

Jenseits von Anpassungsdruck und Lernen: die Europäisierung der deutschen Berufsbildung

von Christine Trampusch

Die aktuelle Zuspitzung der EU-Berufsbildungspolitik hin zur Einführung eines Europäischen Qualifikationsrahmens – eine unverbindliche Maßnahme der Marktliberalisierung in der EU – trifft in Deutschland auf eine Debatte zur Umorientierung der Berufsbildung. Die EU stärkt dabei nationalen Liberalisierungsbefürwortern den Rücken. Generell ist die Europäisierung der Berufsbildung als interaktiver Prozess zu sehen. Auf der Grundlage einer historischen Rekonstruktion der EU-spezifischen wie der deutschen Berufsbildungspolitik dokumentiert der Beitrag, dass Europäisierung auch in Fällen unverbindlichen europäischen Handelns durch innenpolitische Macht- und Interessenkonflikte vorangetrieben werden kann. Der Artikel nutzt das Konzept der Europäisierung explorativ und verbindet es mit der Methode der Prozessanalyse.¹

In Germany, the EU's recent noncommittal pro-market initiative in vocational education and training (VET policy) to implement a European Qualifications Framework meets with a debate on necessary changes within in the VET-system at large. Whereas the EU encourages a domestic liberalisation coalition, Europeanisation unfolds as an interactive process. On the basis of a historical reconstruction of VET policy within the EU and Germany, the article documents that in cases of noncommittal EU policies Europeanisation is driven by domestic politics. It uses the concept of Europeanisation in an explorative way and combines it methodologically with process tracing.

I. Einleitung: Europäisierung als interaktiver Prozess

Europäisierungsforschung untersucht Veränderungen, die sich im Zuge von EU-Politik auf nationaler Ebene ergeben. Dabei befasst sie sich zunehmend mit der Frage, inwieweit nationale Akteure EU-Maßnahmen gezielt dafür nutzen, um innerstaatliche Reformprozesse zu beeinflussen und innerstaatliche Veto-Koalitionen aufzubrechen.² Die um nationalstaatliche Interessen erweiterte Perspekti-

1 Für eine kritische Durchsicht des Manuskripts dankt die Autorin Marius R. Busemeyer, Dick Moraal, Armin Schäfer, Susanne K. Schmidt, Dennis Spies, Wolfgang Streeck, Cornelia Woll sowie den Gutachtern dieser Zeitschrift.

2 Schäfer, A.: Die neue Unverbindlichkeit: Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa, Frankfurt a. M., 2005; Jacquot, S./Woll, C.: Usage of European Integration: Europeanisation from a Sociological

ve fasst Europäisierung als einen interaktiven, reziproken Prozess zwischen der EU und den Mitgliedstaaten auf.³ Bei verbindlicher EU-Politik resultiert Europäisierung aus einer Verschiebung nationaler Kräfteverhältnisse oder der Konstituierung sozialer Normen; ein Anpassungsdruck, der durch einen „*misfit*“ zwischen EU- und nationaler Politik entsteht, gilt hier ferner als eine notwendige Bedingung für Europäisierung. In Fällen unverbindlicher EU-Politik wird Europäisierung in der Regel auf Diffusions- und Lernprozesse zurückgeführt. Dieser Beitrag zeigt, dass innenpolitische Macht- und Interessenauseinandersetzungen auch bei unverbindlicher Politik eine vorantreibende Kraft für Europäisierung darstellen: Die deutsche Berufsbildungspolitik europäisiert sich derzeit jenseits von Anpassungsdruck und Lernen.

EU-Bildungs- und Berufsbildungspolitik ist „Marktschaffungspolitik“⁴. Die Lissabon-Strategie bringt dies deutlich zum Ausdruck. Die EU hat auf dem Lissabonner Gipfel im März 2000 beschlossen, die Union bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“. Der Lissabon-Strategie fügen sich mit dem Kopenhagen-Prozess nun Bemühungen an, im Bereich der nicht-akademischen beruflichen Erstausbildung – in Deutschland betrifft dies das Duale System –, bis 2010 für Vergleichbarkeit zu sorgen. In Kopenhagen verabschiedeten im November 2002 30 Bildungsminister aus EU- und Nicht-EU-Staaten zusammen mit der Europäischen Kommission Leitlinien für die berufliche Bildung. Kopenhagen mündete in Bemühungen, einen Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) sowie ein Europäisches Leistungspunktesystem (ECVET) einzuführen.⁵

Perspective, in: European Integration online Papers, 7/12 (2003), online: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2003-012.pdf>, 22, 03.07.2008; Schmidt, S.K.: Die nationale Bedingtheit der Folgen der Europäischen Integration, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen, 10/1 (2003), 43–57; Schmidt, S.K./Blauberger, M./van den Noulund, W.: Jenseits von Implementierung und Compliance – Die Europäisierung der Mitgliedstaaten, in: Toemmel, I. (Hg.): Die Europäische Union: Governance und Policy-Making, Wiesbaden, 2007 (= PVS-Sonderheft 40), 275–296.

- 3 Dyson, K./Goetz, K.H.: Living with Europe; Power, Constraint, and Contestation, in: dies. (Hg.): Germany and the Politics of Constraint, Oxford, 2003, 3–35; Radaelli, C.M.: Europeanisation: Solution or Problem?, in: European Integration online Papers, 8/16 (2004), online: <http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf>, 03.07.2008, 3–4; Bache, I./George, S.: Politics in the European Union, 2. Aufl., Oxford, 2006.
- 4 Walkenhorst, H.: Explaining Change in EU Education Policy, in: Journal of European Public Policy, 15/4 (2008), 567–587, hier 568.
- 5 Obwohl der Kopenhagen-Prozess über EU-Mitgliedstaaten hinausreicht, ist es aufgrund der tragenden Rolle der EU-Kommission legitim, ihn als EU-Politik – und damit als Europäisierungs-„Fall“ – zu betrachten; vgl. dazu auch Walkenhorst, H., a. a. O., 581.

