

Wolf-Dietrich Greinert

Vom Staat zum Markt – die Fragwürdigkeit europäischer Berufsbildungspolitik im Hinblick auf die Perspektiven einer notwendigen Berufsbildungsreform in der Bundesrepublik

Mit der im Vertrag von Maastricht im Jahre 1992 eingeführten *Unionsbürgerschaft* – die eine Ergänzung der nationalen Staatsbürgerschaft darstellt¹ – zeigen sich vier Grundfreiheiten verbunden, die in zunehmendem Maße das Wirtschaftsleben in Europa beeinflussen. Die *Freizügigkeit für Personen, den Waren- und Dienstleistungsverkehr, die Niederlassungsfreiheit sowie der freie Kapitalverkehr* sollen die „Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit“ sicherstellen, und zwar zum gemeinsamen Vorteil von Arbeitnehmern und -gebern.

In diesem Zusammenhang spielt die Berufsbildungspolitik, die nationale und europäische Gestaltung und Anerkennung der für den Arbeitsmarkt relevanten Qualifikationen der breiten Schicht der abhängigen Arbeitnehmer, eine wichtige Rolle. Der Versuch, Transparenz und Vergleichbarkeit im Bereich der beruflichen Qualifikationen in Europa herzustellen, lässt sich eigentlich bis zu den *Römischen Verträgen* zurückverfolgen, doch erst seit dem *EU-Gipfel von Lissabon* vom März 2000 gewinnt die, im Zusammenwirken von Kommission und Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene betriebene, Berufsbildungspolitik entscheidend an Dynamik, Zielsicherheit und Durchschlagskraft.

Ebenfalls seit dem Maastrichter Vertrag gelten Berufsbildung *und nun auch Allgemeinbildung* als definierte Bereiche europäischer Politik, und zwar unter der Perspektive der Entwicklung eines möglichst einheitlichen „Europäischen Bildungsraumes“. Im Vorlauf dazu, nämlich bezüglich der Behandlung von Anerkennung und Transparenz beruflicher Befähigungsnachweise kann man drei Phasen europäischer Politik unterscheiden²:

1. die Phase von 1957–1973 unter der Zielperspektive der „Harmonisierung“ – das heißt der Angleichung der Ausbildungssysteme;
2. die Phase von 1974–1992 unter der Zielperspektive der „Angleichung der Ausbildungsstufen“; und
3. die Phase seit 1992 unter der Zielperspektive der „Konvergenz der beruflichen Bildung“.

Diese Ansätze können als früher oder später gescheitert angesehen werden³.

Aktuell konzentriert sich die europäische Berufsbildungspolitik – unter Einbezug von 32 Staaten, also auch Nicht-Mitgliedern der EU – auf mehrere Projekte, in deren Rahmen „Instru-

¹ Vgl. *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. Europäische Zeitschrift* 21 (III) 2000, S. 55–64.

² Vgl. *Sellin, B.*, Die Bildungs- und Berufsbildungsprogramme der EG und EU von 1974 bis 1999 – Versuch einer kritisch-historischen Bilanz, in: *Berufsbildung. Europäische Zeitschrift* 18 (III), 1999, S. 20–31.

³ Zur Kritik vgl. *Fulst-Blei*, Im Spannungsfeld von Modularisierung und Europäisierung: Die deutsche duale Berufsausbildung im Test, *Merin* 2003, S. 6 ff.; *Drexel, I.*, Das Duale System und Europa. Ein Gutachten im Auftrag von Ver.di und IG Metall, Berlin/Frankfurt a.M., September 2005, S. 21 ff.

mente“ entwickelt werden, die die Berufsbildungspolitik in diesen Ländern künftig steuern sollen. Die drei wichtigsten sind der „EuroPass“, der „Europäische Qualifikationsrahmen“ (EQR) und das „Europäische Kreditpunktesystem für berufliche Bildung“ (ECVET). Dazu sind eine Reihe von Leitlinien vorgesehen, die den Einsatz dieser Instrumente begleiten bzw. anleiten sollen. Insbesondere EQR und ECVET lassen erkennen, dass mit ihrer Durchsetzung starke Veränderungen in der Auslegung und Bewertung von Qualifikationen verbunden sein werden. Betroffen von diesem tiefgreifenden Perspektivwechsel werden vor allem die Staaten sein, die auf eine lange Tradition historisch mit der nationalstaatlichen Entwicklung gewachsener, hochentwickelter Berufsausbildungssysteme zurückblicken⁴. Da Deutschland mit seinem Dualen System der Berufsausbildung zu dieser Kategorie von berufspädagogischen Pionierländern gehört, sollen die zu erwartenden Folgen für sein Ausbildungssystem im Folgenden kritisch analysiert und bewertet werden.

1 Die Grundstruktur des europäischen Berufsbildungskonzeptes

Um den Unterschied des künftigen europäischen Berufsbildungskonzeptes zum deutschen Modell zu verdeutlichen, soll einleitend seine Grundstruktur – besser: seine leitende Systemlogik – skizziert werden: deren zentrale Voraussetzung besteht vor allem darin, dass die menschlichen Fähigkeiten, die für die Durchführung von Arbeitsprozessen relevant sind, auf eine neue Art definiert, in spezifischer Form bewertet und zertifiziert sowie individuell dokumentiert werden sollen.

a) Dies geschieht zum einen mittels des wichtigen Schlüsselprinzips „Kompetenz“ (competence). Abweichend vom deutschen Sprachgebrauch wird hier Kompetenz definiert als durch Prüfung nachgewiesene Fähigkeit, bestimmte Kenntnisse, Fertigkeiten und beruflich-personale Verhaltensdispositionen selbstbestimmt in einem konkreten Kontext – einer Arbeits- oder Lernsituation – zu konzentrieren und anzuwenden⁵.

