker) der jeweiligen Position der Mitgliedsländer in der internationalen Arbeitsteilung. Diese ist unter anderem durch geographische Bedingungen mitbestimmt und kann sich schon allein deswegen nie voll angleichen; sie verschwindet auch heute trotz Transplants und Multinationalen nicht, auch wenn sie sich restrukturiert. Und vor allem ist diese Diversität natürlich auch Sediment jahrzehntelanger Traditionen der Arbeitsorganisation, der Aushandlung von Interessen zwischen

⁵⁷ Allerdings erfordert dies Brückenlösungen, die den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, die noch nicht so schnell verschwinden werden, Rechnung tragen.

Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie des Rechts, die sich auch im Bewusstsein und in den Werten der Gesellschaften verankert haben. Kurzum: Diese Unterschiede werden de facto sowieso nicht verschwinden, alle anderen Erwartungen sind voluntaristisch. Die Prognosen einer naturwüchsigen Konvergenz der europäischen Berufsbildungssysteme halten den empirischen Untersuchungen ihrer Entwicklung, die bleibende Varianzen und unterschiedliche Entwicklungspfade zeigen, und auch modernisierungs- und sozialstrukturtheoretischen Analysen nicht stand (Münk 2003, S. 56).

Politisch begründet sich daraus eine **Strategie der “Einheit durch die Vielfalt”** (ebd.), d. h. einer Langfristentwicklung, in der ein “europäischer Bildungsraum” im Rahmen eines sozialen Europas in demokratischen Prozessen schrittweise, über Zwischenstufen, hergestellt wird und allmählich zur Angleichung der Qualität und gesellschaftlichen Funktionalität von Ausbildung, nicht ihrer konkreten Formen führt.

Fazit: In einer Strategie des Aufbaus eines sozialen Europas ist der Erhalt des Dualen Systems nicht nur möglich, sondern auch sinnvoll. Allerdings sind in diesem Kontext gezielte Stärkung und Modernisierung des Dualen Systems unabdingbar: Zum einen müssen natürlich die Funktionalitäten des Systems für seine Nutzer erhalten und verbessert werden. Zum anderen müssen Übersetzungs- und Brückenlösungen zwischen Bildungssystemen und -bereichen im Sinne der oben (Kap. IV) genannten “bescheideneren Alternativen” zum EQR/ECVET-System geschaffen oder ausgebaut werden: Lösungen, die die tatsächlich notwendigen Voraussetzungen für die allmähliche Entstehung eines europäischen Arbeitsmarktes – eine gewisse Transparenz von Qualifikationen, die Erleichterung grenzüberschreitender Mobilität und die Durchlässigkeit zwischen Bildungssystemen – gewährleisten. Das können sowohl bilaterale als auch gesamteuropäische Lösungen sein. Die Dokumentation von Bildungs- und von Berufsverläufen im EuroPass ist hierfür ein erster Schritt; er kann und muß je nach Konstellation und Bedarf durch andere – bestehende und neue – Lösungen ergänzt werden, die den konkreten Problemen angemessen sind.

Anhang I: Die acht Stufen des Europäischen Qualifikationsrahmens nach Lernergebnissen

Stufe	Kenntnisse	Fertigkeiten	Persönliche und fachliche Kompetenz			
			(i) Selbstständigkeit und Verantwortung	(ii) Lernkompetenz	(iii) Kommunikationskompetenz und soziale Kompetenz	(iv) Fachliche und berufliche Kompetenz
1	Grundlegende allgemeine Kenntnisse auffrischen	Grundlegende Fertigkeiten zur Erledigung einfacher Aufgaben einsetzen	Arbeits- oder Lernaufgaben unter direkter Anleitung ausführen und persönliche Effektivität in einfachen, stabilen Kontexten demonstrieren	Lernberatung annehmen	Auf einfache schriftliche und mündliche Kommunikation reagieren; eigene soziale Rolle demonstrieren	Bewusstsein für Problemlösungsverfahren demonstrieren
2	Sich die Grundlagen eines Bereichs vergegenwärtigen und verstehen, Wissensspektrum ist auf Fakten und Grundideen beschränkt	Fertigkeiten und Schlüsselkompetenzen nutzen, um Aufgaben zu erledigen, wobei das Handeln von routine- und strategiebezogenen Regeln bestimmt ist; grundlegende Methoden, Werkzeuge und Materialien auswählen und anwenden	Begrenzte Verantwortung für die Verbesserung der Arbeits- oder Lernleistung in einfachen und stabilen Kontexten und in gewohnten homogenen Gruppen übernehmen	Lernberatung nachfragen	Auf einfache, aber detaillierte schriftliche und mündliche Kommunikation reagieren; Rolle an verschiedene soziale Umgebungen anpassen	Probleme unter Nutzung vorgegebener Informationen lösen
3	Fachspezifische Kenntnisse anwenden, die Prozesse, Techniken, Materialien, Instrumente, Ausrüstung, Terminologie und einige theoretische Gedanken umfassen	Eine Reihe fachspezifischer Fertigkeiten zur Ausführung von Aufgaben nutzen und persönliche Auslegung durch Auswahl und Anpassung von Methoden, Werkzeugen und Materialien demonstrieren; verschiedene Handlungsansätze bewerten	Verantwortung für die Ausführung von Aufgaben übernehmen und eine gewisse eigenständige Rolle beim Arbeiten und Lernen demonstrieren, wobei der Kontext allgemein stabil ist, sich aber einige Faktoren ändern	Eigenverantwortlich lernen	Detaillierte schriftliche und mündliche Kommunikation produzieren (und darauf reagieren) Verantwortung für eigenes Verständnis und Verhalten übernehmen	Probleme mit Hilfe bekannter Informationsquellen lösen und dabei einige soziale Fragen berücksichtigen

Anhang I: Die acht Stufen des Europäischen Qualifikationsrahmens nach Lernergebnissen (*Fortsetzung*)