Der Qualifikationsrahmen und das Leistungspunktesystem sollen dazu beitragen, die vertikale und horizontale Mobilität in und zwischen den europäischen Bildungssystemen zu erleichtern, um so auf dem europäischen Arbeitsmarkt im Dienste der Arbeitnehmerfreizügigkeit eine schnelle, unkomplizierte Einstufung des Qualifikationsprofils der Arbeitnehmer zu ermöglichen.⁶ Der Rahmen will dabei sämtliche Qualifikationen abdecken, vom allgemeinen und beruflichen Pflichtschulabschluss bis zu Qualifikationen, die auf der höchsten Stufe beruflicher Aus- und Weiterbildung und höherer, akademischer Bildung verliehen werden. Er hat die Funktion eines Organisationssystems, durch das Qualifikationen in vertikaler Hinsicht mittels acht Stufen und in horizontaler Hinsicht mittels der Unterscheidung von Kenntnissen, Fertigkeiten und Kompetenzen gegliedert werden. Die Einstufung der Qualifikationen erfolgt damit in Abhängigkeit von Lernergebnissen, und nicht davon, an welcher Institution man den Abschluss erworben hat. Das ECVET-System bewertet Qualifikationen durch die Anrechnung und Akkumulierung von Leistungspunkten. Beide Initiativen stellen Maßnahmen der Marktliberalisierung in der EU dar. Hinzu kommt: Beide Instrumente sind für die Mitgliedstaaten mit keinerlei rechtlicher Verpflichtung verbunden, weil in der Berufsbildungspolitik das Subsidiaritätsprinzip gilt und die EU – mit Ausnahme der Richtlinien zur Anerkennung von Berufen – keinerlei berufsbildungspolitische Rechtsetzungskompetenz besitzt. Dennoch hat die EU-Kommission, die die beiden Initiativen sehr stark vorantreibt, die Mitgliedstaaten bereits aufgefordert, sich mittels Nationaler Qualifikationsrahmen (NQR) auf freiwilliger Basis in den EQR einzufügen.

In der deutschen Berufsbildungspolitik zeigen sich im Zuge der jüngsten EU-Initiativen massive Veränderungen. Dabei wird im nationalen Politikraum eher „politisiert“ als „gelernt“. Bundesregierung und jene Verbände der Wirtschaft, die die Interessen der großen Unternehmen vertreten, greifen die unverbindliche EQR-Initiative der EU proaktiv auf. Beide kommunizieren und nutzen sie innerstaatlich zunehmend als eine Gelegenheit für eine Strukturreform des Dualen Systems der beruflichen Erstausbildung. Die Diskussionen und Vorbereitungen für die Schaffung eines bildungsbereichsübergreifenden Qualifikationsrahmens mit Leistungspunkten laufen auf Hochtouren. Die deutsche Berufsbildungspolitik ist im Gefolge der EQR- und ECVET-Initiative in dreifacher Hinsicht in Bewe-

6 Drexel, I.: Das Duale System in Europa, 2. Aufl., Berlin, 2005, online: http://www.igmetall-wap.de/publicdownload/Gutachten_Drexel.pdf; Hanf, G.: Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, Deutscher Bundestag, 11. 12. 2006, A-Drs. A6(18)141b, 2006.

gung geraten: (a) Es haben sich *Akteurskonstellationen* verschoben; (b) es wird in *materiell-inhaltlicher Sicht* verstärkt über eine Deregulierung und Liberalisierung der beruflichen Bildung diskutiert, wobei die EU-Politik mit einer bereits laufenden Reformdiskussion verknüpft wird; (c) es sind *neue Organisationsformen* der Politikformulierung etabliert worden, wobei das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) diese teilweise nutzt, um gegenüber den Gewerkschaften das bislang nicht angetastete Konsensprinzip zu durchbrechen.

Um zu begründen, dass diese Veränderungen in der deutschen Berufsbildungspolitik im Zuge der jüngsten Zuspitzungen in der EU-Berufsbildungspolitik entstanden sind, unternimmt der Beitrag eine historische Rekonstruktion der Entwicklung der EU-Berufsbildungspolitik und der deutschen Berufsbildungspolitik. Der historisch informierte Blick auf die EU-Berufsbildungspolitik seit Beginn der europäischen Integration macht deutlich: (a) Die Berufsbildung hat sich auf EU-Ebene sukzessive als ein eigenes Politikfeld konstituiert; (b) die Kommission hat dabei eine aktive Rolle gespielt; (c) die Ziele der EU-Berufsbildungspolitik sind traditionell eng mit dem Binnenmarktprinzip und dem Prinzip der Autonomieschonung verknüpft. Die Längsschnittbetrachtung auf die deutsche Berufsbildungspolitik zeigt durch einen Vergleich des *status quo ante* im nationalen Politikfeld mit jüngsten Veränderungen in der deutschen Berufsbildungspolitik, dass sich mittels der EU-Initiative für Deregulierungs- und Liberalisierungsbefürworter Opportunitätsstrukturen ergeben. Die EU-Politik verschafft nationalen Deregulierungs- und Liberalisierungsbefürwortern Gelegenheit, sowohl materiell-inhaltlich als auch im Interessen- und Machtgefüge ihre Position im nationalen Politikraum zu stärken.

