

Ingrid Drexel

## **Europäische Berufsbildungspolitik: Deregulierung, neoliberale Reregulierung und die Folgen - für Alternativen zu EQR und ECVET<sup>1</sup>**

### **I. Das Ende eines „guten“ gesellschaftlichen Kompromisses um Qualifikation durch Deregulierung? (Zur Einführung)**

Der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR) und das Europäische Kreditpunktesystem (ECVET) werden in den einschlägigen Dokumenten<sup>2</sup> präsentiert als Instrumente der Europäischen Berufsbildungspolitik, mit denen die in den unterschiedlichsten Bildungsgängen Europas entstandenen Fähigkeiten transparent und damit transferierbar und akkumulierbar werden sollen<sup>3</sup>. Eine Veränderung der bestehenden Bildungssysteme sei damit nicht intendiert.

De facto ist jedoch absehbar, dass die Einführung dieser Instrumente - die auf denselben Strukturprinzipien basieren, eng miteinander verzahnt und deshalb als ein System anzusehen sind - ,weitreichende Veränderungen auslösen würde<sup>4</sup>. Diese Veränderungsimpulse sind in den zentralen Strukturprinzipien von EQR und ECVET verankert.

Sie würden die Berufsbildungssysteme der Länder Europas in unterschiedlichem Ausmaß treffen: Die anglophonen Länder wären wenig betroffen, da sie ihre Bildungssysteme bereits in den letzten Jahrzehnten entsprechend verändert haben<sup>5</sup>, ja teilweise das Vorbild für EQR und ECVET liefern. In den Berufsbildungssystemen anderer Länder hingegen würde die Einführung von EQR und ECVET zur Auflösung bestehender Re-

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag basiert auf einem Gutachten zu den Intentionen und absehbaren Auswirkungen der neuen europäischen Berufsbildungspolitik auf das deutsche Berufsbildungssystem, das die Autorin im Auftrag von IG Metall und VERDI erarbeitet hat (Drexel 2005 a). Der hier vorgestellte Aufsatz konzentriert sich auf die Regulierungsproblematik und kann aus Raumgründen nur holzschnittartig argumentieren. Für eine differenziertere Analyse sei auf das Gutachten verwiesen.

<sup>2</sup> Dabei geht es vor allem um das offizielle Dokument der Europäischen Kommission zum EQR (Kommission 2005) und den Abschlussbericht einer von ihr eingesetzten Arbeitsgruppe, die ein Konzept für ein Europäisches Kreditpunktesystem als Basis für ein entsprechendes Kommissionsdokument erarbeitet hat (ECVET-Arbeitsgruppe 2005); die letzte Fassung dieses Berichts wurde (im Unterschied zu den Vorfassungen) von der Kommission nicht (voll) akzeptiert und wird zur Zeit überarbeitet, stellt also noch kein offizielles Kommissionsdokument dar. Allerdings: Wie auch immer das endgültige ECVET-Dokument aussehen wird – eine Zustimmung der Mitgliedsländer zum EQR schließt automatisch die Zustimmung zu ECVET ein, da ECVET ein „Hauptbestandteil“ des EQR ist, wie das EQR-Dokument explizit festlegt (Kommission 2005, S.4). (Im Interesse der Übersichtlichkeit wird hier nur aus diesen beiden Papieren zitiert).

<sup>3</sup> Daneben soll das EQR/ECVET-System eine Vielzahl weiterer Funktionen wahrnehmen – Aufgabenzuweisungen, die teils plausibel, teils nicht tragfähig erscheinen (Drexel 2005 a, S. 59-78).

<sup>4</sup> Diese Veränderungsimpulse werden in den Dokumenten der Kommission an anderer Stelle auch durchaus betont; ja, bei den Mitgliedsstaaten werden immer wieder mit EQR und ECVET kompatible „Reformen“ angemahnt (z. B. Kommission 2005, S. 8, S. 5).

<sup>5</sup> Für Formen und Folgeprobleme dieser Transformation vgl. z. B. Young 2004.

gelungen, Prinzipien, Standards und Abläufe führen, also zu einer weitreichenden Deregulierung von beruflicher Bildung, aus der auch eine Deregulierung von Arbeitsmarkt und Entlohnung resultieren müsste.

Das gilt insbesondere für das deutsche Berufsausbildungssystem: Das Duale System stellt einen komplexen und – trotz nicht zu leugnender Strukturprobleme – vergleichsweise „guten“ Kompromiss zwischen Unternehmens- und Arbeitnehmerinteressen, aber auch zwischen Kurz- und Langfristinteressen der Unternehmen an Qualifikationsversorgung dar. Dieser gesellschaftliche Kompromiss wurde nicht zufällig in einer Zeit wirtschaftlicher Prosperität, großer Nachfrage nach qualifizierter Arbeitskraft, starker Gewerkschaften sowie weitblickender Management- und Regierungspolitik ausgehandelt. Er wurde in vergleichsweise strikten Regelungen gefasst, die in den folgenden Jahrzehnten in vielen großen und kleinen Auseinandersetzungen um Ausbildung konkretisiert und neuen Entwicklungen angepasst wurden. Dies hat wesentlich zu einer im internationalen Vergleich unbestritten hohen Qualität der beruflichen Ausbildung und zu vielfältigen Funktionalitäten für die Wirtschaft, die Arbeitnehmer und die deutsche Gesellschaft insgesamt beigetragen (Drexel 2005 a, S. 9ff). EQR und ECVET drohen diese Funktionalitäten zu zerstören, indem sie die formelle oder faktische Außerkraftsetzung der bestehenden Regelungen erzwingen. Das zeigt Kap. II dieses Beitrags.

Allerdings ist Deregulierung, wenn man nach den Auswirkungen des EQR/ECVET-Systems fragt, nur die halbe Wahrheit: Es wäre ein Irrtum zu glauben, mit diesem System sei völlige Regelungsfreiheit möglich und angestrebt. Nicht zuletzt die einschlägigen Dokumente zeigen, dass eine Vielzahl neuer Regelungen vorgesehen ist. Sie lassen sich als Reregulierung auf neuer – neoliberaler - Grundlage zusammenfassen; eine Form der Regulierung, die charakterisiert ist durch neue Regelungsziele, neuartige Regelungsformen und eine veränderte Kompromisskonstellation, in der vor allem die Interessen der Bildungs- und Zertifizierungsindustrie zum Zuge kommen sollen, hingegen die Interessen der Arbeitnehmer und eines Teils der Wirtschaft an der Gewährleistung langfristig verwertbarer Qualifikationen zurückgedrängt würden (Kap. III).

Allein schon deshalb ist es erforderlich, nach den Reaktionen aus Deutschland auf das EQR/ECVET-System zu fragen. Verschiedene Elemente von Antworten werden diskutiert, eher problematische und durchaus sinnvolle Versuche der Schadensbegrenzung.

Vieles spricht allerdings dafür, dass es vor allem notwendig ist, die Aufgaben realistischer zu bestimmen, die die Entstehung eines europäischen Arbeitsmarktes mit sich bringt, und auf dieser Basis realistische Problemlösungspfade zu konzipieren. Auch wenn es kompliziert ist und länger dauert: An die Stelle von technischen „Tools“ im Stile von EQR und ECVET, die den realen Aufgaben völlig unangemessen sind, muss ein Verstehen der sehr unterschiedlichen, aber immer komplexen Berufsbildungssysteme

me Europas, ein Erlernen des differenzierenden Umgangs mit ihnen und des Aushandeln von Lösungen zwischen ihnen treten. Nur auf der Grundlage einer realistischen, hinreichend komplexen Problemwahrnehmung ist auf europäischer Ebene ein tragfähiger gesellschaftlicher Kompromiss – notwendigerweise mit Zwischenschritten und Teilkompromissen – anzusteuern, der das erforderliche Maß an Transparenz mit gesicherter Qualifikationsversorgung für Jugendliche und Wirtschaft zu verbinden erlaubt.

In diesem Kontext könnte auch das Berufsprinzip - ein von den Details des Dualen Systems abgelöstes, allgemeiner definiertes Berufsprinzip - eine Chance bekommen, zum Bezugspunkt von Reformdiskussionen und -politiken in anderen Ländern zu werden.