Stufe	Kenntnisse	Fertigkeiten	Persönliche und fachliche Kompetenz			
			(i) Selbstständigkeit und Verantwortung	(ii) Lernkompetenz	(iii) Kommunikationskompetenz und soziale Kompetenz	(iv) Fachliche und berufliche Kompetenz
4	Ein breites Spektrum fachspezifischer praktischer und theoretischer Kenntnisse nutzen	Durch Anwendung von Fachwissen und Nutzung von Fachinformationsquellen strategische Ansätze für Aufgaben entwickeln, die sich bei der Arbeit oder beim Lernen ergeben; Ergebnisse nach dem gewählten strategischen Ansatz bewerten	Unter Anleitung die eigene Rolle in Arbeits- oder Lernkontexten gestalten, die in der Regel vorhersehbar sind und in denen viele Faktoren mitspielen, die Veränderungen bewirken und die sich zum Teil gegenseitig beeinflussen; Vorschläge für eine Verbesserung der Ergebnisse vorlegen; Routinetätigkeiten anderer beaufsichtigen und eine gewisse Verantwortung für die Unterweisung anderer übernehmen	Selbststeuerung des Lernens demonstrieren	Detaillierte schriftliche und mündliche Kommunikation in ungewohnten Situationen produzieren (und darauf reagieren) Eigenes Verständnis für eine Verhaltensänderung nutzen	Probleme lösen unter Einbeziehung von Informationen aus Fachquellen und unter Berücksichtigung einschlägiger sozialer und ethischer Fragen
5	Breite theoretische und praktische Kenntnisse nutzen, die häufig fachspezifisch sind, und Bewusstsein für die Grenzen der Wissensbasis demonstrieren	Strategische und kreative Antworten bei der Suche nach Lösungen für genau definierte, konkrete und abstrakte Probleme entwickeln; Übertragung theoretischen und praktischen Wissens beim Finden von Problemlösungen demonstrieren	Eigenständig Projekte leiten, die eine Problemlösung erfordern, wobei viele Faktoren mitspielen, die sich zum Teil gegenseitig beeinflussen und zu unvorhersehbaren Veränderungen führen; bei der Entwicklung von Projekten Kreativität zeigen; Menschen führen und die eigene Leistung und die Leistung anderer prüfen. Andere unterweisen und eine Teamleistung entwickeln	Das eigene Lernen bewerten und den Lernbedarf für eine Weiterqualifizierung ermitteln	Kollegen, Vorgesetzten und Kunden gut strukturiert und kohärent Ideen übermitteln und dabei qualitative und quantitative Informationen nutzen; eine umfassende, verinnerlichte persönliche Sicht der Welt zum Ausdruck bringen, die die Beziehung zu anderen wiedergibt	Antworten auf abstrakte und konkrete Probleme formulieren; Erfahrung mit operationellen Wechselwirkungen in einem Bereich demonstrieren; auf der Grundlage der Kenntnis einschlägiger sozialer und ethischer Fragen ein Urteil abgeben

Anhang I: Die acht Stufen des Europäischen Qualifikationsrahmens nach Lernergebnissen (*Fortsetzung*)

Stufe	Kenntnisse	Fertigkeiten	Persönliche und fachliche Kompetenz			
			(i) Selbstständigkeit und Verantwortung	(ii) Lernkompetenz	(iii) Kommunikationskompetenz und soziale Kompetenz	(iv) Fachliche und berufliche Kompetenz
6	<p>Detaillierte theoretische und praktische Fachkenntnisse nutzen. Zum Teil handelt es sich um hochspezialisiertes Fachwissen, das ein kritisches Verständnis der Theorien und Grundsätze voraussetzt</p>	<p>Beherrschung von Methoden und Instrumenten in einem komplexen Fachgebiet sowie Innovationsfähigkeit bezüglich der eingesetzten Methoden demonstrieren;</p> <p>Argumente für die Problemlösung finden und vertreten</p>	<p>Verantwortung bezüglich administrativer Gestaltung, Ressourcen- und Teammanagement in Arbeits- und Lernkontexten demonstrieren, die unvorhersehbar sind und in denen komplexe Probleme mit vielen sich gegenseitig beeinflussenden Faktoren gelöst werden müssen;</p> <p>bei der Entwicklung von Projekten Kreativität und bei Managementprozessen Initiative zeigen, was auch die Unterweisung anderer zur Entwicklung einer Teamleistung umfasst</p>	<p>Eigenes Lernen konsequent bewerten und Lernbedarf feststellen</p>	<p>Ideen, Probleme und Lösungen sowohl gegenüber einem Fachpublikum als auch gegenüber Nichtfachleuten kommunizieren und dabei eine Reihe von Techniken unter Einbeziehung qualitativer und quantitativer Informationen nutzen;</p> <p>eine umfassende, verinnerlichte persönliche Sicht der Welt zum Ausdruck bringen, die Solidarität mit anderen bezeugt</p>	<p>Relevante Daten in einem Fachgebiet zur Problemlösung zusammentragen und integrieren;</p> <p>Erfahrung mit operationellen Wechselwirkungen in einem komplexen Umfeld demonstrieren;</p> <p>auf der Grundlage sozialer und ethischer Fragen, die sich bei der Arbeit oder beim Lernen ergeben, ein Urteil abgeben</p>
7	<p>Hochspezialisiertes theoretisches und praktisches Wissen nutzen, wobei es sich teils um aktuelles Fachwissen handelt. Dieses Wissen bietet eine Grundlage für Originalität bei der Entwicklung und/oder Anwendung von Ideen.</p> <p>Kritisches Bewusstsein für Fachthemen in diesem Bereich und an der Schnittstelle zwischen verschiedenen Bereichen demonstrieren</p>	<p>Eine forschungsbasierte Problemdiagnose erstellen durch Integration von Wissen aus neuen oder interdisziplinären Bereichen und anhand von unvollständigen und eingeschränkten Informationen ein Urteil abgeben;</p> <p>als Reaktion auf neu entstehende Kenntnisse und Techniken neue Fertigkeiten entwickeln</p>	<p>Führungsqualitäten und Innovationsfähigkeit in ungewohnten, komplexen und unvorhersehbaren Arbeits- und Lernkontexten demonstrieren, in denen komplexe Probleme mit vielen sich gegenseitig beeinflussenden Faktoren gelöst werden müssen.</p> <p>Strategische Leistung der Teams prüfen</p>	<p>Eigenständigkeit in der Steuerung des Lernens und ein gutes Verständnis der Lernprozesse demonstrieren</p>	<p>Projektergebnisse, Methoden und zugrunde liegende Prinzipien gegenüber einem Fachpublikum und gegenüber Nichtfachleuten kommunizieren und dabei passende Techniken einsetzen.</p> <p>Soziale Normen und Beziehungen eingehend untersuchen und reflektieren und Maßnahmen durchführen, um sie zu verändern</p>	<p>Probleme lösen durch Integration komplexer, manchmal unvollständiger Wissensquellen in neuen und ungewohnten Kontexten;</p> <p>Erfahrung mit operationellen Wechselwirkungen bei der Gestaltung des Wandels in einem komplexen Umfeld demonstrieren;</p> <p>auf soziale, wissenschaftliche und ethische Fragen, die bei Arbeit und Lernen auftreten, reagieren</p>