Der Artikel ist wie folgt aufgebaut: Der zweite Abschnitt stellt den theoretisch-konzeptionellen Bezugspunkt der Analyse vor. Der dritte, vierte und fünfte Abschnitt rekonstruieren den Europäisierungsprozess der deutschen Berufsbildungspolitik in drei Sequenzen. Der sechste Abschnitt fasst zusammen und schlussfolgert, in der Analyse von Europäisierung in Fällen des *soft governance* der Rolle der *domestic politics* mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

II. Die Analyse interaktiver Prozesse der Europäisierung

Die Europäisierungsforschung ist mittlerweile ein Schwerpunkt der politikwissenschaftlichen EU-Forschung.⁷ Die „zweite Generation“⁸ dieses Literaturzweiges diskutiert Zusammenhänge zwischen der europäischen Integration, dem Regieren und der Europäisierung. Interaktive Prozesse der Europäisierung definiert Radaelli wie folgt: „*Europeanisation consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies.*“⁹ Wird Europäisierung interaktiv konzeptualisiert, so findet auch die interessen- und machtpolitische Dynamik des europäischen Mehrebenensystems Berücksichtigung.¹⁰ Nationale Politik, aber auch Interdependenzen und Rückkoppelungen zwischen nationaler und EU-Politik sowie die Veränderungen der Handlungsspielräume nationaler Akteure durch die EU stehen im Fokus der Analyse.¹¹

Bei der Untersuchung interaktiver Europäisierungsprozesse hat sich die Literatur bislang vor allem den folgenden drei Forschungsfragen gewidmet:¹² (a) *Wie verlaufen interaktive Europäisierungsprozesse?* Konkret: Wie stellt nationale Politik EU-Politik für innerstaatlichen Politikwandel in den Dienst und gibt es hier einen Zusammenhang zu Integrationsverläufen und Modi des Regierens? (b) *Zu welchen Ergebnissen führen sie?* Konkret: Wie wahrscheinlich ist nationaler Wandel und in welchen Formen tritt dieser auf? (c) *Warum kommt es dazu?* Konkret: Wie kann man erklären, dass nationale Akteure EU-Initiativen innerstaatlich proaktiv aufgreifen und so interaktive Prozesse der Europäisierung auslösen?

7 Auel, K.: Europäisierung nationaler Politik, in: Bieling, H.-J./Lerch, M.(Hg.): Theorien der Europäischen Integration, Wiesbaden, 2005, 293–320.

8 Radaelli, C.M., a.a.O., 4. Die „erste Generation“ analysierte Europäisierung in einer *top-down*-Perspektive als Frage eindimensionaler Effekte der EU auf nationale Politik.

9 Ebd., 3.

10 Dyson, K./Goetz, K.H., a.a.O.; Radaelli, C.M., a.a.O., 3 f; Axt, H.-J./Milosok, A./Schwarz, O.: Europäisierung – ein weites Feld, in: Politische Vierteljahrsschrift, 48/1 (2007), 136–149; Schmidt, S.K./Blauberger, M./van den Nouland, W., a.a.O.

11 Kohler-Koch, B.: Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung, in: Knodt, M./Kohler-Koch, B. (Hg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt a.M., 2000, 11–31. Axt, H.-J./Milosok, A./Schwarz, O., a.a.O., 137.

12 Auel, K., a.a.O., 293 ff.

Die Forschung zur Umsetzung von verbindlicher EU-Politik (*compliance*) wie auch zu nationalen Folgen von Formen des *soft governance* stellt für diese Fragen konzise Antworten bereit. So ermöglicht die Identifizierung von *Europäisierungsmechanismen* – unterschieden wird zwischen den Mechanismen der positiven Integration, der negativen Integration und der Koordinierung – generelle Aussagen über den Verlauf und die Ergebnisse von Europäisierungsprozessen: Die Mechanismen zeigen, wie bestimmte Formen der Integration oder bestimmte Regelungsmodi auf EU-Ebene in Abhängigkeit von nationalen Institutionen und Akteurskonstellationen mit bestimmten innerstaatlichen Reaktionen einhergehen.¹³

Auch mögliche Erklärungen wurden eingehend untersucht, wobei sich die Forschung in der Regel eines deterministischen Kausalitätsmodells bedient. Dieses differenziert zwischen notwendigen und hinreichenden Bedingungen für Europäisierung. Als vorgängige Ursache steht der Anpassungsdruck aufgrund eines *misfit* zwischen EU und nationaler Politik bzw. nationalen Institutionen im Zentrum vieler Studien. Der *misfit* wird als notwendige Bedingung für Europäisierung genannt. Hinreichende Bedingungen stellen nationale Variablen dar, also Akteurspräferenzen oder -interessen, Institutionen, Veto-Punkte oder Normen bzw. Normunternehmer.¹⁴ Wenn es keinen Anpassungsdruck gibt, greift die Forschung ebenfalls auf den soziologischen Institutionalismus zurück: In Fällen der Koordinierung, also bei unverbindlichen Verfahren, wie *soft law* und der Offenen Methode der Koordinierung, wird in der Regel auf den Einfluss von Prozessen des (wechselseitigen) Lernens, der Diffusion und der Sozialisation verwiesen.¹⁵

13 Für einen Überblick: Auel, K., a.a.O., 307 ff; Börzel, T./Risse, T.: Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, in: Featherstone, K./Radaelli C.M. (Hg.): The Politics of Europeanization, Oxford, 2003, 57–80; Bulmer, S.J./Radaelli C.M.: The Europeanization of National Policy, in: Bulmer, S.J./Lequesne, C. (Hg.): The Member States of the European Union, Oxford, 2005, 338–359, hier 349; Knill, C.: Die EU und die Mitgliedstaaten, in: Holzinger, K./Knill, C./Peters, D. (Hg.): Die Europäische Union, Paderborn u.a., 2005, 153–180; Schmidt, S.K./Blauberger, M./van den Noulund, W., a.a.O., 3.

14 Mastenbroek, E./Kaeding, M., a.a.O., 331–340; Börzel, T.: Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States, in: Bulmer, S./Lequesne, C. (Hg.): Member States and the European Union, Oxford, 2005, 45–69, hier 50.

15 Auel, K., a.a.O., 307 ff.; Bulmer, S.J./Radaelli C.M., a.a.O., 349. Für einen Überblick über die Forschung zur Offenen Methode der Koordinierung, die auf Lernprozesse rekurriert, siehe jüngst: Büchs, M.: The Open Method of Coordination as a “Two Level Game”, in: Policy & Politics, 36/1 (2008), 21–37. In Abgrenzung zu anderen Studien plädiert Büchs dafür, das Verhältnis nationaler Akteure zur Offenen Methode der Koordinierung auf der Grundlage von Putnams Zweiebenenspiel zu analysieren.