b) Ergänzend tritt zu dieser Neuakzentuierung das Prinzip der *Outcome-orientierten Identifikation und Bewertung* der arbeitsrelevanten Qualifikationen. Das deutsche Berufsbildungsmodell ist dagegen Input-orientiert, d.h. der eigentliche Ausbildungsprozess ist – auf der Basis gesellschaftlicher Übereinkunft – nach Lernzielen, -inhalten, -orten, -methoden und Dauer mehr oder weniger normiert. Die abschließende Prüfung dokumentiert, inwieweit das gewünschte Ausbildungsziel vom Auszubildenden erreicht wurde. Im künftigen europäischen Berufsbildungssystem ist es dagegen völlig irrelevant, wie, wo und in welcher Reihenfolge und zeitlichen Dauer die festgelegten Kompetenzen erworben wurden. Einzig und allein zählt der Nachweis der Beherrschung der definierten arbeitsrelevanten Fähigkeiten in einer spezifischen Arbeitssituation. Dies bedeutet folgerichtig auch eine wesentliche Aufwertung des informellen beruflichen Lernens⁶.

⁴ Greinert, W.-D., Berufliche Breitenausbildung in Europa. Die geschichtliche Entwicklung der klassischen Ausbildungsmodelle im 19. Jahrhundert und ihre Vorbildfunktion. Mit einer Fortsetzung der Berufsbildungsgeschichte der Länder England, Frankreich und Deutschland in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, Luxemburg 2005.

⁵ Europäische Kommission, Das Europäische Leistungspunktesystem für Lebenslanges Lernen, Informationsdokument vom 30. Mai 2005, S. 13; zur Kritik vgl. Drexel 2005, S. 33 ff.

⁶ Vgl. dazu Rat der Europäischen Union, Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zu gemeinsamen europäischen Grundsätzen für die Ermittlung und Validierung von nicht formalen und informellen Lernprozessen, 9600/04 EDUC 118 SOC 253 vom 18. Mai 2004.

c) Das zentrale Gestaltungsprinzip arbeitsorientierter Qualifikation spiegelt sich beim neu-europäischen Modell im *Konstrukt der „Units“*. Während die entwickelten Berufsbildungsmodelle in verschiedenen Ländern Europas die Vermittlung von komplexen beruflichen Qualifikationen zum Ziel haben, setzt die neue Ausbildungskonzeption auf eher schmale Bündel von Fertigkeiten, Kenntnissen und Verhaltensweisen, die getrennt vermittelt, überprüft und zertifiziert werden sollen. Die Units – mit Pflicht-, Wahlpflicht- und Wahlcharakter – können zu einer anerkannten „Qualifikation“ zusammengefügt werden, d.h. Tätigkeitsprofilen von engem „beruflichen“ Zuschnitt.

d) Diese Regelung wird ergänzt durch eine Fraktionierung der in zahlreichen Ländern vorhandenen gesellschaftlich anerkannten und standardisierten beruflichen Ausbildungsgänge. Die in der Regel längerfristigen Ausbildungsprogramme sollen *kurzen Lerneinheiten* – sog. „*Modulen*“ – weichen, die die Erlangung der Kenntnisse, Fertigkeiten und Verhaltensdispositionen garantieren, die eine Unit ausmachen. Die Module – im Grunde bloße Lernzielkataloge mit einigen wenigen Hinweisen zur Lernorganisation – strukturieren also den eigentlichen Lernprozess.

Diese vier beschriebenen Basis-Elemente verkörpern in ihrem Zusammenspiel die Funktionslogik des neuen europäischen Berufsausbildungsmodells, deren ideologischer Hintergrund uns schwer zu erkennen ist: es handelt sich um eine Mischung von Marktökonomie, Taylorismus und behavioristisch bestimmter Lerntheorie. Basiseinheit von europäischen Berufsbildungsmodellen sollen also nicht mehr komplexe berufliche Qualifikationen sein; sondern sog. *Units*, schmale Bündel von Fertigkeiten, Kenntnissen und Verhaltensdispositionen; damit ist das Prinzip der Beruflichkeit der Ausbildung als obsolet erklärt. Gesellschaftlich legitimierte, standardisierte Ausbildungsgänge werden durch *Module* ersetzt, was die Fraktionierung beruflicher Ausbildung auf der unmittelbaren Lernebene festschreibt. Auch diese Maßnahme sagt sich vom Berufsprinzip los zugunsten einer tayloristischen Orientierung der Ausbildung. So werden also mehrere Funktionsprinzipien bestehender Berufsbildungssysteme in europäischen Staaten durch das neue Konzept der EU beseitigt und dafür andersartige vorgesehen, deren Folgewirkungen auf das Beschäftigungssystem man vorerst nicht genau kennt, indes wohl eher fürchten muss.

Umgesetzt in spezifische übergeordnete Steuerungs-Instrumente ergeben sich aus dem Zusammenwirken dieser elementaren Bausteine einerseits der *Europäische Qualifikationsrahmen* (EQR), andererseits das *Europäische Kredit- oder Leistungspunktesystem für die Berufsausbildung* (ECVET); der sog. *EuroPass* ist als ein reines Dokumentationsmodell gedacht⁷.

2 Die „Instrumente“ der europäischen Berufsbildungspolitik

Unter einem *Qualifikationsrahmen* versteht man ein horizontal und vertikal ausgelegtes Schema, mit dessen Hilfe die Beziehungen zwischen existierenden Qualifikationen je nach Inhaltlichkeit und Komplexität beschrieben und bewertet werden können⁸. Derartige Qualifikationsrahmen sind mit nationaler Orientierung in den letzten Jahren in zahlreichen Staaten in und außerhalb Europas definiert worden. Bei näherer Betrachtung handelt es sich dabei stets um Staaten mit einem *marktorientierten Ausbildungsmodell*, also vor allem um Länder, die der angelsächsi-

⁷ Vgl. *Europäisches Parlament und Rat*, Entscheidung über ein einheitliches gemeinschaftliches Rahmenkonzept zur Förderung der Transparenz der Qualifikationen und Kompetenzen (Europass), in: Amtsblatt der Europäischen Union, 31. Dezember 2004.