Anhang I: Die acht Stufen des Europäischen Qualifikationsrahmens nach Lernergebnissen (*Fortsetzung*)

Stufe	Kenntnisse	Fertigkeiten	Persönliche und fachliche Kompetenz			
			(i) Selbstständigkeit und Verantwortung	(ii) Lernkompetenz	(iii) Kommunikationskompetenz und soziale Kompetenz	(iv) Fachliche und berufliche Kompetenz
8	<p>Fachwissen nutzen, um neue und komplexe Ideen, die in einem Bereich völlig neu sind, kritisch zu analysieren, zu bewerten und zu verbinden;</p> <p>vorhandenes Wissen und/oder Berufspraxis in einem Bereich oder an der Schnittstelle zwischen Bereichen erweitern oder neu definieren</p>	<p>Projekte, die zu neuen Erkenntnissen und neuen Verfahrenslösungen führen, erforschen, entwickeln, gestalten, durchführen und anpassen</p>	<p>Substanzielle Führungsqualitäten, Innovationsfähigkeit und Eigenständigkeit in neuartigen Arbeits- und Lernkontexten demonstrieren, in denen komplexe Probleme mit vielen sich gegenseitig beeinflussenden Faktoren gelöst werden müssen</p>	<p>Die Fähigkeit zum nachhaltigen Engagement für die Entwicklung neuer Ideen oder Prozesse und ein gutes Verständnis der Lernprozesse demonstrieren</p>	<p>Mit Autorität kommunizieren durch Teilnahme an einem kritischen Dialog mit Fachkollegen;</p> <p>soziale Normen und Beziehungen untersuchen und reflektieren und Maßnahmen einleiten, um sie zu verändern</p>	<p>Neue und komplexe Ideen kritisch analysieren, bewerten und verbinden und auf der Grundlage dieser Prozesse strategische Entscheidungen treffen;</p> <p>Erfahrung mit operationellen Wechselwirkungen und die Fähigkeit, in einem komplexen Umfeld strategische Entscheidungen zu treffen, demonstrieren;</p> <p>soziale und ethische Weiterentwicklung durch Aktionen fördern</p>

Anhang II: Ergänzende Informationen zu den Stufen im EQF

Stufe	Typische Aspekte als Nachweis der Qualifikation auf jeder Stufe
1	<p>Einfache und stabile Lernkontexte und Schwerpunkt auf allgemeinem Erwerb grundlegender Kompetenzen.</p> <p>Lernen normalerweise während der Pflichtschulzeit als Beitrag zur Allgemeinbildung, aber auch im Rahmen von Erwachsenenbildungsprogrammen (einschließlich allgemeiner Erwachsenenbildung) und in nichtformalen und informellen Lernumgebungen.</p> <p>Bei formaler Unterrichtung Jugendlicher werden grundlegende Kenntnisse und Fertigkeiten unter Aufsicht mit Methoden des Direktunterrichts vermittelt. Gelernt wird in der Regel in einer Schule oder Fachschule (college), einem Ausbildungszentrum, einem außerschulischen Ausbildungsprogramm oder einem Unternehmen. Meist etablierte und regulierte Lerninhalte. Aber die Entwicklung grundlegender Kompetenzen ist auch eng mit informellem Lernen in der Gemeinschaft und am Arbeitsplatz verbunden.</p> <p>Gremien zur Regulierung von Bildung und Ausbildung betreiben Qualitätssicherungssysteme für formale Qualifikationen der Stufe 1.</p> <p>Der Erwerb von Qualifikationen der Stufe 1 führt zu weiteren Lernmöglichkeiten und eröffnet Zugang zu ungelernter Beschäftigung, die ein weiteres Ausbildungselement beinhalten kann. Diese Stufe ist häufig der Einstieg in lebenslanges Lernen für Menschen ohne Qualifikation.</p> <p>Laut Beratungspapier können zwischen 20 und 40 Leistungspunkten für Stufe 1 vergeben werden.</p>
2	<p>Stabile Lernkontexte und Schwerpunkt auf Erweiterung grundlegender Kompetenzen (einschließlich Schlüsselkompetenzen)</p> <p>Beim Lernen auf dieser Stufe handelt es sich um formales Lernen während der Pflichtschulzeit, das eine Einführung ins Arbeitsleben beinhalten kann. Das Lernen findet in der Regel in einer Schule, Weiterbildungseinrichtung, Fachschule (college), einem Ausbildungszentrum oder Unternehmen statt. Auch auf nichtformaler Ebene im Rahmen von arbeitsplatzbezogenen Maßnahmen oder lokalen Volkshochschulkursen kann das Lernen stattfinden.</p> <p>Kenntnisse und Fertigkeiten werden formal unter Anleitung durch Direktunterricht und Coaching erworben.</p> <p>Etablierte und regulierte Lerninhalte. Aber die Entwicklung grundlegender Kompetenzen ist häufig eng mit informellem Lernen in der Gemeinschaft und am Arbeitsplatz verbunden.</p> <p>Gremien zur Regulierung von Bildung und Ausbildung bestimmen die Qualitätssicherungssysteme für formale Qualifikationen der Stufe 2.</p> <p>Der Erwerb von Qualifikationen der Stufe 2 befähigt zu qualifikationsbasierten Ausbildungsprogrammen und eröffnet Zugang zu ungelernter Beschäftigung, die ein weiteres Ausbildungselement beinhalten kann. Diese Stufe kann der Einstieg in lebenslanges Lernen sein.</p> <p>Laut Beratungspapier können zwischen 40 und 60 Leistungspunkten für Stufe 2 vergeben werden.</p>