Weil Interaktivität jedoch bedeutet, dass die Realentwicklung zirkulär verläuft, ist die Verwendung des deterministischen Kausalitätsmodells nicht ganz unproblematisch. Deterministische Kausalität gründet nämlich auf der Annahme einer „geordneten und statischen sozialen Realität“¹⁶, die eindeutig und monokausal in und durch Variablen strukturiert ist.¹⁷ In den schon aufgezeigten Übersichtsartikeln wird deswegen betont, dass interaktive Europäisierung Prozessanalysen erfordert und dabei die wechselseitigen Beziehungen des Einflusses der EU auf nationale Politiken (und umgekehrt) zu berücksichtigen sind. Es gibt inzwischen auch eine Reihe von Studien, die im Forschungsdesign Dynamisierung explizit umsetzen.¹⁸ Die Entwicklung nationaler und EU-Politik wird im Längsschnitt und auf Grundlage dichter Beschreibung betrachtet, was ermöglicht, interaktive Europäisierung ohne Gefahr eines Zirkelschlusses zu analysieren.¹⁹

Die Forschung hat im Rahmen der Spezifizierung von *Mechanismen der Europäisierung* deutlich gemacht, dass Impulse für interaktive Europäisierungsprozesse sowohl von der EU-Ebene als auch von der nationalen Ebene ausgehen können. Sie hat ebenso bereits viel Aussagen darüber getroffen, *warum und wie* nationale Politik Europäisierungsprozesse beeinflusst (nationale Ideen, Interessen, Strategien, institutionelle Handlungsmöglichkeiten und Verwaltungen) und zu *welchen Konsequenzen* dies führen kann. Jedoch wissen wir noch vergleichsweise wenig über die Ursachen und Gründe von Europäisierungsprozessen, die über Anpassungsdruck und Lernen hinausgehen.

Was passiert, wenn es keinen Anpassungsdruck gibt, weil EU-Politik unverbindlich ist? Was ist, wenn in diesen Fällen Lernprozesse auf nationaler Ebene nicht stattfinden, weil sie von machtpolitischen Spielen überlagert werden und auch in Fällen von unverbindlicher Politik die EU-Karte im innenpolitischen Machtgefüge eingesetzt wird, um Interessen in nationalen Reformprozessen durchzusetzen?

Sie betont, dass die Methode strategisch und selektiv in nationalen Entscheidungsprozessen instrumentalisiert wird.

- 16 Argyris, C.: Initiating Change that Perseveres, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 4/3 (1994), 343–355, hier 344.
- 17 Mahoney, J./Goetz, G.: A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research, in: Political Analysis, 14/3 (2006), 227–249, hier 236.
- 18 Vgl etwa Gualini, E.: Multi-level Governance and Institutional Change, Aldershot, 2003; Schmidt, S.K., a. a. O.; Ugland, T.: Adaption and Integration Through Policy Recategorization, in: Journal of Public Policy, 23/2 (2003), 157–170; Toens, K.: Lobbying for Justice?, in: European Integration online Papers, 10/10 (2006), online: http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2006_010a/31.
- 19 Auel, K., a. a. O., 311 f.

Die Bedeutung der „*domestic politics*“ hat *Anderson* beispielsweise in ihrer Analyse der Europäisierung von nationalen Rentenpolitiken identifiziert und *Visser* in seiner Studie über den Gebrauch der Offenen Methode der Koordinierung in den Niederlanden ebenso festgestellt.²⁰ Sie findet sich auch in der Europäisierung der deutschen Berufsbildungspolitik.

Die Konzeptionalisierung von Europäisierung jenseits von Anpassungsdruck und Lernen wird im Folgenden auf einem in analytischer Hinsicht explorativen und in methodischer Hinsicht dynamischen Ansatz fundiert. Es soll damit jedoch keine Gegenthese zur *misfit*-These entwickelt werden. Vielmehr wird dafür plädiert, in der Analyse von Europäisierung die Entwicklung von EU-Politik wie auch nationaler Politik über einen längerfristigen Zeitraum zu untersuchen, um so der Zirkularität von interaktiven Europäisierungsprozessen mit Hilfe der Unterscheidung von verschiedenen Sequenzen Rechnung zu tragen.²¹

In der folgenden Fallstudie wird daher Prozessanalyse angewandt. Diese Methode, die mittlerweile zahlreiche Akzentuierungen erfahren hat,²² trägt durch Kontextualisierung der Evidenzen in Raum und Zeit zu mehr Tiefenschärfe bei. Sie ist für die Lösung des Endogenitätsproblems in zirkulären Prozessen hervorragend geeignet, denn mit ihrer Hilfe können Scheinkorrelationen oder Äquifinalitäten aufgedeckt werden oder kann der Einfluss von intervenierenden Variablen genauer untersucht werden.²³ In Prozessanalysen steht damit weniger die Frage eines kausalen Effektes im Vordergrund – wie dies im Modell der deterministischen Kausalität der Fall ist – als die Aufklärung über sequentielle oder situative Interaktionseffekte.²⁴

20 *Anderson, K.*: The Europeanization of Pension Arrangements: Convergence or Divergence?, in: De la Porte, C./Pochet, P. (Hg.): Building Social Europe through the Open Method of Coordination, Brüssel, 2002, 251–283, hier 252; *Visser, J.*: The Open Method of Coordination as Selective Amplifier for National Strategies of Reform, in: Zeitlin, J./Pochet, P./Magnusson, L. (Hg.): The Open Method of Coordination in Action, Brüssel, 2005, 173–215.

21 Eine Dynamisierung der *misfit*-These, allerdings für die *compliance*-Forschung, haben bereits *Héritier u. a.* in ihrer Analyse des Transportsektors vorgeschlagen. Sie meinen damit, dass die Passfähigkeit zwischen EU-Politik und nationaler Politik von der Dynamik nationaler Reformpolitik abhängig ist und *misfit* erst *ex post* als Ergebnis von Europäisierung entstehen kann; *Héritier, A. u. a.*: Differential Europe. The European Union Impact on National Policy-Making, Lanham, MD, 2001.