⁸ Vgl. *Hanf, G./Hippach-Schneider, U.*, Wozu dienen nationale Qualifikationsrahmen? – ein Blick in andere Länder, in: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 34, 2005, S. 1 (9).

sehen Tradition von Erwerbsqualifizierung gefolgt sind. Aufgrund der dort erzeugten Unübersichtlichkeit der ganz unterschiedlich erworbenen Qualifikationen, erweisen sich Orientierungsinstrumente wie Qualifikationsrahmen schlicht als Notwendigkeit. Nicht so in Ländern mit einer Tradition der Erwerbsqualifikation, die sich am Berufsprinzip ausrichtet; hier sind Qualifikationsrahmen eigentlich überflüssig, weil durch die Berufsordnung schon vorgegeben.

Der von der EU vorgesehene Qualifikationsrahmen soll das übergreifende Bezugssystem für die schon bestehenden und noch zu schaffenden nationalen Qualifikationsrahmen der europäischen Länder bilden. Er hat die anspruchsvolle Aufgabe, „ein Schema zu liefern, das es erlaubt, definierte Lern-Outcomes (Units) durch Zuordnung zu Niveaus vertikal zu differenzieren – nun aber auf europäischer Ebene: er soll es erlauben, diese Units und aus ihnen zusammengesetzte Qualifikationen mit einem nach einheitlichen Gesichtspunkten strukturierten und für alle beteiligten Nationalstaaten relevanten Klassifikationsschema einzuordnen“⁹. Das bedeutet, dass der EQR konkret folgendes zu leisten hat:

1. Er soll den Bezugsrahmen für das „Europäische Kredit- bzw. Leistungspunktesystem für berufliche Bildung“ (ECVET) abgeben;
2. er soll die Grundlage für die Erfassung, Bewertung und Zertifizierung informeller Erwerbsqualifizierung bilden;
3. er soll „Zonen gegenseitigen Vertrauens“ zwischen den verschiedenen Akteuren der Qualifikationsvermittlung schaffen: den Anbietern von Ausbildung, den jugendlichen Lernern und den nachfragenden Betrieben und Verwaltungen, und dies europaweit. Der EQR soll also gewissermaßen den „Kern der Glaubwürdigkeit“, die eigentliche Legitimationsbasis, des Unternehmens „Europäische Berufsbildungspolitik“ verkörpern;
4. nicht zuletzt soll der EQR im Hinblick auf das Prinzip des lebenslangen Lernens „einen Veränderungsschub auf europäischer, nationaler und sektoraler Ebene auslösen“¹⁰; zwar soll er auf freiwilliger Basis eingeführt werden und keinerlei gesetzliche Verpflichtungen nach sich ziehen, aber doch „eine Antriebskraft für den Wandel auf nationaler und Sektorebene“ abgeben¹¹.

Und hier scheint die *Europäische Union in Gestalt der Kommission* gehörig nachhelfen zu wollen. Der 1992 geschlossene Vertrag von Maastricht schränkt zwar klar die Einflussnahme der EU auf die Bildungspolitik der Mitgliedsländer ein; im Bereich der beruflichen Bildung soll die EU allein „unterstützend und ergänzend“ wirken; da aber Maßnahmen, die die Bildung und Berufsbildung betreffen, sich auch auf andere Vertragsbestimmungen stützen, ergibt sich eine ausgesprochen prekäre Schieflage zwischen den in den entsprechenden Artikeln erwähnten Kompetenzen und dem tatsächlichen Handeln der Gemeinschaft. „Möglichkeiten und Grenzen des Handelns erscheinen eher unklar“¹².

Mit dem EU-Gipfel von Lissabon im Jahre 2000, der durch die überhebliche – und inzwischen widerrufenen – Ankündigung des *Europäischen Rates* in die Geschichte eingegangen ist, Europa bis zum Jahre 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu entwickeln, wurde auch die explizite *strategische Ausrichtung*

⁹ Drexel (Anm. 3), S. 39.

¹⁰ Kommission (Anm. 5), S. 17.

¹¹ Ebenda (Anm. 10), S. 8; kritische Bewertung vgl. Drexel 2005, S. 39 ff.

¹² Vgl. Fulst-Blei (Anm. 3), S. 12 f.; auch Münk, D., Deutsche Berufsbildung im europäischen Kontext: Nationalstaatliche Steuerungskompetenzen in der Berufsbildungspolitik und die Sogwirkung des europäischen Integrationsprozesses, in: Krüger, H.-H./Olbertz, J.-H. (Hrsg.), *Bildung zwischen Staat und Markt*, Opladen 1997, S. 91–108.

der Berufsbildungspolitik auf wirtschafts- und wettbewerbspolitische Ziele beschlossen. Die für die Berufsausbildung verantwortlichen Minister einigten sich außerdem auf eine neue Form europäischer Berufsbildungspolitik mit „neuartigen, bislang tabuisierten Instrumenten“, die in Bezug auf die Mitgliedstaaten eine ganz neue Durchschlagskraft und eine dynamische Entwicklung in Gang setzen soll¹³.

Schon realisiert zeigen sich einige neue Verfahren: die für die Berufsbildung verantwortlichen Minister der Mitgliedsländer organisierten ihre Zusammenarbeit auf europäischer Ebene – unter Federführung der Kommission – nach dem Prinzip der „*Rolling Agenda*“, das bedeutet nach einer festgeschriebenen Planung mit definierten Zwischenzielen und strenger Kontrolle ihrer Einhaltung. Damit wird eine längerfristige Verfolgung bestimmter Projekte unabhängig von wechselnder Ratspräsidentschaft und wechselnden Regierungen möglich. Das zweite neue Verfahren, das die Minister guthießen, ist die *Methode der „offenen Koordination“*: die Kommission schlägt kurz-, mittel- und langfristige Ziele und den zeitlichen Rahmen ihrer Umsetzung vor, Vorschläge, über die einstimmig beschlossen werden muss. Für bestimmte Einflussfelder werden danach für alle verbindliche Leitlinien festgelegt, die unter nationaler und regionaler Perspektive von den Mitgliedsländern umzusetzen sind.