Anhang II: Ergänzende Informationen zu den Stufen im EQF (*Fortsetzung*)

Stufe	Typische Aspekte als Nachweis der Qualifikation auf jeder Stufe
3	<p>Allgemein stabile Lernkontexte zur Weiterentwicklung und Demonstration von Kompetenz auf dieser Stufe, aber einige Faktoren verändern sich von Zeit zu Zeit, was persönlichen Gestaltungsraum zur Verbesserung der eingesetzten Methoden bietet. Bei Absolventen dieser Qualifikationsstufe ist meist ein gewisses Maß an Arbeits- oder Lernerfahrung vorhanden.</p> <p>Der Erwerb von Qualifikationen der Stufe 3 bedeutet formales Lernen in der Sekundarstufe II oder der Erwachsenenbildung (einschließlich arbeitsmarktbezogenen Volkshochschulkursen) in Schulen, Fachschulen (colleges) und Ausbildungszentren oder Lernen am Arbeitsplatz. Es bedeutet auch nichtformales Lernen durch Arbeit. Diese Qualifikationen der Stufe 3, die in der Regel teilweise mit der Sekundarstufe II oder einer Grundausbildung in einem Geschäftsbereich verbunden sind, bescheinigen eine Allgemeinbildung und Kompetenzbasis, die für viele berufliche Aufgaben qualifiziert.</p> <p>Direktunterricht und Coaching sind die Hauptmerkmale der formalen Lernprogramme. Etablierte und regulierte Inhalte. Nichtformale Lernangebote im Rahmen von arbeitsbasierten und Gemeinschaftsprogrammen vorhanden.</p> <p>Gremien zur Bildungsregulierung auf Bereichsebene bestimmen die Qualitätssicherung für Qualifikationen der Stufe 3.</p> <p>Qualifikationen der Stufe 3 befähigen üblicherweise zur Beschäftigung in Anlernberufen und eröffnen Zugang zu Fortbildung und Hochschule. Diese Stufe kann eine Schlüsselbedeutung im lebenslangen Lernen haben.</p> <p>Laut Beratungspapier können zwischen 60 und 90 Leistungspunkten für Stufe 3 vergeben werden.</p>
4	<p>Der Kontext für die Entwicklung und Demonstration von Kompetenz auf dieser Stufe ist gewöhnlich vorhersehbar. Es gibt viele Faktoren, die eine Veränderung im Lernkontext bewirken können, und einige hängen miteinander zusammen. Bei Absolventen dieser Qualifikationsstufe sind in der Regel Arbeits- oder Lernerfahrungen in einem bestimmten Bereich vorhanden.</p> <p>Der Erwerb von Qualifikationen der Stufe 4 umfasst in der Regel den Abschluss der Sekundarstufe II sowie formale Weiterbildung nach der Pflichtschulzeit einschließlich arbeitsmarktbezogene Ausbildung und allgemeine Erwachsenenbildung. Das Lernen findet in verschiedenen Einrichtungen statt und kann auch nichtformales Lernen durch Arbeit umfassen. Qualifikationen der Stufe 4 werden auch als Einstieg zu Bildungsangeboten im Hochschulbereich benutzt.</p> <p>Coaching ist in der Regel das Hauptmerkmal des Lernprogramms. Die Inhalte formaler Lernprogramme sind etabliert und werden von den in dem Bereich zuständigen Gremien geregelt. Qualitätssicherung auf der Stufe 4 beruht weitgehend auf einer fachlichen Überprüfung auf der Grundlage von einrichtungs- oder bereichsbezogenen Vereinbarungen.</p> <p>Diese Qualifikationsstufe eröffnet üblicherweise Möglichkeiten zum Weiterlernen (u. a. auch im Hochschulbereich) und zu qualifizierter Beschäftigung. Diese Qualifikationsstufe fördert auch die fachliche Weiterbildung derjenigen, die sich beruflich verbessern wollen. Qualifikationen der Stufe 4 eröffnen Zugang zu qualifizierten Tätigkeiten, die selbstständig ausgeführt werden können und Kontroll- und Koordinierungsaufgaben umfassen.</p> <p>Laut Beratungspapier können zwischen 90 und 120 Leistungspunkten für Stufe 4 vergeben werden.</p>