22 *George, A.L./Bennett, A.*: Case Studies and Theory Development, Cambridge, MA/London, 2005, 205–232; *Blatter, J.K./Janning, F./Wagemann, C.*: Qualitative Politikanalyse, Wiesbaden, 2007, 157–166.

23 *Mahoney, J.*: Comparative-Historical Methodology, in: Annual Review of Sociology, 30 (2004), 81–101, hier 88 ff. *Blatter, J.K./Janning, F./Wagemann, C., a. a. O.*, 157 ff.

24 *Blatter, J.K./Janning, F./Wagemann, C., a. a. O.*, 157.

Im vorliegenden Fall werden *drei Sequenzen* unterschieden. Die erste Sequenz betrifft die Arena der EU-Politik und die historische Rekonstruktion der materiell-inhaltlichen Ausrichtung von EU-Initiativen. Die zweite und dritte Sequenz betreffen den nationalen Politikraum, und zwar die „Aktion“ und „Reaktion“ in dieser Arena. Aktion umfasst die nationalen Reformdebatten, die sich vor und unabhängig von der EU im nationalen Politikfeld entfaltet haben. In der Sequenz der Reaktion wird analysiert, wie nationale Akteure auf EU-Politik reagieren und ob und wie sie EU-Politik in die Logik der nationalen Politik integrieren. Durch einen Vergleich der drei Sequenzen werden abschließend allfällige Opportunitäten, die sich mittels der EU im nationalen Politikraum offerieren, identifiziert.

III. Sequenz 1: Die EU-Berufsbildungspolitik – Marktschaffung

Bildungssysteme, und damit auch der Bereich der beruflichen Erstausbildung, zählen zum Kern nationalstaatlicher Identität. Sie sind darüber hinaus Bestandteil historisch gewachsener ökonomischer und politischer Interessenstrukturen auf Arbeits- und Produktmärkten. Es ist diese Prägung von Ausbildungssystemen durch Kultur, Gesellschaft, Politik und Wirtschaft, die begründet, warum einer gemeinsamen EU-Bildungspolitik ein enormer Widerstand seitens der Nationalstaaten entgegensteht. Dennoch ist es in der Literatur mittlerweile „unumstritten“²⁵, dass die auf dem Subsidiaritätsprinzip basierende EU-Berufsbildungspolitik „direkte Auswirkungen auf die Gestaltung der nationalen Berufsbildungssysteme“ hatte und hat.²⁶ Es wird ferner hervorgehoben, dass die EU-Initiativen im Verlauf der letzten fünf Jahrzehnte immens zugenommen haben.²⁷ *Frommberger* konstatiert, dass die Europäische Berufsbildungspolitik zu „einem eigenen Politikfeld der Organe der Europäischen Union“ gewachsen ist.²⁸ *Walkenhorst* hat in seiner jüngsten Studie zur Bildungspolitik der EU gezeigt, dass dieser Politikbereich in der EU zu einem „*transnational policy regime*“ heran-

25 *Frommberger, D.*: Europäische Union: Berufsbildungspolitik (1), in: Lauterbach, U./Deutsches Institut für internationale Pädagogische Forschung (Hg.): Internationales Handbuch der Berufsbildung, Baden-Baden, 2006.

26 Ebd., 7.

27 *Reuter, L.R.*: Der Bildungsraum Europa – Zum Europäischen Bildungsrecht und zu den Folgen des Maastrichter Vertrags für die Aus- und Weiterbildungspolitik, in: Jagenlauf, M./Schulz, M./Wolgast, G. (Hg.): Weiterbildung als quartärer Bereich, Neuwied, 1995, 203–221.

28 *Frommberger, D.*, a. a. O., 10.

gewachsen ist und sich die EU-Bildungspolitik mit dem Bologna-Prozess und der Lissabon-Strategie ökonomisiert hat.²⁹

Die gemeinschaftliche Berufsbildungspolitik wurde von Beginn an aufs engste mit dem Charakter der Gemeinschaft als Wirtschaftsgemeinschaft verknüpft.³⁰ Dabei verlief der Integrationsprozess ähnlich zu dem in der Sozialpolitik: Das Prinzip der negativen Integration, dessen Grundregeln sich aus den vier Grundfreiheiten der Verträge ableiten und das Schranken des Wettbewerbs und freier Märkte beseitigen will, ist bis heute maßgebend. Allerdings dominierte in diesem Politikfeld die Unverbindlichkeit, weil sich aus den Verträgen – mit Ausnahme der Kompetenz zum Erlass von allgemeinen und sektoralen Anerkennungsrichtlinien für reglementierte Berufe (Art. 57 EWGV) – keine direkten berufsbildungspolitischen Kompetenzen für die EU ergaben. Es war also eine auf dem Subsidiaritätsprinzip basierende Politik der Markttöffnung, die die ausbildungspolitischen Initiativen der EU vorantrieb, wobei die Autonomieschonung bereits 1974 vom *Dahrendorf*-Bericht explizit eingefordert wurde.³¹

Unterstützt vom EuGH, der den Pro-Markt-Aktivismus der Kommission durch seine Rechtssprechung legitimierte,³² nutzte die Kommission jedoch die in den Römischen Verträgen kodifizierten Grundfreiheiten der EWG, insbesondere die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 48, 52 und 59 EWGV), zu einem „eigendynamischen Kompetenzzuwachs“³³ der europäischen Ebene. Die Kommission trieb verschiedene Instrumente und Projekte voran, um im Dienste der wirtschaftlichen Integration Transparenz zwischen den verschiedenen Systemen der Berufsausbildung herzustellen.³⁴ Auf Grundlage der Fallstudie von *Gertrud Schinck* zum ERASMUS-Programm erkennt *Scharpf* in diesem Mechanismus der eigendynamischen

29 *Walkenhorst, H.*, a. a. O., 567 f.