Solche Perspektiven haben Voraussetzungen in der Gegenwart. Eine besonders wichtige Voraussetzung ist es, aktuell die Deregulierung des Dualen Systems durch EQR und ECVET zu verhindern; denn sonst müsste die Basis für einen anspruchsvollen Interessenkompromiss – nun auf europäischer Ebene – erst wieder ganz neu aufgebaut werden: mit großem Zeit- und Kraftaufwand und sehr unsicheren Erfolgsaussichten (Kap. IV).

## **II. Das System von EQR und ECVET: Instrument der Deregulierung von Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Entlohnung**

### **1. Die Strukturprinzipien des EQR/ECVET-Systems und ihre Deregulierungswirkungen**

Die Einführung des EQR/ECVET-Systems hätte vielfache Deregulierungswirkungen. Sie sind in seinen zentralen Strukturprinzipien verankert: in seiner Outcome-Orientierung, in seiner Kompetenz-Orientierung, in der (unter bestimmten Bedingungen bestehenden) Notwendigkeit einer Fragmentierung bzw. Modularisierung ganzheitlicher Qualifikationen und Ausbildungsgänge, und in neuen Mechanismen und Akteuren der Regelung und Steuerung des Bildungsgeschehens.

#### **(1) Outcome-Orientierung und ihre Auswirkungen**

Der Begriff Outcome-Orientierung wird in zwei zusammenhängenden, aber zu unterscheidenden Bedeutungen verwandt. Dies erzeugt Verwirrung - auch in Bezug auf die Implikationen dieses für EQR und ECVET zentralen Prinzips für das Duale System:

Outcome-Orientierung im engeren Sinn bedeutet, dass sich die Bewertung von Fähigkeiten - Wissen, Können und „Kompetenzen im weiteren Sinn (in der Begrifflichkeit von EQR und ECVET, gemeint: Verhaltenspotentialen) und die Vergabe von „Qualifi-

kationen“ (gemeint: Fähigkeitsnachweisen) sowie Kreditpunkten<sup>6</sup> nicht an den Inputs der Bildungsprozesse<sup>7</sup> orientiert, in denen sie erzeugt werden, sondern an der Erreichung definierter Lernergebnisse („Outcomes“). Outcome-Orientierung im weiteren Sinn hingegen bedeutet, dass das gesamte System der Qualifikationsversorgung nicht auf die Erzeugung von Fähigkeiten in Bildungsgängen mit definierten Inputs ausgerichtet ist, sondern auf die Erfassung und Bewertung „irgendwie“ entstandener Fähigkeiten durch Abgleich mit definierten Outcomes und durch Zertifizierung der jeweils erreichten Outcomes. Diese Bedeutung von Outcome-Orientierung, die die Dokumente der Kommission bestimmt, übergreift also die erstere; ihre Deregulierungsimpulse für das Duale System gehen wesentlich weiter:

Outcome-Orientierung im engeren Sinn impliziert, dass auch jemand, der den gesellschaftlichen Standardweg einer bestimmten Ausbildung nicht gegangen ist, aber dessen typische Lernergebnisse nachweisen kann, den entsprechenden Fähigkeitsnachweis („Qualifikation“) erhält; eine solche Möglichkeit besteht etwa im Dualen System mit den Externenprüfungen für Erwachsene. Outcome-Orientierung in diesem Sinn kann zwar auch Deregulierungswirkungen entfalten, wenn dieser „zweite Weg“ zum anerkannten Qualifikationsnachweis so viel begangen wird, dass dies den Standardweg unterminiert. Doch ist so eine breite Nutzung begrenzt durch das größere Scheiternsrisiko und die geringere Reputation solcher „zweiter Wege“ und zudem begrenzt durch Gegensteuern der zuständigen Instanzen (Anhebung der Voraussetzungen für ihre Nutzung etc.). Outcome-Orientierung im weiteren Sinn hingegen bedeutet einen Systemwechsel: von einem System, in dem der Schwerpunkt der Regelung und Steuerung auf Ausbildungsaktivitäten und ihren Inputs liegt, hin zu einem System, bei dem er auf der Generierung von Fähigkeitsnachweisen, d.h. auf der Erfassung, Bewertung und Zertifizierung von „irgendwie“ erzeugten Fähigkeiten, liegt. Mit diesem Wechsel aber verliert die rechtliche und finanzielle Stützung von Ausbildungsprozessen durch Staat und Sozialpartner ihre Grundlagen: Die rechtliche Fixierung von Lerninputs durch Ausbildungsordnungen, die das Erreichen bestimmter Lernziele sicherstellen sollen, und entsprechende Kontrollregelungen müssen, da systemfremd, verschwinden. Auch gibt es bei einem solchen Systemwechsel keine Verpflichtung des Staats - und keine Legitimation gegenüber dem Steuerzahler - mehr, Ausbildung finanziell zu stützen. Öffentliche Regelleistungen und Finanzmittel müssen sich auf Prozesse und Instanzen der Erfassung, Bewertung und Zertifizierung von Fähigkeiten konzentrieren.

---

<sup>6</sup> Kreditpunkte sollen der quantitativen und symbolischen Bewertung von Lern-Outcomes dienen und ihre unter bestimmten Voraussetzungen mögliche Anrechnung in anderen Bildungsgängen stützen.

<sup>7</sup> Lerninhalte, Lernzeiten und -orte, Ausbildungsformen, Didaktiken und andere Elemente der Gestaltung von Lernprozessen

Es liegt auf der Hand, dass diese weitere Bedeutung von Output-Orientierung das Duale System deregulieren und seine Funktionsweise nachhaltig unterminieren würde. Es liegt aber auch auf der Hand, dass die engere Bedeutung von Outcome-Orientierung – und die Konfusion zwischen den beiden Bedeutungen – die Türe für einen Systemwechsel im Sinne der weitergehenden Interpretation öffnen kann.

## **(2) Kompetenzorientierung und ihre Auswirkungen**

EQR und ECVET sollen aufbauen auf „Kompetenzen“, definiert als die Fähigkeiten, konkrete Bündel von Wissen und Fertigkeiten „selbstgesteuert ... in einem bestimmten Kontext zu bündeln“. Ein bestimmtes Kompetenzniveau soll dabei die Fähigkeit einer Person bezeichnen, ihre Kenntnisse, Fertigkeiten und Verhaltenspotentiale „entsprechend den je nach Kontext, Situation und Problemstellung unterschiedlichen Anforderungen einzusetzen und zu kombinieren“ (Kommission 2005, S. 13). Aus dem Zusammenhang geht hervor, daß mit dieser etwas diffusen Definition gemeint ist, daß sich Wissen, Können und Verhaltenspotentialen durch selbständige Bewältigung einer konkreten Handlungssituation – einer Arbeits- oder Bildungssituation – bewähren müssen, um als Kompetenzen zu gelten.

Es liegt auf der Hand, dass eine so verstandene Kompetenz-Orientierung eine Bornierung beruflichen Lernens auf einzelne Arbeitsplätze (statt auf Berufsfelder) und auf einfach demonstrierbare Fähigkeiten fördert. Vor allem wird das Ziel des Dualen Systems gefährdet, für einen Beruf in jedem Ausbildungsbetrieb dasselbe Qualifikationsprofil zu erzeugen, damit die Ausgebildeten auf dem gesamten Arbeitsmarkt einsetzbar sind: Nur Betriebe können ja die Arbeitssituationen zur Verfügung stellen, in denen so definierte berufliche Kompetenzen nachgewiesen werden können; und letztlich können auch nur Betriebe die „Bewährung“ von Fähigkeitsbündeln in diesen Situationen beurteilen. In Kompetenz-Orientierung sind also Betriebsspezifität und Heterogenität der erzeugten Fähigkeitsprofile und die Verlagerung ihrer Bewertung auf den Betrieb angelegt; das zeigt z. B. die Nutzung des Kompetenzkonzepts in Frankreich (Drexel 2005b).