Stufe	Typische Aspekte als Nachweis der Qualifikation auf jeder Stufe
5	<p>In typischen Lernsituationen dieser Stufe müssen in einem vorgegebenen Lernprozess Probleme gelöst werden. Es gibt viele Faktoren, die sich teilweise gegenseitig beeinflussen, und daher sind Veränderungen im Kontext bisweilen nicht vorhersehbar. Das Lernen basiert auf Erfahrungen in einem bestimmten Bereich, häufig einem Fachbereich.</p> <p>Zu Qualifikationen der Stufe 5 führt üblicherweise der Abschluss eines Lernprogramms im Postsekundarbereich, wie z. B. eine Lehre zusammen mit nachfolgender Erfahrung in einem verwandten Bereich. Hochrangige Techniker und Manager haben diese Qualifikationen erworben, die häufig Bildung und Ausbildung im Sekundarbereich und im Tertiärbereich miteinander verbinden. Bei Hochschulqualifikationen auf dieser Stufe handelt es sich um Kurzprogramme (innerhalb des First Cycle) in dem im Bologna-Prozess entwickelten Rahmen, die oft auf Lehrbüchern für Fortgeschrittene basieren.</p> <p>Das Lernen auf dieser Stufe erfordert vom Lernenden ein gewisses Maß an Selbstständigkeit und führt in der Regel durch Coaching bei bewährten Verfahren und Kenntnissen zum Erfolg.</p> <p>Die Qualitätssicherung beruht weitgehend auf einer Evaluierung durch Experten entsprechend den einrichtungsspezifischen Verfahrenserfordernissen.</p> <p>Der Erwerb von Qualifikationen der Stufe 5 befähigt zur Teilnahme an Hochschulangeboten der Stufe 6 (häufig bei gewisser Leistungsfreistellung), zu hochqualifizierter Beschäftigung oder zum beruflichen Aufstieg durch verbesserte Anerkennung der beruflichen Befähigung. Diese Qualifikationen können auch direkten Zugang zu beruflichen Tätigkeiten bieten, die Führungsaufgaben umfassen.</p> <p>Laut Beratungspapier können (entsprechend dem Bologna-Prozess) zwischen 100 und 120 Leistungspunkten für Stufe 5 vergeben werden.</p>
6	<p>Die Lernsituationen der Stufe 6 sind in der Regel nicht stabil, es müssen komplexe Probleme im Lernprozess gelöst werden. Viele sich gegenseitig beeinflussende Faktoren bedeuten, dass eine Veränderung im Kontext nicht vorhersehbar ist. Es geht oft um sehr fachspezifische Themen.</p> <p>Der Erwerb von Qualifikationen der Stufe 6 findet gewöhnlich an Hochschulen statt. Aber auch Arbeitsumgebungen bieten einen ausreichend anspruchsvollen Kontext, so dass Bereichs- und Fachgremien anbieten, die auf diesem Weg erworbenen Qualifikationen anzuerkennen. Das Lernen auf der Stufe 6 baut auf der allgemeinen Sekundarbildung auf; es basiert zwar auf Lehrbüchern für Fortgeschrittene, beinhaltet üblicherweise aber auch einige führende Entwicklungen in dem betreffenden Fachgebiet. Über diese Qualifikationen verfügen Personen, die wissensbasierte Positionen für Fach- und Führungskräfte innehaben.</p> <p>Qualifikationen der Stufe 6 beziehen sich auf den ersten Zyklus (first cycle) des Hochschulstudiums in dem im Bologna-Prozess entwickelten Rahmen.</p> <p>Üblicherweise leiten Experten das Lernen entweder durch Direktunterricht oder durch praktisches Coaching. Die Lernenden haben nur begrenzte Kontrolle über formale Inhalte und die eingesetzten Methoden, es wird jedoch von ihnen erwartet, dass sie eigenständig recherchieren und sich mit Problemen auseinandersetzen.</p> <p>Die Qualitätssicherung beruht weitgehend auf einer Evaluierung durch Experten entsprechend den einrichtungsspezifischen Verfahrenserfordernissen, was in der Regel eine Prüfung durch Dritte beinhaltet.</p> <p>Qualifikationen der Stufe 6 ermöglichen Zugang zu hochqualifizierter Beschäftigung und dienen oft als Einstieg in eine Laufbahn im Fach- und Führungskräftebereich. Auch eröffnen Qualifikationen der Stufe 6 Zugang zur Weiterqualifizierung im Hochschulbereich.</p> <p>Laut Beratungspapier können (entsprechend dem Bologna-Prozess) zwischen 180 und 240 Leistungspunkten für Stufe 6 vergeben werden.</p>

Anhang II: Ergänzende Informationen zu den Stufen im EQF (*Fortsetzung*)