30 *Fahle, K.*: Die Politik der Gemeinschaften in den Bereichen Erziehung, Bildung und Wissenschaft, Frankfurt, 1989; *Walkenhorst, H.*: Zwischen Harmonisierung und Subsidiarität: Der Kompetenzstreit um die EG-Bildungspolitik, Köln, 1997.

31 *Walkenhorst, H.*: Zwischen Harmonisierung und Subsidiarität, a. a. O., 30 f.

32 *Fahle, K.*, a. a. O., 82–85; *Walkenhorst, H.*: Zwischen Harmonisierung und Subsidiarität, a. a. O., 30 f.; *Ertl, H.*: The European Union and Education and Training: An Overview of Policies and Initiatives, in: Philips, D./Ertl, H. (Hg.): Implementing European Union Education and Training Policy: A Comparative Study of Issues in Four Member States, Dordrecht, 2003, 13–39.

33 *Schinck, G.*: Kompetenzerweiterung im Handlungssystem der Europäischen Gemeinschaft. Eigendynamik und Policy Entrepreneurs: Eine Analyse am Beispiel von Bildung und Ausbildung, Baden-Baden, 1993; *Reuter, L. R.*, a. a. O., 113.

34 *Münk, D.*: Einflüsse der Europäischen Union auf das Berufsbildungssystem in Deutschland, in: Berufsbildung, 30/3 (2003), 46–60.

Kompetenzausweitung eine „autonomieschonende“ Koordinationsform, die die Handlungsfähigkeit der EU trotz Subsidiaritätsprinzip und divergierender Interessen der Mitgliedstaaten erweiterte.³⁵

Die wichtigsten Maßnahmen, die die EU auf dem Gebiet der Berufsbildung bis zur EQR/ECVET-Initiative in Gang setzte, lassen sich wie folgt beschreiben: Im Dienste des Binnenmarktpinzips versuchte man das Problem der Vergleichbarkeit von in unterschiedlichen Berufsbildungssystemen erworbenen Befähigungsnachweisen durch eine gemeinsame analytische Beschreibung zu erreichen, die sich an Abschlüssen und an Lernwegen orientierte. Dies erfolgte zunächst im Rahmen von Anerkennungsrichtlinien, also Richtlinien zur gegenseitigen Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen, die nationale Normen unberührt ließen und so die Regulierung der Berufsausbildung als nationale Reserve akzeptierten. Die Orientierung an Abschlüssen und Lernwegen hatte jedoch den Effekt, dass schulische und hochschulische Ausbildungen immer höher als betriebliche eingestuft wurden: Nach dieser Logik hatte der französische Abiturient ein höheres Qualifikationsniveau erreicht als der deutsche Facharbeiter und Meister, deren Ausbildung zum großen Teil im Betrieb erfolgt, was in Deutschland erhebliche Kritik provozierte.³⁶ Die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen war ferner mit methodischen, arbeits- und berufsrechtlichen Problemen verbunden, weil eine Transparenz zwischen dem deutschen (dual), englischen (*on-the-job*) und französischen (schulisch) System der Berufsausbildung allein durch die Anerkennung nicht erreichbar ist, zumal wenn die Vertreter dieser Systeme dies auch nicht wollten. Daher favorisierte der Ministerrat seit Mitte der 1980er Jahre das so genannte Entsprechungsverfahren beruflicher Befähigungsnachweise. Bei diesem Verfahren wurde versucht, Transparenz durch eine Dokumentation der inhaltlichen Übereinstimmung von Befähigungsnachweisen zu erreichen. Auch der Übergang hin zum flexibleren Entsprechungsverfahren rief in einigen Mitgliedstaaten Widerstand hervor.³⁷

Diese Bemühungen um die Herstellung einer Vergleichbarkeit von nationalen Abschlüssen wurden von der sukzessiven Schaffung von Strukturen begleitet, die

35 Scharpf, F. W.: Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik, MPIfG-Discussionpaper 93-9, Köln, 1993, 22 f.

36 Frommberger, D.: Berufsbildung in Deutschland und Europa, in: Die berufsbildende Schule, 59/2 (2007), 43–51.

37 Ertl, H., a. a. O., 20.

die zwischenstaatliche Koordinierung in der Berufsbildung stützen sollten.³⁸ So wurde bereits 1976 die „gemischte Formel“ eingeführt, und damit die Praxis, dass Maßnahmen der beruflichen Bildung sowohl eines Entschlusses des Europäischen Rates als auch des Rates der Bildungsminister bedurften, wobei die Entscheidungen einstimmig zu erfolgen hatten.³⁹ Auf EU-Ebene institutionalisierte sich so eine zwischenstaatliche Kooperation, die durch Forschungsprojekte, Datenbanken, Aktionsprogramme und den Austausch von Personen, Erfahrungen und Informationen zu einer wechselseitigen Anerkennung der Unterschiedlichkeit verschiedener Berufsausbildungssystematiken und -systeme führte. In materiell-inhaltlicher Hinsicht wurde diese Kooperation von nicht verpflichtenden Empfehlungen und Stellungnahmen der EU-Organen, insbesondere von Schlussfolgerungen und Entschließungen des Europäischen Rates und des Rates der Bildungsminister und von Mitteilungen sowie Grün- und Weißbüchern der Kommission begleitet.⁴⁰

Die zwischenstaatliche Kooperation wurde durch die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (1986), die das Binnenmarktprogramm vorantrieb, stark beschleunigt, wobei die Kommission zunehmend eine tragende Rolle spielte und sehr aktivistisch vorging. *Milner* zufolge lieferte die Einheitliche Europäische Akte „die Begründung für verstärkte Aktionen der Gemeinschaft“ und „erlaubte der Kommission eine Gemeinschaftspolitik zu entwickeln, die über die bis dahin bestehenden Kompetenzen hinausreichte“, wobei das dadurch entstehende Politiknetzwerk bis zu einem gewissen Ausmaß die nationalen Regierungen umging.⁴¹ Das Binnenmarktprogramm verstärkte das Interesse der Kommission an Bildungssystemen und deren Wirkung auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit.⁴²

Je mehr sich die Kooperationen verstärkten, desto lauter wurde jedoch auch die Kritik seitens der Mitgliedstaaten, wobei Deutschland – angetrieben von den Bundesländern, die ihre Kultur- und Bildungshoheit bedroht sahen – in vorderster Reihe stand.⁴³ Die Mitgliedstaaten sahen in der Ausweitung der bildungspoli-

38 *Ertl, H.*, a. a. O.; *Walkenhorst, H.*: Europeanization of the German Education System, in *German Politics*, 14/4 (2005), 470–486; *Walkenhorst, H.*: The Changing Role of EU Education Policy: A Critical Assessment, University of Essex, 2005.