Damit ist die Kommission, ungeachtet fehlender eigener Zuständigkeit, *Herr des Verfahrens* und in der Lage, nationale Regierungen auf bestimmte Veränderungen in ihrem Bildungswesen zu verpflichten. Die Methode der offenen Koordination wird ergänzt durch Umsetzungskontrollen mittels spezifischer Indikatoren und Benchmarks, anhand derer die wirkliche Zielerreichung in den einzelnen Mitgliedstaaten gemessen werden kann. Orientierungsrahmen bilden dabei – erneut wird hier ganz hoch gegriffen – „Höchststandards im Weltmaßstab“, die auch als Messlatte des Vergleichs zwischen den Staaten und ihren Wettbewerbserfolgen dienen.

Der Europäische Qualifikationsrahmen sieht konkret *acht Kompetenz-Niveaus* vor, die sich nach dem Kriterium „Komplexität der Handlungssituation“ – der die jeweiligen Kompetenzen und die dazu erforderliche Selbststeuerung entsprechen – unterscheiden. Die vertikale Strukturierung des EQR erfolgt nach *sechs Typen von Lernergebnissen* – Kenntnisse, Fertigkeiten sowie persönliche und fachliche Kompetenzen – die letzteren – verstanden als *Verhaltensdispositionen* – noch einmal differenziert in Selbständigkeit und Verantwortung, Lernkompetenz, Kommunikations- und soziale Kompetenz sowie fachliche und berufliche Kompetenz. Damit ergibt sich ein Orientierungsrahmen von insgesamt 48 zu definierenden Kompetenzfeldern. Diesen Feldern müssen die entsprechenden Units bzw. nationalen Qualifikationen zugeordnet werden sowie die durch informelles Lernen erworbenen Fähigkeiten. Das ganze soll außerdem abgestimmt sein auf die nationalen Qualifikationsrahmen von über 30 Ländern¹⁴.

3 Die Zweifel an der europäischen Berufsbildungskonzeption

Diese EQR-Konstruktion haben die Berufspädagogen *Rauner* und *Grollmann* kürzlich in dieser Zeitschrift kritisch unter die Lupe genommen und sind zu dem Schluss gelangt, dass der EQR „grundlegenden Ansprüchen, die man aus wissenschaftlicher und praktischer Sicht an ein solches Instrument stellen müsste, nicht Stand hält“¹⁵. Schon die achtstufige Qualifikationsdiffe-

¹³ *Fahle, K./Thiele, P.*, Der Brügge-Kopenhagen-Prozess – Beginn der Umsetzung der Ziele von Lissabon in der beruflichen Bildung, in: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 32 (4), 2003, S. 9–12.

¹⁴ Vgl. *Arbeitsgruppe Brügge im BiBB*, Die europäische Öffnung der deutschen Berufsbildung. Neue Herausforderungen und Chancen, in: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 31 (6), 2002, S. 8–12.

¹⁵ *Rauner, F./Grollmann, P.*, Berufliche Kompetenz als Maßgabe für einen europäischen Bildungsraum – Anmerkungen zu einem europäischen Qualifikationsrahmen (EQR), in: *RdJB* 54, S. 377–386 (378).

renzung ist unter Berücksichtigung der Struktur des Beschäftigungssystems und der Ergebnisse der Arbeitsmarktforschung nicht zu begründen; es lassen sich bestenfalls drei unterscheidbare Qualifikationsniveaus bestimmen¹⁶. Weit schwerer wiegt ihre Kritik am Kompetenzbegriff und dessen Ausdifferenzierung, die dem EQR zugrunde liegen. Nach ihrer kritischen Analyse verfehlen die vorgesehenen sechs Distraktoren „die Komplexität der Prozesse und Ergebnisse beruflicher Kompetenzentwicklung“¹⁷. Gerade etablierte berufliche Lernwege lassen sich mit Hilfe des EQR-Rasters nur schwer realistisch abbilden und einordnen, da lineare, eindimensionale Skalen für das Erfassen beruflicher Kompetenzen gänzlich ungeeignet sind.

Der reichlich willkürlich erscheinende EQR lässt sich wohl eher von der Absicht her erklären, die Vielzahl möglicher Bildungsabschlüsse in Europa zu erfassen. Doch gerade dies hat sich schon im Vorfeld als problematisch erwiesen. Die entsprechenden, dem EQR angefügten Tabellen bzw. Schemata stießen sofort auf verbreitete Kritik, was ja nur bedeuten kann, dass die vermeintlich hilfreiche „Brücke zwischen dem verbindlichen EQR einerseits und dem bislang bestehenden System (und Verständnis) von Qualifikation und Bildung andererseits“ nicht wirklich trägt¹⁸.