Stufe	Typische Aspekte als Nachweis der Qualifikation auf jeder Stufe
7	<p>Üblicherweise sind die Lernsituationen ungewohnt; es sind Probleme zu lösen mit vielen Faktoren, die sich gegenseitig beeinflussen und für den Einzelnen nicht unbedingt alle klar erkennbar sind. Viele Faktoren verändern sich und führen so zu einem komplexen und unvorhersehbaren Lernkontext. Es geht oft um sehr fachspezifische Themen.</p> <p>Das formale Studium für Qualifikationen der Stufe 7 findet in der Regel in speziellen Hochschulen statt und vermittelt Wissen und Kenntnisse, die auf dem üblicherweise auf Stufe 6 erworbenen Wissen aufbauen oder dieses erweitern bzw. vertiefen. Bereichs- und Fachgremien bieten an, die in einer Arbeitsumgebung erzielten Lernleistungen dieser Stufe anzuerkennen. Über diese Qualifikationen verfügen leitende Fach- und Führungskräfte.</p> <p>Qualifikationen der Stufe 7 beziehen sich auf den zweiten Zyklus (second cycle) des Hochschulstudiums in dem im Bologna-Prozess entwickelten Rahmen.</p> <p>Das Lernen ist in der Regel mit selbstständigem Arbeiten mit anderen Personen auf der gleichen oder einer höheren Stufe verbunden. Arbeit und Lernen können in gewissem Umfang entsprechend den eigenen Interessen gestaltet werden. Ein gewisses Maß an Beratung anderer hochrangiger Beschäftigter in dem Bereich wird üblicherweise erwartet.</p> <p>Die Qualitätssicherung beruht weitgehend auf einer Evaluierung durch gleichrangige Experten entsprechend den einrichtungsspezifischen Verfahrenserfordernissen.</p> <p>Qualifikationen der Stufe 7 ermöglichen Zugang zu Beschäftigung und zu beruflichem Aufstieg in dem betreffenden (oder einem eng verwandten) Fachbereich. Sie eröffnen auch den Zugang zu fachlicher Weiterqualifizierung im Hochschulbereich.</p> <p>Laut Beratungspapier können (entsprechend dem Bologna-Prozess) zwischen 90 und 120 Leistungspunkten für Stufe 7 vergeben werden.</p>
8	<p>Die Lernsituationen für Qualifikationen der Stufe 8 sind völlig neu, und es sind Probleme zu lösen, bei denen viele, sich gegenseitig beeinflussende Faktoren mitspielen, die sich teilweise verändern und für den Einzelnen nicht klar erkennbar sind; daher sind sie nicht vorhersehbar und führen so zu einem komplexen und unvorhersehbaren Lernkontext. Es handelt sich um hochspezialisierte Lerninhalte.</p> <p>Das Studium für diese Qualifikationen findet überwiegend in speziellen Hochschulen statt. Wer eine Qualifikation der Stufe 8 erreicht, hat ein systematisches Verständnis eines Fachbereichs sowie die Beherrschung von Fertigkeiten und Methoden der Forschung in diesem Bereich nachgewiesen.</p> <p>Qualifikationen der Stufe 8 beziehen sich auf den dritten Zyklus (third cycle) des Hochschulstudiums in dem im Bologna-Prozess entwickelten Rahmen.</p> <p>Das Lernen auf dieser Stufe ist zumeist unabhängig von formalen Lernprogrammen und geschieht in Eigeninitiative unter der Anleitung anderer hochrangiger Experten. Häufig coachen Personen, die auf dieser Stufe arbeiten, andere, so dass diese ein hohes Niveau an Fachkenntnis erlangen.</p> <p>Die Qualitätssicherung beruht weitgehend auf einem fachlichen Peer Review entsprechend den einrichtungsspezifischen Verfahrenserfordernissen.</p> <p>Qualifikationen der Stufe 8 eröffnen Zugang zu Beschäftigung in spezialisierten Fachbereichen und ermöglichen denjenigen einen beruflichen Aufstieg, deren Aufgabenbereich Forschungs-kompetenz, wissenschaftliches Arbeiten und Führungsqualitäten erfordert.</p>

Anhang III: Als Orientierung dienende Zusammenfassung der EQF-Stufen

Stufe	Kurze Zusammenfassung der Qualifikationsniveaus
1	Qualifikationen der Stufe 1 umfassen grundlegende allgemeine Kenntnisse und Fertigkeiten sowie die Fähigkeit, in einem strukturierten Kontext einfache Aufgaben unter direkter Anleitung auszuführen. Die Entwicklung von Lernkompetenz erfordert eine strukturierte Unterstützung. Diese Qualifikationen sind nicht berufsspezifisch und werden oft von Personen angestrebt, die noch keine Qualifikation besitzen.
2	Qualifikationen der Stufe 2 umfassen ein begrenztes Spektrum an im Wesentlichen konkreten und allgemeinen Kenntnissen, Fertigkeiten und Kompetenzen. Die Kompetenzen werden in einem angeleiteten Kontext angewandt. Lernende lernen bis zu einem gewissen Grad eigenverantwortlich. Einige dieser Qualifikationen sind berufsspezifisch, die meisten umfassen jedoch eine allgemeine Vorbereitung auf Arbeit und Lernen.
3	Qualifikationen der Stufe 3 umfassen eine breite Allgemeinbildung und fachspezifische praktische sowie grundlegende theoretische Kenntnisse; außerdem umfassen sie die Fähigkeit, Aufgaben nach Anweisung auszuführen. Lernende lernen eigenverantwortlich und verfügen über gewisse praktische Erfahrungen in einem spezifischen Arbeits- oder Lernbereich.
4	Qualifikationen der Stufe 4 umfassen signifikante fachspezifische praktische und theoretische Kenntnisse und Fertigkeiten. Darüber hinaus umfassen sie die Fähigkeit, fachspezifische Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen anzuwenden, Probleme selbständig zu lösen und andere zu beaufsichtigen. Lernende lernen selbstgesteuert und verfügen über praktische Arbeits- und Lernerfahrungen in üblichen oder neuen Zusammenhängen.
5	Qualifikationen der Stufe 5 umfassen breit angelegte theoretische und praktische Kenntnisse einschließlich Kenntnisse, die für einen spezifischen Arbeits- oder Lernbereich relevant sind. Darüber hinaus umfassen sie die Fähigkeit, Kenntnisse und Fertigkeiten zur Entwicklung strategischer Lösungen für genau definierte abstrakte und konkrete Probleme anzuwenden. Die Lernkompetenz auf dieser Stufe ist Grundlage für autonomes Lernen, und die Qualifikationen stützen sich auf operative Interaktionen in Arbeits- und Lernsituationen einschließlich Personalführung und Projektleitung.
6	Qualifikationen der Stufe 6 umfassen detaillierte theoretische und praktische Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenzen im Zusammenhang mit einem Lern- oder Arbeitsbereich, die teilweise an die neuesten Erkenntnisse im jeweiligen Fachgebiet anknüpfen. Diese Qualifikationen umfassen außerdem die Anwendung von Kenntnissen in den Bereichen Formulieren und Vertreten von Argumenten, Problemlösung und Urteilsfindung unter Einbeziehung sozialer und ethischer Aspekte. Qualifikationen auf dieser Stufe umfassen Lernergebnisse, die für einen professionellen Ansatz bei Tätigkeiten in einem komplexen Umfeld geeignet sind.
7	Qualifikationen der Stufe 7 umfassen selbstgesteuertes theoretisches und praktisches Lernen, das teilweise an die neuesten Erkenntnisse im jeweiligen Fachgebiet anknüpft und die Grundlage für eine eigenständige Entwicklung und Anwendung von Ideen – häufig in einem Forschungszusammenhang – darstellt. Diese Qualifikationen umfassen außerdem die Fähigkeit, Wissen zu integrieren und Urteile zu formulieren, die soziale und ethische Fragestellungen und Verantwortlichkeiten berücksichtigen und Erfahrungen mit der Bewältigung des Wandels in einem komplexen Umfeld widerspiegeln.
8	Qualifikationen der Stufe 8 umfassen die systematische Beherrschung eines hoch spezialisierten Wissensgebiets und die Fähigkeit zur kritischen Analyse und Synthese neuer und komplexer Ideen. Außerdem umfassen sie die Fähigkeit, substantielle Forschungsprozesse zu konzipieren, zu gestalten, zu implementieren und zu adaptieren. Darüber hinaus umfassen diese Qualifikationen Führungserfahrung im Bereich der Entwicklung neuer und kreativer Ansätze, die vorhandenes Wissen und die professionelle Praxis erweitern und erneuern.