## **(3) Die Modularisierung ganzheitlicher Qualifikationen und Bildungsgänge und die Auswirkungen**

Das EQR/ECVET-System soll nicht nur Lernergebnisse transparent machen („Transparenzfunktion“), sondern auch ihren Transfer aus einem (formellen oder informellen) Lernprozess in jeden anderen Bildungsgang im In- und Ausland ermöglichen („Transferfunktion“). Vor allem aber soll es Jugendlichen ermöglichen, zu beliebigen Zeitpunkten schmale Fähigkeitsbündel („Units“ bzw. „Teilqualifikationen“) zu erwerben, sie einzeln zertifizieren zu lassen und sie, je nach Interesse und Rahmenbedingungen, all-

mählich zu komplexeren Kompetenzprofilen bis hin zu „Vollqualifikationen“ zu komplettieren - die „Akkumulationsfunktion“ (ECVET-Arbeitsgruppe 2005, S. 5-9).

Die Möglichkeit einer Nutzung des EQR/ECVET-Systems für Akkumulationszwecke beinhaltet besonders gravierende Deregulierungsimpulse für das Duale System<sup>8</sup>: Sie setzt zwingend eine organisatorische Aufgliederung von Berufsqualifikationen in Units und deren Zertifizierung voraus; die in sich geschlossenen („ganzheitlichen“) mehrjährigen Ausbildungen müssten aufgegliedert werden in kurze „Module“<sup>9</sup>.

Zudem müssten die Regelungen aufgehoben werden, die aus alternierendem Qualifikationserwerb in Betrieb und Schule ein Berufsbildungssystem machen:

- o die Zulassung der Ausbildung von Jugendlichen ausschließlich in vollständigen, mindestens zweijährigen Ausbildungen in anerkannten Ausbildungsberufen
- o und die Bindung des Erwerbs von beruflichen Abschlüssen durch Jugendliche an die erfolgreiche Absolvierung einer vollständigen Ausbildung.<sup>10</sup>

Die Beschränkung der Ausbildung von Jugendlichen auf vollständige Ausbildungsgänge und die Bindung des Abschlusses an die Absolvierung einer vollen Ausbildung verhindern gleichwertige alternative Wege und lassen nur eine drittklassige Alternative (die Anlernung von Jungarbeitern) zu. Dadurch schaffen sie für Jugendliche **und** für Betriebe komplementäre Anreize und Zwänge, in Ausbildung nach den Regeln des Dualen

---

<sup>8</sup> An der Akkumulationsfunktion gab es bei der Erarbeitung der Konzepte für EQR und ECVET durchaus Kritik, gerade auch von der deutschen Seite. Doch hat sie sich sowohl im offiziellen Kommissionsdokument zum EQR als auch im Abschlussbericht der ECVET-Arbeitsgruppe durchgesetzt (Kommission 2005, S.4, S.36ff; ECVET-Arbeitsgruppe 2005, S. 5ff) Allerdings schlägt das zuletzt genannte Papier auch die Möglichkeit vor, diese Funktion durch nationale Regelungen auszuschließen: Jede Unit soll – je nach den nationalen Regelungen – einzeln verliehen werden können *oder auch nicht* (ebd., S.7/8, Hervorhebung I.D.). Ob das offizielle ECVET-&-Dokument diesen Vorschlag übernehmen wird, ist angesichts der uneingeschränkten Propagierung des Akkumulationsprinzips im EQR-Dokument fraglich. Deshalb wird im Folgenden unter der Annahme einer vollen Durchsetzung der Akkumulationsfunktion argumentiert.

<sup>9</sup> Bei der Nutzung des EQR/ECVET-Systems für den Transfer von Units im Rahmen von Bildungsmobilität im In- und Ausland ist es komplizierter: Naturgemäß ist auch für diesen Zweck eine Aufgliederung der Berufsqualifikationen in kleinere Einheiten notwendig, die man in einem anderen Bildungsgang anrechnen kann. Jedoch wäre dafür eine rein curriculare Aufgliederung - ohne Zertifizierung der Units für den Arbeitsmarkt - ausreichend. Sicher besteht auch dann ein gewisses Risiko, dass für Bildungsmobilität bestimmte Zertifikate für den Arbeitsmarkt genutzt werden. Doch ließen sich diese Deregulierungseffekte wohl verhindern durch ein Gesetz, das die Bedingungen des Transfers entsprechend regelt und den Erwerb von Facharbeiter-Abschlüssen per Akkumulation ausschließt. Solche Beschränkungen auf curriculare Modularisierung werden in den zitierten Dokumenten allerdings nicht vorgeschlagen.

<sup>10</sup> Diese Bindung wird durch die bereits erwähnte Externenprüfung eingeschränkt. Diese setzt jedoch eine Tätigkeit im jeweiligen Berufsfeld für eine mindestens 1,5 mal solange Zeit voraus wie eine reguläre Ausbildung dauern würde; dadurch ist der Erwerb eines Facharbeiter-Abschlusses in individualisierten Lernwegen plus Externenprüfung faktisch auf Erwachsene beschränkt.

Systems zu investieren. Würden diese Regelungen durch Einführung des Akkumulationsprinzips offiziell oder faktisch außer Kraft gesetzt, würden auch diese Investitionsanreize und -zwänge hinfällig. Das aber würde unvermeidlich einen sich zunehmend verstärkenden negativen Zirkel zu Lasten des Dualen Systems auslösen, der sich etwas schematisch folgendermaßen beschreiben läßt: Das Ausbildungsplatzangebot der Betriebe und die Ausbildungsnachfrage der Jugendlichen schrumpfen massiv mit der Folge einer drastischen Verknappung des Fachkräfteangebots auf dem Arbeitsmarkt. Sekundärfolge: die zunehmende Abwerbung von Fachkräften bei den noch ausbildenden Betrieben, mit der weiteren Folge eines Rückzugs auch dieser Betriebe aus der Ausbildung, soweit sie nicht Nettogewinne mit der Ausbildung machen. Der Rückgang des Angebots an qualifizierten Ausbildungsmöglichkeiten führt zur nachhaltigen Verschlechterung der Attraktivität der dualen Ausbildung, mit der weiteren Folge einer verstärkten Umorientierung der Jugendlichen auf die Hochschule oder auf den Erwerb einzelner Units. Folge der Deregulierung durch Akkumulationsprinzip und Modularisierung wäre also, so läßt sich zusammenfassen, eine sukzessive Austrocknung des Dualen Systems: Es würde zusammen mit seinen Regelungen seine relative Attraktivität für Unternehmen und für Jugendliche und damit seine Funktionsvoraussetzungen verlieren. Dies gilt auch dann, wenn das Duale System nicht offiziell abgeschafft wird, sondern zunächst neben dem EQR/ECVET-System weiterexistiert. Die „Koexistenzlösung“, oft als Kompromiss propagiert, ist auf Dauer nicht realistisch (Drexel 2005a, S. 88 ff).

#### **(4) Veränderung der Regelungs- und Steuerungsfunktionen und -akteure und die Auswirkungen**

Dazu, von welchen Instanzen verbleibende und neu entstehende (vgl. Kap. III) Regelungs- und Steuerungsaufgaben wahrgenommen werden sollen, gibt es in den Dokumenten von Kommission und ECVET-Arbeitsgruppe wenig konkrete Aussagen, sei es, weil die Entscheidung darüber teilweise auf nationaler oder Branchenebene fallen soll, sei es aus anderen Gründen. Immerhin ist evident, dass in Deutschland die Aufgabe von Sozialpartnern und Staat, die Inhalte der Qualifikationen zu regeln, durch die Ebene der Units entwertet würde. Da die Sozialpartner mit der Neuordnung der Units wegen deren riesiger Zahl wohl überfordert wären, dürften sich ihre Chancen, die Struktur des Qualifikationsangebots zu steuern, deutlich reduzieren zugunsten von Bildungsanbietern, die (mit Zustimmung der national zuständigen Instanzen) Units konzipieren; soweit sich der Staat das Recht auf Zulassung von Units vorbehält, auch gegenüber dessen Einfluss.