Wirklich bildungspolitische Bedeutung – indes auch massiv zweifelhafte Wirkung – bekommt der EQR erst im Zusammenhang mit dem *Europäischen Kreditpunktesystem für berufliche Bildung* (ECVET). Jedem der acht Niveaus des EQR wird eine bestimmte Anzahl von Kreditpunkten zugeordnet. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, die einzelnen Units je nach ihrer arbeitsrelevanten Bedeutung nach Punkten zu bewerten. Die dem jeweiligen Qualifikationsniveau zugeordnete Zahl der Kreditpunkte bzw. ihre Spannweite soll dabei vertraglich festgelegt werden, wobei allerdings für die beruflichen Qualifikationen nur die Niveaus 1 bis 5 gelten; die Werte für die Niveaus 6 bis 8 sind bereits im *European Creditpoint and Transfer System* (ECTS), d.h. durch die – neu auf Bachelor- und Masterabschlüsse festgelegte – Hochschulausbildung, festgelegt. Das Bewertungskriterium von akademischen und beruflichen Units bzw. Qualifikationen ist zudem unterschiedlich: im Studium geht es nach „Workload“, d.h. Ausbildungsdauer bzw. Arbeitsaufwand, in der beruflichen Bildung dagegen nach „Komplexität“ der Arbeitstätigkeit. Auch die erheblich abweichenden Punktezahlen für die beruflichen und akademischen Niveaus lassen die politische Absicht erkennen, an der traditionellen Trennung von akademischer und praxisbezogener Berufsausbildung erst einmal festzuhalten.

Die Konzipierung und politische Durchsetzung der neuen Instrumente europäischer Berufsbildungspolitik ist unterschiedlich weit fortgeschritten. Lediglich der EuroPass wurde bislang vom *Europäischen Parlament* sowie vom *Rat* verabschiedet und befindet sich in einer ersten Erprobungsphase. Hinsichtlich der endgültigen Fassung von EQR und ECVET bestehen noch erhebliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den Akteuren, so dass der vorgesehene Konsultationsprozess mit abschließender Verabschiedung durch den Europäischen Rat bislang noch aussteht. Zudem müssen in diesem Zusammenhang hinsichtlich der Entscheidung zahlreicher wichtiger Detailfragen erhebliche Defizite angemahnt werden¹⁹, die den Durchsetzungsprozess von EQR und ECVET vermutlich noch erheblich behindern werden.

Die Ziele, die mit dem gigantischen Vorhaben verbunden werden, lassen sich aufteilen in *offizielle* – d.h. von den Akteuren offen proklamierte – und *latente* – d.h. verdeckte Funktionen bestimmter Interessenverfolgung. Zu der ersten Kategorie führt z.B. Drexel auf:

¹⁶ Vgl. ebenda (Anm. 15), S. 385.

¹⁷ Vgl. ebenda (Anm. 15), S. 385.

¹⁸ Vgl. dazu Drexel (Anm. 3), S. 42 f. und 129.

¹⁹ Vgl. z.B. Drexel (Anm. 3), S. 55 ff.

1. das Ziel der Transparenzherstellung im Hinblick auf die Kompetenzen, Qualifikationen und Abschlüsse in der beruflichen Bildung;
2. das Ziel der Vergleichbarkeit von Qualifikationen in den verschiedenen Ländern Europas;
3. das Ziel, die Bildungssysteme horizontal und vertikal durchlässiger zu machen;
4. das Ziel der Förderung von sozialer und beruflicher Mobilität;
5. das Ziel der sichtbaren Aufwertung informellen Lernens;
6. das Ziel der Individualisierung planbarer Bildungsprozesse;
7. das Ziel der Vertrauensbildung zwischen Bildungsanbietern, -nachfragern und -nutzern, und
8. das Ziel der Qualitätsverbesserung von beruflicher Bildung.

Wenn man allerdings die politische Ausgestaltung der europäischen Berufsbildungspolitik seit Lissabon und das Konzept ihrer geplanten Instrumentarien kritisch betrachtet, werden ganz andere Zielsetzungen deutlich, die sich eher an allgemein „globalen“ Tendenzen und Einflüssen orientieren. Sie zeugen vom Paradigmenwechsel, der in den letzten Jahrzehnten international im Bereich beruflicher Qualifizierung stattgefunden hat: die vor allem in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts favorisierten subjektorientierten Leitziele der beruflichen Bildung – Humanisierung, Demokratisierung oder Partizipation – wurden inzwischen weitgehend verdrängt und Berufsbildung auf eine Teilstrategie der Sozial- und Wirtschaftspolitik reduziert. Die europäische Variante derartiger Politik wird daher wohl eher von dem folgenden Interessenspektrum gesteuert:

1. Vom vorrangigen Interesse, die Arbeitskräftepotentiale der europäischen Länder ohne Beschränkung durch unterschiedliche Berufsprofile, Abschlüsse und Vermittlungsformen für die Unternehmen in den europäischen Ländern möglichst optimal nutzbar und verfügbar zu machen.
2. Vom damit verbundenen Interesse, die Input-Seite der beruflichen Bildung, die bislang weitgehend von öffentlich organisierten Ausbildungsmodellen beherrscht wurde, einer einheitlichen Marktregelung zu unterwerfen, was konsequenterweise den Aufstieg eines privaten Ausbildungsmarktes – wie z. B. in den USA und England – zur Folge haben wird.
3. Und letztlich vom Interesse an der endgültigen Liquidierung der traditionellen, klassischen europäischen Berufsausbildungssysteme, die der Brüsseler Bürokratie bereits deswegen ein Dorn im Auge sind, weil sich ihre diffizilen Funktionsmechanismen so schwer verstehen und ihre sozial-kulturell verfestigten Entwicklungspfade so schwer umgestalten lassen.

