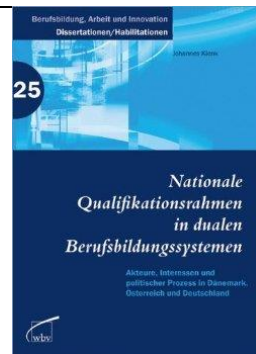

KLENK, Johannes:

**Nationale Qualifikationsrahmen in dualen
Berufsbildungssystemen.**

**Akteure, Interessen und politischer Prozess in
Dänemark, Österreich und Deutschland**

Bielefeld: wbv 2103. ISBN 978-3-7639-5261-8; 245 S.; 39,- €



Rezension von Marcus ECKELT, TU Berlin

Johannes KLENK untersucht in seiner Dissertation die Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen (DQR) und vergleicht diese mit den parallelen Entwicklungsprozessen in Dänemark und Österreich im Zeitraum 2005 bis 2012. Politiktheoretisch orientiert er sich am von Fritz SCHARPF (2006) entwickelten Akteurszentrierten Institutionalismus. Institutionen – verstanden als Regeln, die organisiertes Handeln ermöglichen – werden in staatsnahen Sektoren durch das Wechselverhältnis von Struktur und Akteur geschaffen, reproduziert und verändert. Der Einfluss von Organisationen als Akteure im Politikprozess steht dabei im Zentrum.

Die Arbeit besteht im ersten Teil aus der Einleitung, einem theoretischen sowie einem methodischen Kapitel (60 Seiten), dann folgt der Hauptteil mit den drei Fallstudien (100 Seiten) und schließlich werden im Schlussteil Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufgezeigt und mit Verweis auf das Konzept der Pfadabhängigkeit erklärt (20 Seiten).

Zur thematischen Einordnung

Nationale Qualifikationsrahmen (NQR) werden in den meisten europäischen Ländern auf Grundlage einer europäischen Empfehlung von 2008 entwickelt (EUROPÄISCHES PARLAMENT/EUROPÄISCHER RAT 2008). Bildungspolitik unterliegt laut EU-Verträgen grundsätzlich der nationalstaatlichen Verantwortung, was als sogenanntes *Harmonisierungsverbot* bezeichnet wird.¹ Entsprechend können Vereinheitlichungsprozesse in diesem Politikfeld auf EU-Ebene nur über freiwillige Vereinbarungen organisiert werden, was als *Offene Methode der Koordinierung* bekannt ist.

Das deutsche Bildungssystem bildet mit dem großen beruflichen Ausbildungssektor in der Sekundarstufe II (Duales System) im europäischen und internationalen Vergleich eine Ausnahme, nur wenige Nachbarländer haben ein vergleichbares Ausbildungssystem. Der ausgeprägte Korporatismus in der Organisation der Berufsbildung wird in Deutschland auch bei der

¹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2010) §166 (1) sowie wortgleich bereits im Vertrag von Maastricht (1992) §127 (1): "Die Gemeinschaft führt eine Politik der beruflichen Bildung, welche die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung unterstützt und ergänzt."

Entwicklung und Umsetzung des DQR deutlich. Bund und Länder beriefen bereits 2007² einen Arbeitskreis DQR (AK DQR) ein, in dem die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite mit jeweils vier Vertreter_innen – neben 12 von Bund und Ländern, vier der Hochschuleseite, drei Expert_innen, zwei der Weiterbildung, sowie eine_r der BA – beteiligt sind (DQR-Büro o.J.). Die Sozialpartner stimmen ihre Positionen außerhalb des Gremiums ab und ajierten während der sechsjährigen Erarbeitung im AK DQR gemeinsam. Es können bis zum Gemeinsamen Beschluss vom Mai 2013 (BMBF/BMWi/KMK/WMK 2013), der die Umsetzung/Anwendung des DQR bestätigte, vier Phasen unterschieden werden: Entwicklung eines ersten Vorschlags (2007-2009), Erprobung der entwickelten Matrix in vier exemplarischen Branchen (2009-2010), Ausformulierung des DQR (2010-2011) und Zuordnung der formalen Qualifikationen (2011-2013). Die Ergebnisse der bisherigen Arbeit finden sich im DQR-Handbuch, das im August 2013 auf der DQR-Homepage veröffentlicht wurde (DQR-Büro o.J.). Die allgemeinbildenden Schulabschlüsse wurden bisher nicht eingeordnet, da keine Einigung über das Verhältnis von Hochschulzugangsberechtigung und dualen Ausbildungsgängen hergestellt werden konnte. Anfang 2012 hatten deshalb KMK, BMBF sowie die Sozialpartner das Thema für fünf Jahre ausgeklammert, bis 2017 soll eine Einigung über diesen Punkt hergestellt werden. Qualifikationen, die non-formal oder informell – also außerhalb der etablierten Bildungsinstitutionen oder unbewusst durch alltägliche Praxis – erworben wurden, sind ebenfalls nicht zugeordnet. Wie entsprechende Anerkennungsverfahren für non-formal oder informell erworbene Lernergebnisse entwickelt werden können, wird derzeit von einer Unterarbeitsgruppe des AK DQR diskutiert. Über die Einordnung aller bisher nicht eingeordneten Qualifikationen entscheidet die mit dem Gemeinsamen Beschluss gegründete Bund-Länder-Koordinationsstelle, der der AK DQR als Beirat zugeordnet wurde.