Ändern dürften sich auch die Aufgaben der Bewertung und Anerkennung von Fähigkeiten. Bereits erkennbar ist die Absicht einer gewissen Privatisierung von Zertifizierungsaufgaben: Das Kommissionsdokument weist darauf hin, „dass zunehmend Institutionen und Verbände außerhalb des Kontexts der nationalen Qualifikationspolitik das Recht

einfordern, Lernergebnisse verbindlich zu bestätigen (d.h. d. h. Units und „Qualifikationen“ im Sinne von Abschlüssen zu vergeben I.D.). Ein EQF muss dieser Tendenz Rechnung tragen“ (Kommission 2005, S. 14). In einem gewissen Gegensatz dazu steht, dass das Kompetenzkonzept eigentlich, wie erläutert, eine Verlagerung der Bewertung der Fähigkeiten, die die Basis für „Qualifikationen“ schafft, auf den einzelnen Betrieb impliziert; ferner, dass vorgesehen ist, dass u. a. Betriebe über die Anerkennung von Units und Kreditpunkten entscheiden. Wie auch immer die Lösung aus sehen wird – der Einfluss der Sozialpartner auf die Struktur der Abschlüsse würde geschwächt.

Soweit einige absehbare Folgen des EQR/ECVET-Systems für das Gefüge der Regelungs- und Steuerungsinstanzen und -Akteure, die die Rahmenbedingungen des Dualen Systems und sein konkretes Funktionieren bestimmen; andere Folgen sind noch gänzlich unklar. Evident ist aber, dass die heute bestehende Steuerung des Qualifizierungsgeschehens einerseits durch Ausbildungsplatzangebot und Qualifikationsnachfrage der Unternehmen und andererseits durch die Ausbildungspräferenzen der Jugendlichen abgelöst würde durch den „Bildungsmarkt“, d.h. die Angebote und Interessen der Anbieter von Ausbildungsmodulen und von Validierungs- und Zertifizierungsleistungen.

## **2. Folgen einer Deregulierung der Berufsbildung für die Gesellschaft**

Die skizzierte Deregulierung des Berufsbildungssystems hätte problematische Folgen für viele Bereiche der Gesellschaft: für die Versorgung von Nachwuchs und Wirtschaft mit Qualifikation, für öffentliche und private Haushalte, aber auch für Arbeitsorganisation, Arbeitsmarkt und Entlohnung. Diese Sekundärfolgen von EQR und ECVET können hier nur in Stichworten angedeutet werden (vgl. Drexel 2005a, S. 91-104).

- o An die Stelle der dualen Ausbildung mit definierten, einander ergänzenden Aufgaben von Betrieb, Berufsschule und überbetrieblicher Ausbildungsstätte würde ein Markt konkurrierender Lernorte treten: Berufsfachschulen, Lehrgänge kommerzieller (in- und ausländischer) sowie karitativer Bildungsanbieter, Eingliederungsmaßnahmen, betriebliche Praktika und Anlernprozesse usw. usf.
- o Zur Erfassung, Bewertung und Zertifizierung der „Produkte“ dieses Marktes (der Lern-Outcomes) müsste ein breit gestreutes Angebot an Validierungs- und Zertifizierungsmöglichkeiten geschaffen werden, entweder öffentliche Institutionen oder private Zertifizierungsfirmen. Die Kosten für diese neue Bürokratie müssten von den öffentlichen Haushalten getragen werden, teilweise wohl auch von den Jugendlichen bzw. ihren Familien.

- o Die Bildungswege des Nachwuchses würden sich individualisieren. Viele Jugendliche müssten sich mit einigen wenigen Units zufrieden geben. Damit würden in jedem Berufsfeld die unterschiedlichsten Qualifikationsprofile entstehen.
- o Modularisierung würde die Entstehung ganzheitlicher Qualifikationen in Frage stellen, Individualisierung von Bildungswegen die Entstehung bundesweit einheitlicher Qualifikationen. Damit wäre auch der „Mehrwert“ breiter Ausbildung und standardisierter Berufsqualifikationen in Frage gestellt: Handlungsfähigkeit in den vielen verwandten Tätigkeiten eines Berufsfelds; die Fähigkeit, sich auf neuen Arbeitsplätzen des erlernten Berufs und in neuen Betrieben rasch einzuarbeiten; und die Fähigkeit, sich weitgehend selbständig weiterzuqualifizieren.
- o Betriebswechsel auf dem erreichten Tätigkeits- und Lohnniveau würde angesichts heterogener Qualifikationsprofile und intransparenter Leistungspotentiale fast unmöglich. Arbeitskräfte müssten immer wieder „ganz unten“ anfangen und hoffen, allmählich wieder aufzusteigen (Erosion berufsfachlicher Arbeitsmärkte).
- o Die betriebliche Arbeitsorganisation müsste an die oft nur schmalen Qualifikationsprofile der Arbeitskräfte angepasst, d.h. tayloristisch „zerstückelt“ werden.
  - Die Entlohnung könnte sich angesichts der Multiplizierung der Qualifikationsprofile nicht mehr an einigen wenigen Lohngruppen ausrichten, sondern müsste sich massiv ausdifferenzieren, wenn nicht individualisieren; Tarifverträge würden ihre Bedeutung verlieren (Drexel 2005 a, S. 102 ff; vgl. auch Fahle/Hanf 2005, S. 7).

Soweit, kurz skizziert, die Auswirkungen, die eine Deregulierung des Berufsbildungssystems durch EQR und ECVET für zentrale Bereiche der deutschen Gesellschaft hätte.

### **III. Statt der Regelungen des Dualen Systems: Neoliberale Reregulierung und ein neuer gesellschaftlicher Kompromiß um Qualifikation**

Die geschilderten Deregulierungseffekte sind die auf den ersten Blick problematischsten Implikationen des EQR/ECVET-Systems, doch sind sie nicht die einzigen. Diesen Deregulierungsprozessen stünde eine Vielzahl neuer Regelungen gegenüber – eine Reregulierung, die das neue System ermöglichen, stützen und fördern soll.

Die neuen Regelungen werden in den einschlägigen Dokumenten teils als Aufgaben der national zuständigen Instanzen, teils als europäische Regelungen angeführt:

**Auf nationaler Ebene** sollen die zuständigen Instanzen insbesondere:

- o die bestehenden „Qualifikationen“ (Abschlüsse) outcome-bezogen beschreiben,
- o für jede Qualifikation die Zahl ihrer Units und deren Inhalte bestimmen, in Deutschland also die bestehenden Berufsqualifikationen aufgliedern,
- o die Units und die aus ihnen zusammengesetzten „Qualifikationen“ (Abschlüsse) bestimmten Niveaus des EQR zuordnen,
- o zu diesem Zweck nach Möglichkeit (keine eindeutige Festlegung) einen nationalen Qualifikationsrahmen und ev. Sektorrahmen schaffen als „Übersetzungsinstrument“ zwischen EQR und nationalen bzw. branchentypischen Bedingungen,
- o die Zuordnung von Qualifikationen/Units zum EQR in aufwändigen Verfahren zertifizieren,
- o für jede Unit die Zahl der Kreditpunkte festlegen, die den Umfang der entsprechenden Lernergebnisse veranschaulicht,
- o die Bedingungen der Anerkennung der Kreditpunkte regeln oder durch andere Akteure (u. a. Bildungsanbieter und Betriebe) regeln lassen, wobei es u. a. darum geht, nach welcher Zeit die einzelnen Units bzw. Kreditpunkte ihren Wert verlieren,
- o die Niveaus des EQR für die Bevölkerung nachvollziehbar machen durch Zuordnung nationaler Bildungsinputs und „Qualifikationen“ zu den Niveaus,
- o öffentliche Institutionen für die Erfassung, Bewertung und Zertifizierung von Lern-Outcomes schaffen und/oder einschlägig tätige Unternehmen zulassen,
- o gesetzliche Grundlagen und/oder Qualitätssicherungsverfahren für deren Erfassungs-, Bewertungs- und Zertifizierungsaktivitäten schaffen,
- o und Regelungen für die Bestimmung der Handlungssituationen festlegen, in denen die kompetenzorientierten Prüfungen erfolgen sollen.

Absehbar ist also ein dichtes Geflecht von neuen Regelungen auf nationaler Ebene. Damit aber nicht genug.