Dass die Kommission davon ausgeht, ihr neues Berufsbildungskonzept werde sich auch an Regierungsentscheidungen der Mitgliedstaaten und nationalen Gesetzen vorbei durchsetzen lassen, dafür gibt es einige Anhaltspunkte, direkte und indirekte:

a) Zu den direkten zählen Ausführungen der Art, wie sie beispielsweise in dem für den Konsultationsprozess vorgesehenen Abschlussbericht der ECVET-Arbeitsgruppe zu finden sind. Das *Europäische Kreditpunktesystem für berufliche Bildung*, so heißt es da, „ist ein System, das innerhalb und zwischen den Ländern sowie über sie hinweg läuft, ob es nun ein nationales System (...) der Akkumulation und des Transfers von Kreditpunkten/Units für berufliche Bildung und einen Nationalen Qualifikationsrahmen oder irgend ein vergleichbares äquivalentes System gibt

oder nicht“²⁰). Im Klartext: dieses Konzept werden wir auf Biegen und Brechen gegen alle nationalen Widerstände für ganz Europa verbindlich machen!

b) Zu den indirekten Anhaltspunkten für den brachialen Durchsetzungswillen der Europäischen Kommission in Sachen Berufsbildung zählt vor allem der Versuch, wichtige Grundlagen demokratischer Entscheidungsfindung mit zweifelhaften Verfahrenspraktiken auszuhebeln. Auf diese bislang kaum beachteten, weniger auffälligen Prozessmerkmale und ihre fatale Wirkung hat *Ingrid Drexel* ausführlich hingewiesen²¹. Ihre Kritik bezieht sich vor allem auf die unzureichende Information der Öffentlichkeit, auf manipulative Formen der Kommunikation, auf fragwürdige Methoden der Legitimationsbeschaffung, mangelnde Kontrolle durch Gegenöffentlichkeit und Unterminierung nationaler Widerstandsmöglichkeiten. Ihr Fazit: „Trotzdem können sich Mitgliedsstaaten, 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“²².

4 Die deutsche Haltung zur europäischen Berufsbildungspolitik

Vor allem Deutschland hätte gute Gründe, dieses teure, trotz Marktorientierung hoch bürokratische und für seine Arbeitskultur desaströse Monstrum rundweg zu verwerfen. Die deutsche Industrie hat schon in den zwanziger Jahren des vorigen Jahrhunderts eine Taylorisierung ihres Ausbildungswesens abgelehnt und ist mit der Schaffung des „Facharbeiters“ – eine Entscheidung, die sich auch als ökonomisch von Vorteil erwies – weitgehend der deutschen Ausbildungstradition gefolgt. Es ist nicht nachzuvollziehen, dass Deutschland nun zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein historisch überholtes Ausbildungskonzept von minderer Qualität als Orientierung akzeptieren soll, das selbst in seinem Ursprungsland, in England, keine qualitativ beachtenswerte berufliche Ausbildungskultur zu entwickeln in der Lage ist²³. Das deutsche Berufsausbildungssystem hat eine eher sozialpolitische, keine marktorientierte Tradition; dies dürfte der eigentliche Grund für seine erstaunliche, über ein Jahrhundert währende Stabilität sein. Seine explizit nach dem Berufsprinzip ausgerichtete Lernorganisation – eine didaktisch reflektierte Verbindung von Praxis und Theorie an zwei Lernorten – entspricht trotz allen Unvollkommenheiten diesem gesellschaftlichen Anspruch. Die Umstellung des Systems auf eine reine Marktregulierung käme seiner Vernichtung gleich.

Die Haltung der deutschen Seite im beschriebenen Prozess kann man auf den ersten Blick als „ambivalent“ bezeichnen. Bund, Länder und auch die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft versuchen EQR und ECVET ausschließlich als „Übersetzungsinstrument für die Kommunikation zwischen den Bildungssystemen der Mitgliedstaaten“ zu verstehen²⁴, also ohne direkte Auswirkung auf die nationalen Berufsbildungssysteme. Man geht davon aus, dass – im Vertrauen auf Maastricht – die Unterschiede zwischen den Berufsbildungssystemen in der Verantwortung der Mitgliedsländer der EU unverändert weiter bestehen werden. Die entsprechenden Stellungnahmen und die für EQR und ECVET verlangten „Prämissen“ lassen indes Zweifel

²⁰ *Kommission* (Anm. 5), S. 7.

²¹ Vgl. *Drexel* (Anm. 3), S. 105 ff.

²² *Drexel* (Anm. 3), S. 111.

²³ *Greinert, W.-D.*, Berufsqualifizierung und dritte Industrielle Revolution. Eine historisch-vergleichende Studie zur Entwicklung der klassischen Ausbildungssysteme, Baden-Baden 1999, S. 109 ff.

²⁴ Vgl. *Küssner, K./Seng, E.*, Der Europäische Qualifikationsrahmen – eine deutsche Stellungnahme, in: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 35, 2006, S. 11 (18).

daran aufkommen, ob die deutsche Seite wirklich verstanden hat, was die Kommission in Sachen Berufsbildung eigentlich durchsetzen will. Die Forderung beispielsweise, dass „die Ganzheitlichkeit von Qualifikationen“ gewahrt bleiben müsse und durch „Atomisierung nicht gefährdet werden“, vor allem aber, „dass das Berufsprinzip (...) nicht in Frage gestellt werden“ dürfe²⁵, widerspricht eindeutig dem Basiskonzept des an England orientierten *marktorientierten Systems* und den politischen Zielen der Kommission. Wenn man sich auf EQR und ECVET einlässt, so schlagen die diesen „Instrumenten“ zugrundegelegten Basisprinzipien unabweisbar auf die nationalen Systeme durch. Wie man dies so schlicht ignorieren kann, erscheint einigermaßen rätselhaft.

Offensichtlich setzt man auf einen noch zu schaffenden – und von politischer Seite auch in Aussicht gestellten – nationalen Qualifikationsrahmen, der im Hinblick auf das deutsche input- und berufsorientierte Ausbildungssystem – das man ja aus guten Gründen nicht aufgeben will – in erster Linie eine Art Schutzfunktion erfüllen soll, und man setzt vor allem auf sehr viel Zeit bei der Erprobung von EQR und ECVET. Der Vorschlag, die *Tabelle 2 im EQR-Vorschlag der Kommission*, in der versucht wird, zwischen input-orientierten beruflichen Bildungsgängen und der Outcome-Orientierung des projektierten Systems zu vermitteln, einfach zu streichen²⁶, markiert insofern eine typische Reaktion. Er erinnert lebhaft an die Haltung der bekannten Drei Affen: man will gar nicht wissen, welcher politische Sprengstoff sich in derartigen Vergleichen verbirgt. Genau an dieser Stelle nämlich, der qualitativen Einordnung der in den nationalen Ausbildungssystemen erworbenen „Berufs“-Qualifikationen, tauchen die alten Verständigungsprobleme plötzlich wieder auf und entwickeln sich zu massiven Streitpunkten. Daher liegt man wohl nicht ganz falsch, wenn man die deutsche Haltung zu EQR und ECVET zusammenfassend als kurzsichtig und illusionär bezeichnet.