Die Europäisierung von Bildung wird im Kontext der Lissabon- bzw. Europa 2020-Strategie mit wirtschaftspolitischen Zielen begründet. Der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (EQR) soll dabei als Meta-Rahmen die verschiedenen Bildungssysteme über ihren jeweiligen NQR verknüpfen und einen europäischen Bildungsraum hervorbringen. Der DQR ist entsprechend ein zentrales Projekt der Europäisierung der (beruflichen) Bildung in Deutschland. Seine offiziellen Ziele wirken auf den ersten Blick recht abstrakt: Transparenz, Mobilität und Outcome-Orientierung. Seine Bedeutung gewinnt der DQR dadurch, dass mit ihm ein Paradigmenwechsel bezogen auf die Steuerung von Bildungspolitik eingeleitet werden soll. Unter Outcome-Orientierung verstehen die Mitglieder des AK DQR das Prinzip: "Es kommt darauf an, was jemand kann und nicht wo es gelernt wurde!" Bei der Diskussion des DQR stehen deshalb grundsätzliche Fragen der Berufsbildungspolitik auf der Tagesordnung. Insbesondere bleibt abzuwarten, ob mit der Outcome-Orientierung eine echte Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner/akademischer Bildung erreicht wird. Die Deutungshoheit darüber, wie mit diesem neuen Instrument umzugehen ist und welche Veränderungen sich daraus ergeben, ist noch umstritten. Hier werden weitere wissenschaftliche Untersuchungen nötig sein, um zu verstehen, welche Bedeutung dem DQR wirklich zukommt.

² Sie reagierte damit auf das seit 2005 laufende europäische Konsultationsverfahren, bei dem die Form des EQR schon vor der endgültigen Verabschiedung 2008 feststand.

Ergebnisse der Dissertation

Um solche Fragen in Zukunft untersuchen zu können, braucht es ein Verständnis des Entwicklungsprozesses des DQR. Genau diesen nimmt KLENK in den Blick. Er untersucht den nationalen Prozess der Entwicklung des DQR und zwei weiterer NQR (Dänemark und Österreich) in einem *Most-similar-cases-Design* bezüglich der Existenz eines quantitativ bedeutsamen Berufsausbildungssystems. Entsprechend des Akteurszentrierten Institutionalismus analysiert er den politischen Prozess hinsichtlich der institutionellen Ausgangssituation, der Positionen der Akteure und des Prozessverlaufs und erstellt drei nach diesen Aspekten gegliederte Fallstudien. Die Fallstudien bilden den Hauptteil der Arbeit und geben einen fundierten Einblick in den jeweiligen nationalen Erarbeitungsprozess. Empirische Grundlage der Fallstudien bilden (semi)offizielle und fachwissenschaftliche Veröffentlichungen sowie acht bzw. neun Experteninterviews mit Vertreter_innen des Staats, der Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberseite pro Land.

Nach den drei Fallstudie schließt KLENK die Arbeit mit einer vergleichenden Zusammenfassung, um seine Leitfrage zu beantworten: "Welche Gemeinsamkeiten und welche Unterschiede lassen sich in der Rezeption des EQR in den untersuchten Fällen beobachten und wie sind diese zu erklären?" (23)

Im Vergleich der Politikergebnisse erweist sich für KLENK die Europäisierung als eine oberflächliche Harmonisierung der nationalen Politiken durch die Entwicklung der NQR, allerdings betont er die Unterschiede im Detail hinsichtlich der Deskriptoren, des Geltungsbereichs, der Gleichwertigkeit und der Outcome-Orientierung (vgl. 181 ff.).