(2) Diese nationalen Regelungen sollen ergänzt werden durch **Regelungen auf europäischer Ebene**. Einige dieser Regelungen sind im offiziellen EQR-Dokument fixiert, andere werden im Abschlussbericht der ECVET-Arbeitsgruppe empfohlen, der noch überarbeitet wird, bevor daraus das offizielle Dokument zu ECVET wird.

Im EQR-Dokument der Kommission sind bereits fixiert:

- o die sog. „Gemeinsamen Europäischen Grundsätze für die Ermittlung und Validierung der Ergebnisse nicht-formaler und informeller Lernprozesse“ (ebd., S. 34ff). Diese Grundsätze wurden entwickelt als gemeinsame Mindeststandards, da die in den einzelnen Ländern existierenden Validierungsverfahren extrem heterogen und weitgehend inkompatibel sind und zudem untereinander konkurrieren. Allerdings sind diese Grundsätze - wohl auch aus diesen Gründen – nur ganz allgemein formuliert und für die nationalen Regierungen nicht verbindlich.
- o Die sog. „Leitlinien zur Qualitätssicherung“, (ebd., S. 32ff), die einen ähnlichen Hintergrund haben: Sie sind Reaktion auf die Vielfalt und Konkurrenz der in Europa existierenden Qualitätssicherungsverfahren und entsprechend allgemein. Konsequenterweise wird betont, „dass Qualitätssicherung nicht verbesserte Qualität garantiert“ (ebd., S. 27). Doch werden einige Verfahren festgelegt, insbesondere: eine regelmäßige Evaluierung von Bildungseinrichtungen und -programmen durch externe Prüforgane, die auch ihrerseits regelmäßig überprüft werden sollen; die durch Qualitätssicherung zu erfassenden Dimensionen; die Methoden der Qualitätssicherung in allgemeiner Form; und eine „Koordination“ von Qualitätssicherungsinitiativen auf internationaler, nationaler und regionaler Ebene, die Überblick, Kohärenz und Synergien sicherstellen sollen (ebd., S. 33/34).

Zu diesen Regelungen in Form europaweit geltender Grundsätze und Leitlinien, die die nationalen Regierungen ergänzen und nachschärfen können, aber nicht müssen, kommen die **von der ECVET-Arbeitsgruppe empfohlenen Regelungen**. Sie haben bislang kaum Aufmerksamkeit gefunden, sind aber besonders aufschlussreich für die anvisierte Funktion und Funktionsweise des EQR/ECVET-Systems.

Vorgesehen sind zum einen sog. **Memoranda of Understanding** (ECVET-Arbeitsgruppe 2005, S. 18ff). Dabei handelt es sich um zwischenstaatliche Vereinbarungen zwischen den am Transfer von Lernergebnissen beteiligten Institutionen (nationalen Behörden, Bildungsanbietern, Branchenorganisationen etc.). Diese Dokumente sollen zwischen den Beteiligten „Vertrauen“ herstellen durch eine Vielzahl von Informationen: über die entsendenden und die aufnehmenden Institutionen, die Kreditpunkte vergeben; über die Äquivalenz des Lernens auf beiden Seiten eines Transfer-Arrangements; über die vereinbarten Validierungs- und Anerkennungsverfahren; über die Zahl der vorgesehenen Kreditpunkte; und über den Umfang der Lernaktivitäten, wobei formale Lernwege als Bezugspunkt genommen werden. Bei den Memoranda geht es also um die Absicherung der Rahmenbedingungen der Verträge über die Erbringung von Bildungsleistungen. Ein formalisierter Set an Informationen soll die Leistungen und

ihre Erträge in Form von Units/Kreditpunkten transparent machen, die Beteiligung der national zuständigen Instanzen Glaubwürdigkeit herstellen.

Vorgesehen sind zum anderen **individuelle ECVET-Lernvereinbarungen** (ebd., S. 20): Dabei geht es um Vereinbarungen zwischen entsendender und aufnehmender Bildungsinstitution für konkrete Fälle von Bildungsmobilität. Sie enthalten eine Liste der zu erwerbenden Units und Kreditpunkte und der entsprechenden Module. Die Lernenden müssen diesen Vereinbarungen zustimmen.

Vorgesehen sind drittens **„Informationspakete“** (ebd., S. 19, S. 29ff): Diese besonders umfangreichen Dokumente sollen von den Bildungsanbietern erstellt werden und ausführliche Informationen enthalten über die von ihnen angebotenen Units, Kreditpunkte, Qualifikationen, Abschlüsse und Ziele von Bildungsprogrammen. Dafür gibt es eine äußerst detaillierte Checkliste, die sogar Informationen zu den praktischen Aufenthaltsbedingungen für Lernende aus dem Ausland enthält. Es geht also um eine Standardisierung der Angebotskataloge der Bildungsanbieter.

Vorgesehen ist ferner die **Zeugnisabschrift** (ebd., S. 20), eine Dokumentation der vom Lernenden erworbenen Units und Kreditpunkte sowie der absolvierten Module.

Und schließlich ist ein **ECVET-Label** vorgesehen, das auf europäischer Ebene an Institutionen und Bildungsanbieter verliehen wird, die die ECVET-Regeln korrekt und vollständig anwenden (ebd.). 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“. Das Label soll also zugleich die Verbreitung des ECVET-Systems und die Vermarktung von Bildungsleistungen stützen, die nach den Regeln dieses Systems strukturiert sind und erbracht werden.

Als **Zwischenresümee** ist festzuhalten, dass das EQR/ECVET-System eine Vielzahl neuer Regelungen impliziert - von Regelungsfreiheit kann nicht die Rede sein. Das Argument, mit EQR und ECVET würde das „überreglementierte“, „bürokratisierte“ deutsche System „entschlackt“, entspricht keineswegs dem was vorgesehen ist. Insofern greift auch der Deregulierungsvorwurf allein als Kritik zu kurz: Das EQR/ECVET-System zielt nicht nur auf Deregulierung, sondern auch – und vielleicht vor allem – auf Reregulierung.

(3) Allerdings hätten die neuen Regelungen **andere Zielsetzungen** und einen **anderen Charakter** als die des Dualen Systems. Ihre Implementation würde zu einem **grundlegend anderen gesellschaftlichen Kompromiss um Qualifikationsversorgung** führen:

**Zielsetzung der neuen Regelungen** ist es, die organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit sich auf europäischer und z. T. (z. B. in Deutschland) auch auf nationaler Ebene überhaupt ein Markt für berufliche Qualifizierung von Jugendlichen etablieren kann. Dafür können die skizzierten Deregulierungsprozesse ja nur notwendige, aber keine hinreichenden Bedingungen schaffen. Außerdem sollen die neuen Regelungen sicherstellen, dass dieser Markt funktioniert: dass sich die Marktteilnehmer – insbesondere Bildungsanbieter und Bildungsleistungen nachfragende Unternehmen – ohne nennenswerten Aufwand über die Leistungsangebote und -bedürfnisse möglicher Kooperationspartner informieren und in einer einheitlichen Terminologie verständigen können; und dass sie nach einheitlichen Spielregeln, aber „frei“, miteinander kontrahieren können. Es geht also um gesellschaftliche Strukturleistungen für Märkte – Rechtssicherheit, „Vertrauen“ - , die typischerweise für diese als Flankierung unverzichtbar sind, aber von ihnen selbst nicht hergestellt werden (können). Etwas allgemeiner kann man sagen, daß Deregulierung und Reregulierung zusammen neoliberalen Zielen dienen: der Transformation der Erstausbildung, die bislang in vielen Ländern ein Bereich öffentlicher Daseinsvorsorge ist, in einen Markt; der Verlagerung der Verantwortung für den Erwerb arbeitsrelevanter Fähigkeiten und für ihre praktische Bewährung auf die Jugendlichen; der Individualisierung der Bildungsbiografien; und der Ermöglichung einer jederzeitigen kleinschrittigen Anpassung der Arbeitskraftprofile an aktuelle betriebliche Anforderungen durch Module bzw. Units und ihre Zertifizierung.