Spekulationen, ob, wann und in welcher Weise sich das europäische Berufsbildungskonzept in Deutschland durchsetzen wird, halten wir schon deswegen für müßig, weil es, objektiv betrachtet, gar nicht mehr um die „Rettung des Dualen Systems“ geht, sondern um den Versuch, das nur noch eingeschränkt leistungsfähige Duale System durch eine zukunftsfähige Variante zu ergänzen. Für die strategische Ausrichtung dieses Vorhabens scheint eine Orientierung am geplanten europäischen Einheitsmodell völlig ungeeignet, denn dies käme einem Versuch gleich, das deutsche Berufsausbildungssystem durch ein prinzipiell anderes Modell zu ersetzen. Wenn unsere historischen Systemanalysen eines mit hinreichender Sicherheit gezeigt haben, dann die Erkenntnis, dass ein derartiges Vorhaben nicht gelingen kann²⁷. Das Duale System lässt sich mit dem rein marktorientierten Modell der EU auch nicht kombinieren – wohl aber mit dem schulischen. Dessen Basisprinzipien bzw. -elemente – Berufsförderung der Ausbildung, In-put-Orientierung, ganzheitliche Ausbildungsgänge, direkte Verbindung von Ausbildung und Prüfung, entwickelte Ausbildungskonzepte und -methoden, Unterstützung der Praxis durch Theorie etc. – gleichen denen des Dualen Ausbildungsmodells. Eine effektive Kombination – das zeigt besonders deutlich das Beispiel Österreich – ist möglich und sinnvoll.

Die Akteure der Berufsbildungspolitik in der Bundesrepublik wären daher weit besser beraten, sich an Ländern zu orientieren, die wie Österreich diese Transformation durch mutige Reformpolitik schon weitgehend bewältigt haben, oder aber dabei sind, die entscheidenden Weichen dafür zu stellen – wie die *Schweiz*. Angesichts dieses wirklich dringenden Umbaus des

²⁵ Brunner, S./Esser, F.H./Kloas, P.-W., Der Europäische Qualifikationsrahmen – Bewertung durch die Spitzenverbände der Wirtschaft, in: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 35, (2), 2006, S. 14 (16).

²⁶ Vgl. *Küssner/Seng* (Anm. 24), S. 12.

²⁷ Vgl. *Greinert* (Anm. 23).

deutschen Berufsbildungssystem ist die deutsche Einlassung auf die europäischen Aktivitäten auf diesem Sektor bestenfalls als nachrangig, wenn nicht als leichtfertig zu beurteilen.

5 Die dem „deutschen System“ angemessene Reformperspektive

Die eigentlich objektiv aktuelle Herausforderung deutscher Berufsbildungspolitik besteht also nicht in der möglichen Beantwortung der Frage, wie man das „deutsche System“ der beruflichen Erstausbildung vor der Regulierungswut der Europäischen Kommission schützen könnte, es geht heute vielmehr darum, das in einer fortgeschrittenen Strukturkrise befindliche Berufsbildungssystem der Bundesrepublik durch einen zukunftsorientierten Umbau wieder zu stabilisieren.

Die strategische Ausrichtung für diese notwendige Transformation liefert – indes eher implizit – der eben erschienene „indikatorengestützte“ Bericht „Bildung in Deutschland“, der erstaunlicherweise von der *Konferenz der Kultusminister* und dem *Bundesministerium für Bildung und Forschung* gemeinsam verantwortet wird. Wir finden hier aufgrund der vor allem im letzten Jahrzehnt eingetretenen Veränderungen in der beruflichen Bildung eine ganz neuartige Differenzierung des deutschen Berufsausbildungssystems vor. Es wird unterschieden zwischen:

- dem „*Dualen System*“ der Berufsausbildung nach Berufsbildungsgesetz und Handwerksordnung;
- dem „*Schulberufssystem*“, d.h. die Ausbildung in einem staatlich anerkannten Beruf in vollzeitschulischer Form; und
- dem sog. „*beruflichen Übergangssystem*“, eine ganz offensichtlich beschönigende Verlegenheitsbezeichnung für den sozialpolitisch skandalösen Dschungel von „Warteschleifen“, in dem die überschüssige Nachfrage nach betrieblichen Ausbildungsplätzen von der offiziellen Berufsbildungspolitik geparkt wird²⁸.

Die Existenz dieses „Übergangssystems“, das streng genommen mit Berufsausbildung im engeren Sinne wenig bis nichts zu tun hat, widerspricht ganz eindeutig einem Grundsatzurteil des *Bundesverfassungsgerichtes* vom 10. Dezember 1980 zur Legitimation der besonderen Struktur des Dualen Systems: als Gegenleistung für die Übertragung der zentralen Verantwortung für die berufliche Ausbildung an die Gruppe der Arbeitgeber sei zu fordern, so das Gericht in seinem Urteil, „dass grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen.“ Dies gelte „auch dann, wenn das freie Spiel der Kräfte zur Erfüllung der übernommenen Aufgaben nicht mehr ausreichen sollte“²⁹. Inzwischen erfasst dieses unter qualifikatorischem Gesichtspunkt nahezu nutzlose Übergangssystem nicht nur rund 40 Prozent der Neuzugänge im gesamten Berufsausbildungssystem – das bedeutet in etwa den gleichen Anteil von Bewerbern wie das Duale Ausbildungssystem³⁰. Als unausweichliche Folge verschiebt es darüber hinaus das durchschnittliche Eintrittsalter der Jugendlichen in das Duale System um etwa drei Jahre. Dies bedeutet, dass die Berufsausbildung in der Bundes-

²⁸ *Konsortium Bildungsberichterstattung*, *Bildung in Deutschland*. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld 2006, S. 79.