Literatur

- Asendorf-Krings (1980): Asendorf-Krings I.: Facharbeiterqualifikation als Basis betrieblicher Rationalisierungsstrategien. In: U. Beck (Hg.): Bildungsexpansion und betriebliche Beschäftigungspolitik – aktuelle Entwicklungstendenzen im Vermittlungszusammenhang von Bildung und Beschäftigung
- Bainbridge, Murray (2000): Bainbridge S., Murray J.: Politische und rechtliche Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Ausbildungspolitik in der Europäischen Union, Teil 2: Von Maastricht bis Amsterdam. In: Berufsbildung 3/2000
- Bergen-Communiqué (2005): The European Higher Education Area – Achieving the Goals. Communiqué of the Conference of European Ministers responsible for Higher Education, Bergen, 19.–20. May 2005, www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050520_Bergen_Communique.pdf.
- BIBB (2002): Arbeitsgruppe Brügge-im-BIBB: Die europäische Öffnung der deutschen Berufsbildung – neue Herausforderungen und Chancen. In: BWP 6/2002
- BIBB (2005): Bildungsministerkonferenz gibt in Maastricht Erklärung zu Kreditpunktesystem und Europäischem Qualifikationsrahmen ab. In: BIBB Plus 2005/1
- Bjørnåvold (2000): Bjørnåvold J.: Making learning visible – identification, assessment and recognition of non-formal learning in Europe.
- Bjørnåvold (1997): Bjørnåvold J.: Identifizierung und Validierung von früher bzw. informell erworbenen Kenntnissen.
- Clemenceau (1994): Clemenceau P.: Die Gemeinschaftsprogramme im Bereich der beruflichen Bildung. Dreißig Jahre Zusammenarbeit, Aktionen, Konzertierung. In: Berufsbildung 3/1994
- Coles, Oates (2004): Coles M., Oates T.: European reference levels for education and training. An important parameter for promoting credit transfer and mutual trust, www.bologna-bergen2005.no/EN/Bol_sem/Seminars/050113-14Copenhagen/0412QF_of_EHEA-2.pdf.
- Commission (2005 a): Commission Européenne: European Credit for VET – Technical Specifications, Draft Working Document, EAC/A3/MAR, 2. 5. 2005
- Commission (2005 b): European Commission (2005): Information Note for the Conference of the Ministers for Higher Education in Bergen, Brüssel (21. 4.2005)

- Credit Transfer Technical Working Group (2005): European Credit System for VET (ECVET), Ms., (28. 6. 2005)
- DGB (2005): Synopse Berufsbildungsgesetz von 1969 und Berufsbildungsgesetz von 2005 (konsolidierte Fassung nach Artikel 1 des Gesetzes zur Reform der beruflichen Bildung Berufsbildungsgesetz. In: DGB: Berufsbildungsgesetz – was hat sich verändert?
- DGB (2005 a) Bewertung des neuen Berufsbildungsgesetzes. In: DGB: Berufsbildungsgesetz – was hat sich verändert?
- D'Iribarne (1994): D'Iribarne: Die europäische Bildungs- und Berufsbildungspolitik vor den Herausforderungen des Arbeitsmarkts und des europäischen Aufbauwerks. In: Berufsbildung 3/1994
- Drexel (1993): Drexel I.: Das Ende des Facharbeiteraufstiegs? Neue mittlere Bildungs- und Karrierewege in Deutschland und Frankreich – ein Vergleich
- Drexel (1997): Drexel I.: Die bilans de compétence – ein neues Instrument der Arbeits- und Bildungspolitik in Frankreich. In: AG QUEM (Hg.): Kompetenzentwicklung '97
- Drexel (2005): Drexel I.: Die Alternative zum Konzept des Berufs: Das Kompetenzkonzept – Intentionen und Folgeprobleme am Beispiel Frankreichs. In: M. Jacob, P. Kupka (Hg.): Die Bedeutung des Berufs für Ausbildung, Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt, BeitrAB 297, Nürnberg
- ECVET-Arbeitsgruppe (2004): Grundsätze und Bezugsrahmen für die Umsetzung eines europäischen Kredittransfersystems für den Bereich der beruflichen Bildung (ECVET) – Zwischenbericht der Arbeitsgruppe, europa.eu.int/comm/dgs/education_culture/Arbeitspapier_Grundsätze.doc
- Ehrke (2003): Ehrke M.: Modularisierung contra Beruflichkeit. http://www.bbig-reform.de/de/documents/forum_8_Modularisierung_Ehrke.pdf
- Enders u. a. (2002): Enders J., Haslinger S., Röntz G., Scherrer Ch. (2002): GATS-Verhandlungen im Bildungsbereich: Bewertung der Forderungen (Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung)
- Europäisches Parlament und Rat (2004a): Entscheidung über ein einheitliches gemeinschaftliches Rahmenkonzept zur Förderung der Transparenz der Qualifikationen und Kompetenzen (Europass). In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 31. 12. 2004
- Fahle (2001): Fahle K.: Das Memorandum über “Lebenslanges Lernen” im Kontext der europäischen Bildungszusammenarbeit. In: BWP 4/2001
- Fahle, Thiele (2003): Fahle K., Thiele P.: Der Brügge-Kopenhagen-Prozess – Beginn der Umsetzung der Ziele von Lissabon in der beruflichen Bildung. In: BWP 4/2003