"[H]insichtlich des erreichten Ausmaßes politischen Wandels bzw. des Innovationsgrads der entwickelten NQR" (183) sieht KLENK klare Unterschiede in den drei Ländern. Innovation wird zweidimensional als Veränderung gegenüber dem EQR sowie als Veränderung nationaler Politiken verstanden. Deutschland gilt in beiden Dimensionen als innovativ, Österreich in einer (Nationale Politik) und Dänemark in keiner (vgl. 183 f.). Problematisch erscheint hier einerseits, dass jeder Wandel mit dem alltagssprachlich sehr positiv konnotierten Begriff "Innovation" bewertet wird.³ So wird Politik potentiell von ihren Inhalten gelöst, denn nicht jede Veränderung ist eine (neuartige) Verbesserung der sozialen Verhältnisse. Andererseits gibt es eine Tendenz der an der Erarbeitung beteiligten deutschen Akteure, die Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen als Wettbewerb zwischen den NQR zu deuten. Sie bezeichnen den DQR als vorbildlich in Europa (vgl. z.B. AfBFuT 2010, 10). Mit dem Begriff "Innovationsgrad" bedient KLENK diese Argumentation – ob er diese Position inhaltlich teilt und sie absichtsvoll unterstützt, bleibt dabei unklar.

Beim Vergleich der Politikprozesse arbeitet KLENK zentrale Gemeinsamkeiten der drei Fälle heraus:

³ Eine ähnliche Argumentation findet sich auch in: Förster, Christian/Klenk, Johannes (2012b): Innovationskraft trotz Vetospieler: Bildungspolitische Reformen im deutschen Föderalismus, in: WSI Mitteilungen (6), 412-418. Sowie in: Förster, Christian/Klenk, Johannes (2012a): Does Federalism Hinder Policy Innovation?, Paper for XXII IPSA World Congress of Political Policy, Madrid. Dort werden die Entwicklung des DQR und die Einführung der Exzellenzinitiative als erfolgreiche innovative Politikbeispiele bezeichnet, weil sie innerhalb des Bildungsföderalismus erfolgreich umgesetzt wurden.

- Staatliche Akteure und Sozialpartner hatten von Beginn an ein grundsätzliches Interesse an der Entwicklung des NQR.
- Die Sozialpartner agierten koordiniert.
- Es wurden spezifische Gremien für die Entwicklung eingerichtet.
- Beim Agenda-Setting wurden formale Qualifikationen prioritär behandelt (vgl. 189).

Trotz dieser Gemeinsamkeiten verliefen die Prozesse unterschiedlich. Der staatliche Akteur und die Sozialpartner entschieden sich mit ihrer Definition, wie der EQR umgesetzt werden soll, recht früh für eine spezifische Interaktionsform. Während in Dänemark mit einer interministeriellen Arbeitsgruppe und geringer Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure eine technische Lösung gewählt wurde, behandelten die deutschen staatlichen Vertreter sowie Sozialpartner den DQR als einen Sonderfall politischer Steuerung, der in teils konflikthafter politischen Verhandlungen entwickelt wurde. Österreich wird als eine Mischform charakterisiert, da der NQR zwar als Sonderfall definiert wurde, die Kollektivverhandlungen aber nach gewohntem Muster abliefen (vgl. 189 ff.).

Diese Unterschiede des politischen Prozesses und in den Ergebnissen können nach KLENK mit dem Konzept der *Pfadabhängigkeit* erklärt werden. So wurde deutlich, "dass die Festlegung auf eine Interaktionsform durch deren jeweils spezifische Leistungsfähigkeit zugleich bestimmte Formen der erzielbaren Policies vorprägt." (195) Zusammen mit der unterschiedlichen nationalen Tradition und den existierenden Bildungssystemen sieht er deshalb "supranationale bildungspolitische Initiativen lediglich als Handlungsanlässe [...], die durch nationale Akteurskonstellationen in einem spezifischem Institutionenrahmen aufgegriffen und reformuliert werden. [...] Für das Modell dualer Berufsausbildung und die ihm inhärente Steuerungsform, die im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit standen, kann konstatiert werden, dass dieses sich überaus robust gegenüber dem EQR zeigte." (198)

Die vorgelegte Arbeit ist für den deutschen Kontext von Bedeutung, weil damit die wissenschaftliche Debatte über die politische Seite des DQR vorangebracht wurde. Die Fachdiskussion über die Berufsbildungspolitik zeichnet sich dadurch aus, dass an ihr fast nur Akteure teilnehmen, denen ein strategisches Interesse unterstellt werden kann. KLENK rekonstruiert dagegen die Erarbeitung des DQR bis zum Spitzengespräch Anfang 2012 entlang eines nachvollziehbaren theoretisch abgeleiteten Schemas. Auch für die Europäisierungsforschung liefert KLENK interessantes Material, um etablierte Konzepte der Europäisierung an neuer Empirie zu prüfen und ggf. zu korrigieren.