**Der Charakter der neuen Regelungen** unterscheidet sich deutlich von dem der Regelungen des Dualen Systems: Systemkonformes Verhalten der Marktteilnehmer wird zum einen zu sichern versucht durch den „Anreiz“ eines Labels mit der Möglichkeit seiner Aberkennung – also einer gegenüber den Sanktionen gesetzlicher Regelungen äußerst schwachen „Strafe“. Wichtig ist zum anderen die Vorgabe von Verträgen, die zu bestimmten Sachverhalten abgeschlossen werden sollen, in ganz allgemeiner Form. Regelungen wie die Standardisierung von Leistungsangeboten sowie Mustervereinbarungen sind „weiche“, marktkompatible Regelungen. Und die für die Lernenden zentralen Fragen – die Qualität der Bildungsleistungen und die angemessene Bewertung informell erworbener Fähigkeiten – sind mit „Leitlinien“ und „Grundsätzen“ noch weicher geregelt, mit weitgehender Offenheit für marktbestimmte Konkretisierung.

Im Ergebnis zeichnet sich ein **gesellschaftlicher Kompromiss mit neuer Qualität** ab: Die wirtschaftlichen Interessen der Bildungs- und Zertifizierungsindustrie treten in den Vordergrund und bekommen neue Entfaltungsmöglichkeiten (vgl. z. B. ECVET-Arbeitsgruppe 2005, S. 9). Die Interessen der Produktions- und Dienstleistungsunternehmen an qualifizierter Arbeitskraft werden teils gefördert, teils beeinträchtigt: Unternehmen, die ausländische Arbeitskräfte beschäftigen, können (in Grenzen) die mit EQF und ECVET angestrebte Transparenz von Europas Arbeitskraftpotentialen nutzen für

eine Optimierung der Lohn-Leistungs-Relation; Unternehmen, die daneben oder ausschließlich deutsche Arbeitskräfte beschäftigen, bekommen durch die Veränderungen der Qualifikationsversorgung große Probleme (vgl. Drexel 2005a, S. 69 ff). Für die Arbeitnehmer sieht die Bilanz einseitiger aus: Den quantitativ begrenzten Gruppen von Jugendlichen, die einen Ausbildungsabschnitt im Ausland absolvieren oder ihre in Aus- und Weiterbildung bzw. Berufstätigkeit erworbenen Fähigkeiten auf ein Hochschulstudium anrechnen lassen wollen, werden Erleichterungen in Aussicht gestellt; hingegen sollen die Regelungen, die die Interessen aller Jugendlichen an auf dem gesamten Arbeitsmarkt verwertbaren Qualifikationen sichern, erodieren. Insgesamt zeichnet sich ein völlig unausgewogener gesellschaftlicher Kompromiss ab, der diese Bezeichnung kaum verdient. Daran ändern auch partizipative Elemente der Prozesse der Konzipierung und Implementation von EQR und ECVET nichts: weder die Beteiligung einzelner Vertreter der Gewerkschaften an den Arbeitsgruppen, die EQR und ECVET ausformulieren, noch die Einbeziehung der Dachverbände der Gewerkschaften in den Konsultationsprozess, in dem sie sich – im Rahmen einiger von der Kommission vorgegebenen Fragen – zu EQR und ECVET äußern können.

#### **IV. Problematische und tragfähige, kurz- und langfristig orientierte Antworten auf EQR und ECVET**

Angesichts der Folgen einer Einführung von EQR und ECVET für Qualifikationsversorgung, Arbeitsmarkt, Arbeitsorganisation und Entlohnung, aber auch angesichts des organisatorischen und finanziellen Aufwands der geplanten Reregulierung stellt sich die Frage nach den Reaktionen auf diese Form einer europäischen Berufsbildungspolitik. In der Diskussion sind teils problematische, teils kurzfristig durchaus sinnvolle Elemente von Antworten, die aber wohl nicht ausreichen. Notwendig scheint eine grundlegend andere Wahrnehmung der Anforderungen, die der sich europäisierende Arbeitsmärkte an Europas Bildungssysteme stellt, sowie der möglichen Pfade ihrer Bewältigung.

##### **1. Unterschätzung der Gefahren der europäischen Bildungspolitik, Entdramatisierungsstrategien und problematische Antworten**

(1) Die deutsche Öffentlichkeit hat die Notwendigkeit, für den entstehenden europäischen Arbeitsmarkt eine gewisse Transparenz der Qualifikationen zu schaffen, lange ebenso wenig angemessen zur Kenntnis genommen wie heute die Strategie der Kommission und der sie stützenden Kräfte, diesem Erfordernis nachzukommen in einer sehr spezifischen Form, die durch neoliberale Ziele bestimmt ist. Auch die institutionellen Akteure des Dualen Systems sahen dieses lange geschützt durch seine international anerkannt besonders guten Ausbildungs- und Integrationsleistungen - ohne zu erkennen, dass mit Hilfe der Transparenzforderung eine Bresche in diesen Schutzwall geschlagen

werden kann und jetzt mit EQR und ECVET geschlagen werden soll. Man konzentrierte sich auf die Entwicklung begrenzter Lösungen für den Transparenzbedarf des europäischen Arbeitsmarkts, die für das Duale System unproblematisch sind, insbesondere auf bilaterale oder auch multilaterale Gleichstellungsregelungen für eine Vielzahl von Berufen sowie den Europass. Die Problematik der neueren europäischen Bildungspolitik, die sich auf EQR und ECVET konzentriert, aber nicht beschränkt, scheint, soweit von außen erkennbar, unterschätzt worden zu sein.

Auch heute dominiert die Entdramatisierung der Gefahren des EQR/ECVET-Systems. Zum einen werden das „Berufsprinzip“ und das Ziel der „beruflichen Handlungsfähigkeit“ beschworen, sie sollen für Berufsbildung trotz EQR/ECVET-System weiter bestimmend bleiben; dass sie mit diesem inkompatibel sind, wird meist ausgeblendet. Gleichzeitig verändern diese für das Duale System zentralen Begriffe allmählich ihre Bedeutung: Aus der Ausrichtung von Ausbildung und Qualifikation auf breite Felder verwandter Tätigkeiten („Berufsprinzip“) wird ihre Ausrichtung auf den praktischen Einsatz im Betrieb (im Unterschied zur Ausrichtung auf schulische Kontexte). Und aus der Handlungsfähigkeit in einem Berufsfeld wird Handlungsfähigkeit im Betrieb.

Zum anderen baut man auf die Tradition der deutschen Unternehmen, darauf, dass sie angesichts ihres Bedarfs an Fachqualifikationen an dualer Ausbildung festhalten werden, und auf den Arbeitsmarktwert des Facharbeiterbriefs, der die Jugendlichen davon abhalten werde, lediglich einzelne Module zu absolvieren. Daß die Verfügbarkeit des EQR/ECVET-Systems die Optionen von Unternehmen **und** Jugendlichen verändern und dass damit das Duale System in den oben beschriebenen negativen Zirkel einmünden dürfte, bleibt ausgeblendet. Zunehmend tritt man außerdem die Flucht nach vorne an, indem man das Ziel in den Vordergrund rückt, mithilfe des EQR/ECVET-Systems jahrzehntelang unbewältigte nationale Probleme zu lösen, die gar nicht mit dem europäischen Arbeitsmarkt zusammenhängen, so vor allem die fehlende Anrechnung der Lernergebnisse beruflicher Bildungswege in der Hochschule (ihre fehlende Durchlässigkeit).