²⁹ *Benner, H.*, Zur Frage der verfassungsrechtlichen Grundlagen des dualen Systems der Berufsausbildung, in: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 10, 1, 1981, S. 20–21.

³⁰ *Konsortium Bildungsberichterstattung* (Anm. 28), S. 80.

republik im Vergleich zu unseren Nachbarstaaten – z.B. Österreich – im Schnitt drei Jahre zu spät beginnt, mit weitgehend negativen Auswirkungen³¹.

Die präzise Ausdifferenzierung dieses Übergangsbereiches ist zwar – wie gesagt – schwierig, doch im angezeigten Bericht³² auf Seite 81 übersichtlich und wohl auch authentisch dargestellt. Unterscheidet man der Einfachheit halber nur nach „dualer“ und „vollschulischer“ Qualifikation, so ergeben sich die folgenden Zahlen für das Jahr 2004³³:

Duales System

1. Betriebliche Ausbildungsverträge	518.928
2. Außerbetriebliche Ausbildungsverträge	54.052
<i>Summe Duales System</i>	<i>572.980</i>

Vollschulische Ausbildungsgänge

1. Berufsfachschule in Berufen nach BBiG/HWO	17.033.
2. Berufsfachschule vollqualifizierend außerhalb BBiG/HWO	118.202
3. Schüler/innen in Schulen des Gesundheitswesens (1.J.)	46.847
4. Berufsgrundbildungsjahr (Vollzeit)	48.079
5. Berufsfachschule grundbildend (1.J.)	194.966
6. Berufsvorbereitungsjahr an beruflichen Schulen	80.559
7. Berufsvorbereitende Maßnahmen der BA	164.227
8. SchülerInnen in der Fachoberschule (Klasse 11)	57.494
<i>Summe schulische Ausbildung</i>	<i>727.337</i>

Man könnte aus diesen Zahlen folgern, dass sich in der beruflichen Erstausbildung Deutschlands ein zweites Standbein entwickelt, das die Schwächen des ersten zu kompensieren in der Lage ist. Doch dieser Eindruck täuscht: in der öffentlichen Meinung zeigt sich schulische Berufsausbildung in unserem Lande gegenüber der Ausbildung im Dualen System deutlich abgewertet und wird zudem von den Arbeitgeberverbänden sowie von den Gewerkschaften aus interessenpolitischen Gründen ganz offen diskriminiert, wie ihr Verhalten im Gesetzgebungsverfahren „Berufsbildungsgesetz 2005“ erneut deutlich gezeigt hat. Schulisch-systematische Berufsausbildung gilt bei den deutschen Protagonisten der Berufsbildung nach wie vor als praxisfremd und kostenträchtig; letztlich spielt jedoch für die Ablehnung sehr viel mehr eine Rolle, dass die Sozialparteien – anders als im Dualen System – auf sie keinen gesetzlich abgesicherten Einfluss haben.

³¹ Vgl. Greinert (Anm. 4), S. 61.

³² S. Anm. 28.

³³ Quelle: *Berufsbildungsbericht*, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bonn 2006, S. 100.

Doch der faktisch schon eingeleiteten Differenzierung unseres Berufsbildungssystems durch eine vollschulische Ausbildungsvariante wurde durch das neue Berufsbildungsgesetz erst einmal ein Riegel vorgeschoben. Der Gesetzgeber hat – auf Drängen der beiden mächtigen Sozialparteien – offen dokumentiert, dass das Gesetz dazu beitragen solle, „den Trend zur Verstaatlichung der Berufsausbildung zu stoppen“³⁴. Dem dienen entsprechende Paragraphen im neuen Gesetz, die der Anrechnung von schulischer Ausbildung auf eine anschließende duale und die Zulassung von Absolventen beruflicher Schulen zur Kammerprüfung erhebliche Hürden bzw. eine zeitliche Begrenzung entgegenstellen³⁵.

Doch das eigentliche Hindernis bei der notwendigen Öffnung unseres Ausbildungssystems in Richtung Schule bildet der traditionelle deutsche Bildungsföderalismus, die Grundlage für die „herrschende Verfassungsinterpretation der getrennten Ordnungskompetenz für die betriebliche und schulische Berufsausbildung“, einer der Grundsteine des „Dualen Systems“. Eine echte Reform des deutschen Berufsbildungssystems können Bund und Länder nur in gemeinsamer Verantwortung und in produktivem Interessenabgleich erreichen. Dabei müsste der Kulturföderalismus im Grunde kein unüberwindliches Hindernis darstellen. Wie in der Schweiz könnte dem Bund die *Rahmenkompetenz für die gesamte nicht-akademische Berufsausbildung* eingeräumt werden. Als attraktive Gegenleistung für die Länder böte es sich dagegen geradezu an, die fünf bis sechs Milliarden Euro, die der Bund jährlich der Arbeitsverwaltung für die Unterhaltung des qualifikatorisch weitgehend nutzlosen „Übergangssystems“ zuteilt, den Ländern für den Ausbau ihres beruflichen Schulwesens zukommen zu lassen.

Verf.: Prof. Dr. Wolf-Dietrich Greinert, Universitätsprofessor a.D., Dickhardstr. 35, 12161 Berlin

³⁴ Vgl. Greinert (Anm.4), S.61.

³⁵ Vgl. ebenda (Anm34), S.61 ff.