- Greinert (1997): Greinert W.-D.: Kulturelle Tradition und berufliche Bildung. Zur Problematik des internationalen Vergleichs. In: Greinert W.-D. (Hg.): Vierzig Jahre Berufsbildungszusammenarbeit mit Ländern der Dritten Welt.
- Hanf, Reuling (2001): Hanf G., Reuling J.: "Qualifikationsrahmen" – ein Instrument zur Förderung der Bezüge zwischen verschiedenen Bildungsbereichen? In: BWP 6/2001
- Hanf, Hippach-Schneider (2005): Hanf G., Hippach-Schneider U.: Wozu dienen nationale Qualifikationsrahmen? – Ein Blick in andere Länder. In: BWP1/2005
- Heidemann (2004): Heidemann W.: Kreditpunkte schaffen Übergänge. In: Mitbestimmung 11/2004
- Hess u. a. (2005): Hess E., Spöttl G., Tutschner H.: Sektorale Bildungskooperation – über das Potential eines europäischen Politikansatzes. In: BWP 1/2005
- IG Metall, Ver.di (Hg.): Ohne Berufe geht es nicht. Wissenschaftler und Gewerkschafter für eine innovative Reform. Frankfurt/Berlin 2004
- Kopenhagen Koordinierungsgruppe (2003): Verstärkte Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung. Sachstandsbericht Oktober 2003
- Kommission (2000): Europäische Kommission: Memorandum über Lebenslanges Lernen, europa.eu.int/comm/education/life/index.html
- Kommission (2002 a): Europäische Kommission: Arbeitsprogramm für Allgemeine und Berufliche Bildung, EDUC 27, 20. 2. 2002
- Kommission (2002 b): Europäische Kommission: Aktionsplan für Qualifikation und Mobilität (Mitteilung der Kommission an den Rat vom 8. 2. 2002), europa.eu.int/cgi-bin/eur-lex/udl.pl?REQUEST=Service-Search&LANGUAGE=de&GUILANGUAGE=de&SERVICE=all&COLLECTION=com&DOCID=502PC0072
- Kommission (2004): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, KOM(2004) 2 endgültig/2, 25. Februar 2004
- Kommission (2005 a): Europäische Kommission: Auf dem Weg zu einem Europäischen Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom 8. 7. 2005) europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/consultation_eqf_de.pdf
- Kommission 2005 b: Europäische Kommission: Das Europäische Leistungspunktesystem für Lebenslanges Lernen (Informationsdokument vom 30. 5. 2005)
- KWB (2005): Kuratorium der deutschen Wirtschaft für Berufsbildung: Berufliche Bildung für Europa. Europäischer Qualifikationsrahmen und Leistungspunktesystem. Vorschlag der deutschen Wirtschaft für ein Qualifikationsrahmen- und Leistungs-

- punkte-Modell (Stand März 2005), www.kwb-berufsbildung.de/pdf/2005_Positionspapier_EQF_ECVET.pdf
- Lutz (1976): Lutz B.: Bildungssystem und Beschäftigungsstruktur in Deutschland und Frankreich – zum Einfluss des Bildungssystems auf die Gestaltung betrieblicher Arbeitskräftestrukturen. In: ISF München (Hg.): Betrieb – Arbeitsmarkt – Qualifikation
- Maurice, Sellier, Silvestre (1982): Maurice M., Sellier F., Silvestre J. J.: Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne: Essai d'analyse sociétale
- Mucke, Grunwald (2005): Mucke K., Grunwald S.: Hochschulkompatible Leistungspunkte in der beruflichen Bildung. Grundsteinlegung in der IT-Weiterbildung
- Münk (2003): Münk D.: Einflüsse der Europäischen Union auf das Berufsbildungssystem in Deutschland. In: Berufsbildung Nr. 30
- Rat der Europäischen Union (2004): Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten zu gemeinsamen europäischen Grundsätzen für die Ermittlung und Validierung von nicht formalen und informellen Lernprozessen, 9600/04 EDUC 118 SOC 253, 18 5. 2004
- Rauner (2004): Rauner F.: Europäische Berufsbildung – eine Voraussetzung für die im EU-Recht verbriefte Freizügigkeit der Beschäftigten: In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, <http://www.bw.igm.de/anhang?id=538>
- Scheerer (1998): Scheerer F.: Transparenz beruflicher Befähigungsnachweise in Europa. Stand und Entwicklungsperspektiven, Hg.: CEDEFOP
- Sellin (1999): Sellin B.: Die Bildungs- und Berufsbildungsprogramme der EG und EU von 1974 bis 1999 – Versuch einer kritisch-historischen Bilanz. In Berufsbildung Nr. 3/1999
- Thiele (2005): Thiele P.: ECVET: Leistungspunkte für die berufliche Bildung in Europa. In: Bildung für Europa, Journal der Nationalen Agentur beim BIBB in Zusammenarbeit mit DAAD und InWent
- Working Group H (2004): Common European Principles for Validation of non-formal and informal Learning, DG EAC B/1 JBJD(2004), 3. 3. 2004
- Yalcin, Scherrer (2002): Yalcin G., Scherrer Chr. unter Mitwirkung von Fritz Th. und Haslinger S.: GATS-Verhandlungen im Bildungsbereich (Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung)
- ZDH (2005): Zentralverband des Deutschen Handwerks: Überlegungen für die Konstruktion eines integrierten NQF-ECVET-Modells, Januar 2005