(2) Mit zunehmender Konkretisierung der auf europäischer Ebene entwickelten Konzepte allerdings wachsen offenbar die Bedenken. Die Antwort ist meist keine offene Ablehnung von EQR und ECVET, sondern eine **Ausweichstrategie**:

Ein Beispiel ist das oben bereits als unrealistisch kritisierte Konzept einer „Koexistenz“ von Dualem System und EQR/ECVET-System. Ein anderes Beispiel ist die Entwicklung eines Nationalen Qualifikationsrahmens („NQR“), der als „Übersetzungsinstrument“ zwischen nationalen Bedingungen und EQR dienen soll und dafür mit dem EQR kompatibel sein muss, aber die deutsche Qualifikationsstruktur besser abbilden kann. Der NQR soll und, so offenbar die Hoffnung, die problematischen Auswirkungen des EQR/ECVET-Systems auf das Duale System neutralisieren. Diese Hoffnung dürfte

sich, auch wenn bestimmte Filterwirkungen denkbar sind, allenfalls ganz begrenzt erfüllen: Die Verpflichtung zur Kompatibilität des NQR mit dem EQR erlaubt ja nur eine Veränderung in der Zahl der Niveaus und eventuell eine Zusammenfassung oder Ausdifferenzierung der Deskriptoren, die die Qualifikationen/Units in horizontaler Perspektive beschreiben. Die zentralen Strukturprinzipien von EQR und ECVET (Outcome- und Kompetenzorientierung, ggfs. Modularisierung) hingegen müssen vom NQR übernommen werden; denn sonst könnten ja die vorgesehenen Zuordnungsprozesse, die für eine Übersetzungsfunktion des NQR notwendig sind, nicht möglich. Diese Strukturprinzipien aber sind es, wie gezeigt, die zu gravierenden Deregulierungsprozessen führen und die Funktionalitäten des Dualen Systems zerstören würden. Allein schon deshalb ist ein NQR kaum geeignet, die Folgeprobleme des EQR/ECVET-Systems zu verhindern. Zudem würde die Schaffung eines eigenen NQR Deutschland sehr viel mehr auf die Umsetzung und Förderung dieses Systems verpflichten als ein EQR, der „nur“ vom Europäischen Parlament und vom Rat empfohlen wird und durch die Freiwilligkeitsklausel garantiert, der nationalen Regierung die Entscheidung über seine Einführung zu belassen. Aus beiden Gründen dürfte ein NQR, auch wenn er die deutschen Qualifikationsstrukturen besser abbildet als der EQR, das Duale System und seine Funktionalitäten keineswegs schützen.

Es gibt jedoch auch tragfähige Antworten auf die sich abzeichnenden Gefahren.

### **3. Elemente einer kurzfristig sinnvollen Antwort**

Eine dieser Antworten ist die explizite Beschränkung der Funktion des EQR auf die eines „Übersetzungsinstruments“ zwischen den europäischen Bildungssystemen, also eines Instruments für Einordnung und Vergleich ihrer Qualifikationen. Mit dieser Definition der Aufgabe des EQR, die sich in den im Konsultationsprozess formulierten Stellungnahmen von Regierung, Arbeitgeberverbänden, DGB und Hauptausschuss des BIBB zum EQR findet, wird implizit (z. T. auch explizit) seine Nutzung als Akkumulationsinstrument und die dafür erforderliche Fragmentierung von Berufsqualifikationen ausgeschlossen. Diese Funktionsbegrenzung würde den EQR also auf eine bildungspolitisch „passive Transparenzfunktion“ (Hanf 2005, S. 153) beschränken.

Ein anderer Baustein einer sinnvollen Antwort kann die in den Stellungnahmen von Arbeitgebern und Hauptausschuss formulierte Forderung sein, zu sämtlichen Niveaus des EQR müssten sowohl schulische als auch berufliche Wege des Kompetenzerwerbs führen. Das ist natürlich primär Kritik am Versuch des Hochschulsektors, die obersten drei Niveaus des EQR für Hochschulqualifikationen zu monopolisieren; es ist aber auch als „enge“ Interpretation des Outcome-Prinzips im oben skizzierten Sinn zu sehen.

Andere, ergänzend sinnvolle Lösungen können die Beschränkung der für Bildungstransfer notwendigen Aufgliederung von Bildungsgängen auf eine rein curriculare Modularisierung und das Verbot der Zertifizierung der Ergebnisse einzelner Lernabschnitte sein.

Eine Antwort von größerem Gewicht wäre eine das EQR/ECVET-System flankierende nationale Regelung, die seinen Deregulierungswirkungen gezielt entgegenwirkt. Besonders wichtig wäre eine verbindliche Verpflichtung von Staat und Sozialpartnern, ein Angebot an qualifizierten Ausbildungsmöglichkeiten mit von ihnen festgelegten Inputs zu gewährleisten; sie könnte dem im Outcome-Prinzip angelegten Rückzug von Staat und Sozialpartnern aus der Verantwortung für genügend Ausbildungsmöglichkeiten entgegenwirken. Eine solche (Selbst-)Verpflichtung kann die Form eines Gesetzes und/oder eines flächendeckenden Systems entsprechender Tarifverträge haben. Ob allerdings solche gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen nach Europarecht, GATS und ggfs. Dienstleistungsrichtlinie überhaupt zulässig sind oder als „Wettbewerbsbeschränkung“ sanktioniert werden könnten, wäre ist juristisch zu prüfen<sup>11</sup>.

So wichtig kurz- und mittelfristig diese und ähnliche Strategien sind, um das Duale System gegen die destruktiven Wirkungen des EQR/ECVET-Systems abzusichern – langfristig ist wohl ein grundsätzlicherer Perspektivenwechsel erforderlich.

### **3. Zur Notwendigkeit, die technokratische Sicht der Aufgaben der Bildungssysteme im Kontext Europa aufzubrechen**

Das EQR/ECVET-Konzept ist nicht nur ein neoliberaler, sozial unausgewogener Ansatz. Es ist auch Produkt und Ausdruck einer technokratisch verengten Wahrnehmung der Anforderungen, die das allmähliche Entstehen eines europäischen Arbeitsmarktes an die Bildungssysteme stellt. Vor allem ist es Ausdruck einer Strategie, durch ein im Wesentlichen top-down implementiertes technisches Instrumentarium die gesellschaftlichen Prozesse zu umgehen, die für eine der Problemlage angemessene und deshalb funktionsfähige Lösung unabdingbar sind: die Entwicklung eines wechselseitigen Verständnisses der unterschiedlichen Bildungssysteme in ihrer Verknüpfung mit anderen Strukturen der jeweiligen Gesellschaft, die Erzeugung von Akzeptanz für diese Unterschiedlichkeit und die darauf basierende Aushandlung von Qualifikationsbewertungen und Anerkennungsregelungen zwischen den Mitgliedsländern. Konkreter:

Qualifikationsstrukturen und Berufsbildungssysteme sind ja nie nur technisch, sondern immer auch durch den Kontext ihrer Gesellschaften bestimmt: durch die jeweilige Ar-

---

<sup>11</sup> Eine solche Wettbewerbsbeschränkung läge nach den GATS-Regelungen wohl insbesondere dann vor, wenn sich bereits ein Markt für Ausbildungsmodule und Zertifizierungsleistungen etabliert hat, dessen Anbieter ihre Leistungen gegen Entgelt erbringen (Yalcin/Scherrer 2002). Sie könnten gegen eine nationale Gesetzgebung, die ihre wirtschaftlichen Aktivitäten beschränkt, klagen.

beitsorganisation und Arbeitsmarktstruktur, das Arbeitsrecht und die Industriellen Beziehungen, vor allem Entlohnungsstrukturen und -verfahren. Das ist Stand der Forschung seit langem. Zu suggerieren, man könne durch EQR und ECVET einen „neutralen Rahmen“ schaffen, in dem diese gesellschaftlichen Strukturen und die auf sie bezogenen Interessen keine Rolle mehr spielen, bedeutet eine grundlegende Fehlorientierung, nicht nur wissenschaftlich, sondern auch praktisch: Die Konsequenzen wären für die Personalrekrutierung eines Unternehmens, das bei ausländischen Bewerbern von der Verortung ihrer Qualifikationen im EQR auf ihre Leistungspotentiale in seiner Arbeitsorganisation schließt, ebenso schädlich wie für Arbeitnehmer, die von der Zahl ihrer Kreditpunkte auf eine bestimmte Entlohnung und Lohnkarriere im Ausland schließen.