39 *Reuter, L. R.*, a. a. O., 213–215; *Walkenhorst, H.*, Zwischen Harmonisierung und Subsidiarität, a. a. O., 16.

40 *Münk, D.*, a. a. O., 49; *Drexel, I.*, a. a. O., Kap. II; *Frommberger, D.*: Europäische Union, a. a. O., 13 f.

41 *Milner, S.*: Training Policy. Steering Between Divergent National Logics, in: *Hine, D./Kassim, H.* (Hg.): *Beyond the Market: The EU and National Social Policy*, London, 1998, 156–177.

42 *Ertl, H.*, a. a. O., 21.

43 *Ebd.*, 16.

tischen Aktivitäten der Kommission ihre Bildungshoheit gefährdet. Die Kritik hatte schließlich zur Folge, dass mit dem Maastrichter Vertrag 1992 (Artikel 149 Abs. 4 und 150 Abs. 4 EGV) die europäische Bildungs- und Berufsbildungspolitik explizit unter das Harmonisierungsverbot und das Subsidiaritätsprinzip gestellt wurde. Diese Verpflichtungen forderten insbesondere Deutschland und Großbritannien ein.⁴⁴

Nach dem Maastrichter Vertragsschluss waren es zunächst programmatische Erklärungen sowie eine weitere Verstärkung der zwischenstaatlichen Kooperation, die die EU-Berufsbildungspolitik prägten. Trotz des Harmonisierungsverbotes trieb die Kommission kurz nach Verabschiedung des Maastrichter Vertrages das *agenda setting* weiter voran.⁴⁵ Seit 1993 veröffentlichte sie eine Reihe von Memoranden, Weiß- und Grünbüchern. Ertl spricht davon, dass die Kommission eine „flexible Interpretation der Subsidiarität“ vorantrieb.⁴⁶

Seit 1999 verläuft die Zusammenarbeit der EU-Bildungsminister nach dem Prinzip der „*rolling agenda*“, womit Themen und Tagesordnungen kontinuierlich fortgeschrieben werden.⁴⁷ Auf dem Lissabonner Gipfel 2000 wurde auf Beschluss der Bildungsminister die Offene Methode der Koordinierung eingeführt.⁴⁸ Aufgefordert durch das Gipfeltreffen haben die EU-Bildungsminister 2002 in Stockholm in Zusammenarbeit mit der Kommission ein „Arbeitsprogramm Allgemeine und Berufliche Bildung“ mit 13 Zielen beschlossen, das nach Heß einen „bislang so nicht gekannten Verbindlichkeitsgrad aufweist“.⁴⁹ Ein Berichtsverfahren begleitet die Umsetzung der Ziele in den Mitgliedstaaten. Dabei wurde mittlerweile auch die Schaffung eines Europäischen Qualifikationsrahmens in die Bildungsziele aufgenommen.⁵⁰

Auf dem Lissabonner Gipfel befassten sich schließlich auch die Regierungsspitzen zum ersten Mal mit ausbildungspolitischen Fragen. Seitdem hat die politische Zusammenarbeit im Bereich der beruflichen Bildung noch mehr Dynamik

44 Ebd., 25.

45 Reuter, L. R., a. a. O., 213.

46 Ertl, H., a. a. O., 29.

47 Fabian, B.: Aktuelle Entwicklungen in der Europäischen Berufsausbildungspolitik, in: Wirtschaft und Berufserziehung, 57/2 (2005), 8–11.

48 Münk, D., a. a. O., 52.

49 Heß, E.: LEONARDO DA VINCI: Vom „Innovationslabor“ zum Reforminstrument, online: <http://www.bibb.de/de/13394.htm>.

50 Drexel, I., a. a. O., 111.

gewonnen.⁵¹ Was sich seither ereignet hat, wird als „Lissabon-Kopenhagen-Maastricht“-Prozess bezeichnet und gilt unter Beobachtern der Berufsbildungspolitik als eine „einschneidende Zäsur der europäischen Bildungspolitik“.⁵² Im Anschluss an das Kopenhagen-Treffen (November 2002) wurden ein steuerndes Koordinierungsgremium und drei Technische Arbeitsgruppen eingerichtet. Die Technischen Arbeitsgruppen, die aus von den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern berufenen Experten (Regierungsvertretern, Vertretern der Europäischen Dachverbände, des Hochschulsektors und des Bereiches der Bildungsanbieter) bestehen und durch weitere zehn Arbeitsgruppen unterstützt wurden,⁵³ legten 2004 ihre Ergebnisse vor. Diese wurden im Dezember 2004 auf der Maastricht-Konferenz zur „Stärkung der europäischen Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung“, an der die Bildungsminister von 32 EU- und Nicht-EU-Staaten, die Kommission und die Sozialpartner beteiligt waren, vorgestellt und diskutiert.