Forschungsfragen über die Dissertation hinaus

KLENK untersucht die nationale Entwicklung von NQR. Die EU-Empfehlung wird dabei als externer Impuls nicht in die Untersuchung einbezogen. Es kann aber von einer Verflechtung der nationalen und europäischen Ebene ausgegangen werden, gerade auch durch die beteiligten Personen. Zu fragen wäre in ergänzenden Untersuchungen, ob hier ein organisierter "Rückenwind aus Europa" (Busemeyer 2009, 31) vorliegt – ob also nationale Akteure versuchen, ihre Agenda durch Verweis auf europäische Sachzwänge gegen Widerstände durchzusetzen. Zu hinterfragen ist die aus dem Akteurszentrierten Institutionalismus übernommene

Annahme der drei klassischen Akteursgruppen (Staat, Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften, deren Vertreter_innen interviewt wurden) ergänzt um weitere Akteure (vgl. 51) und das damit verbundene Staatsverständnis. Die Sozialpartner agierten in allen drei Fällen koordiniert als Vertreter der Berufsbildung und standen als solche den Vertretern der allgemeinen und akademischen Bildung gegenüber. Beide Lager verbanden sich mit Teilen des jeweiligen Staatsapparats. Dieser Konflikt wird zwar beschrieben, könnte aber noch vertieft werden: Die vorliegende Studie zeigt für die Entwicklung des DQR, dass die Sozialpartner zentrale Akteure bei der Entwicklung waren. Dies ist insbesondere damit zu erklären, dass sie viele Vertreter_innen im AK DQR hatten und auf große Ressourcen zurückgreifen können (vgl. 158 f.). Allerdings bleibt unklar, warum die verantwortlichen Politiker_innen den AK DQR überhaupt als eine Form von erweitertem BIBB-Hauptausschuss gründeten. Es erscheint möglich, dass der Hochschul- und Schulseite lange Zeit schlicht nicht bewusst war, welche Entscheidungen im Rahmen des AK DQR gefällt werden sollen. Ihr Versuch die fehlende Repräsentation innerhalb des Prozesses durch Interventionen von außen auszugleichen, wäre insofern wenig überraschend. Deshalb ist es fraglich, ob die Blockadehaltung der KMK bezüglich der Gleichstellung von Hochschulzugangsberechtigung und dualen Ausbildungen "von allen anderen Akteuren zu Recht als Affront wahrgenommen" (194) wurde. Dieser Moment kann auch positiv als Politisierung verstanden werden, mit der das Thema einer breiteren Öffentlichkeit bekannt wurde. Die potentiell mit dem DQR verbundenen Auswirkungen sind so folgenreich für die Bevölkerung, dass aus demokratischen Erwägungen fraglich ist, weshalb eine gesellschaftspolitische Debatte ausbleibt, wie sie in den 1970ern über die Gleichwertigkeit noch geführt wurde. Zu fragen ist in Zukunft auch nach Verknüpfungen mit anderen Politikfeldern und -ebenen. Was bedeutet es, dass die in verschiedenen Anträgen dokumentierten Positionen der im Bundestag vertretenen Parteien allesamt die Gleichwertigkeit befürworten, aber eine gesetzliche Verankerung des DQR vermieden wird? Als weiteres Forschungsfeld bleibt im Kontext der beginnenden Umsetzung des DQR die zentrale Frage nach der Angemessenheit des DQR. Gibt der DQR überhaupt die benötigten Antworten auf drängende Fragen der Zeit, wie Ausbildungsplatzmangel, Fachkräftemangel, demographischer Wandel, Krise der EU usw. usf.?

Literatur

AfBFuT (Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung) (2010): Öffentliche Anhörung zum Thema "Europäischer Qualifikationsrahmen/Deutscher Qualifikationsrahmen". Wortprotokoll 19. Sitzung. Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode. Protokoll 17/19. Berlin.

BMBF/BMWi/KMK/WMK (2013): Gemeinsamer Beschluss der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, der Wirtschaftsministerkonferenz und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zum Deutschen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (DQR) vom 1. Mai 2013, Berlin.

BUSEMEYER, M. R. (2009): Europäisierung der deutschen Berufsbildungspolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) (45), 25–31.

DQR-Büro (o.J.): Homepage Deutscher Qualifikationsrahmen. Online:
<http://deutscherqualifikationsrahmen.de> (02-09-2013).

EUROPÄISCHES PARLAMENT/ EUROPÄISCHER RAT (2008): Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen, (2008/C 111/01). Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=oj:c:2008:111:0001:0007:de:pdf> (04-05-2012).

SCHARPF, F. W. (2006): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden.

Diese Rezension ist seit dem 22.9.2013 online unter:

http://www.bwpat.de/rezensionen/rezension_9-2013_klenk.pdf