Unabdingbare Voraussetzung für ein Funktionieren eines europäischen Arbeitsmarkts sind Prozesse des Lernens, mit Vielfältigkeit und komplexen Systemen umzugehen und zwischen ihnen jeweils angemessene Brückenlösungen auszuhandeln – kurz: Prozesse der multilateralen Verständigung. Dass in diesen Verständigungsprozessen auch die Auswirkungen auszuhandelnder Lösungen auf Beschäftigung und Entlohnung explizit gemacht - und nicht hinter technischen Regelungen und euphemistischer Begrifflichkeit verborgen - werden, ist Voraussetzung für ein demokratisches und soziales Europa. Solche Verständigungsprozesse erfordern Einsicht der Akteure in ihre Notwendigkeit, Information<sup>12</sup> und Zeit. Natürlich müssen sie in supranationale Regelungsprozesse münden – in eine einem sozialen und demokratischen Europa und der Komplexität seiner Bildungslandschaft angemessene Reregulierung. Das wird sinnvollerweise nicht gleich eine definitive und auch nicht sofort eine einzige und für alle Mitgliedstaaten Europas gemeinsame Regelung sein. Angemessen ist vielmehr eine Regelungsstrategie, die zumindest für eine erste lange Phase unterschiedliche bilaterale und multilaterale Regelungen zwischen jeweils einigen Ländern und ein Voranschreiten über Zwischenlösungen einplant: Der Transparenz- und Transferbedarf zwischen den Ländern A und B ist nicht derselbe wie der zwischen den Ländern C und D. Nach einigen Jahren einer lockeren Regelung der Beziehungen zwischen A und B wird eine weitergehende Regelung möglich oder sogar notwendig werden. Und in den Ländern A, B, D und X werden sich Möglichkeiten und Interessen entwickeln, die Wertigkeiten ihrer Qualifikationen nach gleichen Kriterien transparent zu machen oder sogar ihre Inhalte anzugleichen.

---

<sup>12</sup> Wissenschaftliche Untersuchungen im Rahmen europäischer Sektorprojekte, wie sie in anderen Beiträgen dieses Bandes diskutiert werden, könnten hier wichtige Klärungen herbeiführen und dazu beitragen, konkrete Anschauung in Bezug auf die Komplexität dieser Zusammenhänge und ein gemeinsames Problembewusstsein zu schaffen und zu verbreiten: Sektorstudien können die gesellschaftliche Überformtheit von Branchenprofilen, von Strukturen der Arbeitsorganisation, von Qualifikationsstrukturen und Abschlüssen zeigen. Und sie können die Bedeutung von Interessenlagen, die sich mit Qualifikationen und Bildungsgängen verbinden und Berufsbildungssysteme immer zu komplexen Interessenkompromissen machen, transparent und kommunizierbar werden lassen. Allerdings muss sichergestellt sein, dass diese Projekte nicht durch ihre Auftraggeber zu unterkomplexen und um jeden Preis mit dem EQR/ECVET-System kompatiblen Ergebnissen gezwungen sind.

Solche unterschiedlich intensiven Regelungen zwischen Bildungssystemen werden murgemäß zunächst um so rascher vorankommen, je ähnlicher sich diese Bildungssysteme im Ausgangsstadium sind: Länder mit berufsbezogenen Systemen dürften sich untereinander schneller über qualifizierte und tragfähige Regelungen zu Transparenz und Transfer verständigen können als mit Ländern mit modularen und kompetenzbezogenen Systemen; diese aber dürften ihrerseits relativ rasch untereinander entsprechende Regelungen aushandeln können (usw.). Dieser Sachverhalt impliziert jedoch keineswegs mit Notwendigkeit ein Auseinanderdriften der Entwicklungen in Europa in zwei (bzw., wenn man stärker differenziert, drei oder mehr) Ländergruppen, die jeweils durch ein Strukturmodell bestimmt sind: Eine Fortschreibung der aktuellen Systeme in die Zukunft ist ja nicht angebracht: In vielen Ländern gibt es große Probleme der Qualifikationsversorgung für Jugendliche und Wirtschaft, grundsätzliche Reformdiskussionen und Forderungen, das bestehende System zu ersetzen durch ein anspruchsvolleres Modell.

In diesem Kontext kann das Berufsprinzip – ein zugleich nachgeschärftes und von konkreten Phänomenen des deutschen Systems abgelöstes Berufsprinzip – anschlussfähig werden; ja, es kann zu einem Bezugspunkt von Reformdiskussionen und realer Reformen in anderen Ländern werden. Zentrale Elemente des so verstandenen Berufsprinzips, die z. T. schon heute Bestandteil von Reformdiskussionen in anderen Ländern sind, wären insbesondere: geregelte Kombinationen von theoretisch-schulischem und praktisch-betrieblichem Lernen („Alternance“); Lernen für ein breites Feld verwandter, Planung und Steuerung einbeziehender Tätigkeiten („berufliche Autonomie“); geregelte einheitliche Ausbildungsinhalte, die überbetrieblicher Mobilität ermöglichen („berufsfachliche Arbeitsmärkte“); gesellschaftliche Verantwortung für Erstausbildung; (drittel)paritätische Beteiligung der Sozialpartner auf Branchenebene (und des Staats) an der Festlegung von Ausbildungsinhalten und Abschlüssen; usw.<sup>13</sup>

Ob sich der gemeinsame Bezugspunkt unterschiedlicher Reformdiskussionen und -entwicklungen auf ein etwa in dieser Weise definiertes Berufsprinzip, das eine große Varianz konkreter inhaltlicher Ausformungen zulässt, beschränken oder durch gemeinsame „Kerne“ von Qualifikationsprofilen und Ausbildungsinhalten ergänzt werden wird, wie es etwa das Konzept des „europäischen Kernberufs“ (Rauner 2004) vorschlägt, muss und kann offen bleiben. Zunächst kommt es darauf an, für Deutschland eine Zukunftsperspektive zu konzipieren, die jenseits der Alternative „Isolierung in der Wagenburg Duales System“ und „Angleichung nach unten in einem modularisierten System“ liegt.

---

<sup>13</sup> Diese Aufzählung ist nicht abschließend. Dafür wäre eine systematische Bestandsaufnahme der Reformdiskussionen der Länder Europas und der im Interesse anspruchsvoller Ausbildung geforderten Systemelemente erforderlich.

Es liegt aber auf der Hand, dass aktuell, während der massiven Offensive des Modularisierungsmodells, die Verteidigung der Wagenburg des Dualen Systems unverzichtbar ist, wenn die skizzierten Zukunftsperspektiven überhaupt eine Chance haben sollen. Ist erst einmal dieses Beispiel eines relativ „guten“ gesellschaftlichen Kompromisses verschwunden, müsste man mit der Konzipierung und Durchsetzung sozial ausgewogener und zugleich tragfähiger Regelungen – in den Köpfen, in der politischen Realität, in der betrieblichen Praxis – wieder ganz von vorn anfangen. Ein Wald ist schnell zu Asche gemacht – ihn wieder anzupflanzen und hochzuziehen dauert sehr lange.

Literatur:

- Drexel 2005 a: Drexel, I.: Das Duale System und Europa. Ein Gutachten im Auftrag von VER.DI und IG-Metall
- Drexel 2005 b: 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
- ECVET-Arbeitsgruppe 2005: European Credit Transfer Technical Working Group: European Credit System for VET (ECVET) - Technical Specifications (vorläufiger Abschlußbericht der ECVET-Arbeitsgruppe vom 28.6.2005)
- Fahle/Hanf 2005: Fahle K., Hanf G.: Der Europäische Qualifikationsrahmen – Konsultationsprozess läuft (21. 11. 2005). In: BIBB/Online-Dokumente
- Hanf 2005: Hanf G.: Zugänglichkeit, Durchlässigkeit, lebenslanges Lernen – europäische und nationale Diskurse. In: Grollmann Ph., Kruse W., Rauner, F. (Hg.): Europäisierung beruflicher Bildung
- Kommission (2005): Europäische Kommission: Auf dem Weg zu einem Europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen vom 8.7.2005)
- 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>
- Yalcin/Scherrer 2002: Yalcin G., Scherrer Chr. unter Mitwirkung von Fritz Th. und Haslinger S.: GATS-Verhandlungen im Bildungsbereich (Gutachten für die Max –Träger-Stiftung).
- Young 2004: Young M.: National Qualification Frameworks: Their feasibility for implementation in developing countries. ILO Working Paper 22