Die folgende Maastrichter-Erklärung benannte dann eine konkrete Agenda für die Entwicklung eines EQF und eines ECVET. Geprägt waren diese konzeptionellen Arbeiten von Vorschlägen, die Mitarbeiter der *Qualifications and Curriculum Authority* (QCA)⁵⁴ im Auftrag vom Europäischen Zentrum der Berufsbildung (CEDEFOP) erarbeitet hatten.⁵⁵ Dabei wurden Mitarbeiter der QCA auch für weitere Arbeiten der Kommission herangezogen. Die Konzepte der QCA wiesen „deutliche Ähnlichkeiten mit dem in Großbritannien bestehenden System“ auf.⁵⁶ QCA ist eine Organisation, die Qualifikationsmodule erarbeitet und weltweit vermarktet. Die Branche der Bildungsanbieter setzt sich für einen gemeinsamen europäischen Markt von Bildungsdienstleistungen ein und hat in Europa in Großbritannien ihr Zentrum.⁵⁷ Sie ist an der Entwicklung des EQF und des ECVET besonders interessiert, weil sie sich von ihm – nicht unberechtigt – eine Privatisierung und Kommerzialisierung des Bildungswesens erhofft.

51 Greinert, W.-D.: Kernschmelze – der drohende Gau unseres Berufsbildungssystems, Institut für Berufliche Bildung und Arbeitslehre, online: <http://www.ibba.tu-berlin.de/download/greinert/Kernschmelze.pdf>.

52 Kutscha, G.: Berufsbildungssystem und Berufspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Universität Duisburg, online: <http://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DocumentServlet?name=duett-11272001-152136>.

53 Drexel, I., a. a. O., 28.

54 Coles, M./Oates, T.: European Reference Levels for Education and Training, online: http://www2.trainingvillage.gr/etv/publication/download/panorama/5146_en.pdf.

55 Drexel, I., a. a. O., 28.

56 Ebd., 28.

57 Ebd., 18.

Zwischen Juli und Dezember 2005 fand das Konsultationsverfahren zum EQR statt und im Februar 2006 wurden in Budapest erste Ergebnisse dieses Verfahrens präsentiert. Nach dem Treffen des Rates der Bildungsminister in Wien im März 2006 erfolgte im August 2006 schließlich eine Ausschreibung zur Entwicklung eines EQR. Währenddessen – also bereits bevor die EU eine Empfehlung ausgesprochen hatte – haben die Mitgliedstaaten, die noch nicht über einen NQR verfügen, damit begonnen, einen solchen zu entwickeln. Jene, die bereits über einen verfügen, formulieren derzeit Überlegungen, wie sie diese an den EQR anpassen können.⁵⁸ Zur Einführung des EQR soll – ähnlich wie bei der Einführung des Euro – ein Länder-*Cluster* gebildet werden. Der von der EU-Kommission im September 2006 vorgelegte Entwurf einer Empfehlung für einen Qualifikationsrahmen wurde schließlich im April 2008 vom Europäischen Parlament und dem Rat angenommen. Zum ECVET-System liegt ebenso seit April 2008 der Entwurf einer Empfehlung vor.

EQR und ECVET zielen ausdrücklich nicht auf eine Harmonisierung der verschiedenen Bildungssysteme. Der EQR ist vielmehr eine Art „Übersetzungshilfe“⁵⁹ zwischen unterschiedlichen nationalen Bildungssystemen. Er fußt auf dem Prinzip, dass sich die einzelnen Mitgliedstaaten mittels Nationaler Qualifikationsrahmen in dieses System selbst hinein definieren und in der Folge mittels Nationaler Kreditpunkte ihre national erworbenen Qualifikationen EU-tauglich bewerten. Die Grundprinzipien der Qualifikationsrahmen sind *outcome*-Orientierung, d. h. an Lernergebnissen statt Lernwegen, die Validierung von informellem und nicht-formellem Lernen, die Verbesserung der Durchlässigkeit zwischen Bildungssystemen und Modularisierung, also die Gliederung der Ausbildung in für sich zertifizierbare Bausteine.⁶⁰ Modularisierung erleichtert dabei erheblich die Zuordnung von in nationalen Berufsbildungssystemen erworbenen Qualifikationen in die von der EU vorgegebene Systematik.

Die historische Aufarbeitung der EU-Berufsbildungspolitik illustriert, dass die Union auch durch weiche Verfahren, also ohne rechtliche Regulierungskompetenz und Souveränitätstransfer,⁶¹ die Marktschaffung vorantreibt, wobei diese

58 Hanf, G., a. a. O., 4.

59 BMBF (Bundesministerium für Berufsbildung und Forschung) (Hg.): Bildungsbericht 2006, Berlin, 2006.

60 Hanf, G./Hippach-Scheider, U.: Wozu dienen nationale Qualifikationsrahmen? – Ein Blick in andere Länder, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 34/1 (2005), 9–14, hier 10.

61 Abbott, K./Snidal, D.: Hard and Soft Law in International Governance, in: International Organization, 54/3 (2000), 421–456.

Unverbindlichkeit keinesfalls die zentrale Stellung der Kommission beeinträchtigt.⁶²

Unverbindliche zwischenstaatliche Koordinierungen können folglich nicht nur der Marktkorrektur dienen, sondern auch in den Dienst einer Politik der Marktschaffung gestellt werden. Wirtschaftliche Liberalisierung erfolgt in der EU also keineswegs mehr vorrangig über hierarchische Entscheidungsverfahren und einen Souveränitätsverzicht der Mitgliedstaaten zugunsten der EU-Organe. Dies kontrastiert mit Befunden in der politikwissenschaftlichen Literatur, in der hervorgehoben wird, dass weiche Steuerung vor allem in jenen Bereichen angewandt wird, die der Marktkorrektur dienen, und eine Politik der Marktschaffung hierarchische Entscheidungsverfahren und Souveränitätsverzicht der Mitgliedstaaten zugunsten der EU-Organe erfordert.⁶³

Es ist jedoch gerade diese Politik der Marktschaffung, die den EQR und das ECVET-System für nationale politische und wirtschaftliche Akteure besonders attraktiv macht: Für jene Kräfte, die Interesse an einer Deregulierung und Liberalisierung ihrer Systeme der beruflichen Bildung haben, konstituiert der EQR eine Gelegenheitsstruktur, ihre Position in nationalen Politikräumen zu stärken. Wie es bei weichen Koordinierungsverfahren generell der Fall ist,⁶⁴ verschaffen der EQR und das ECVET-System also innerstaatlich zusätzliche Handlungsoptionen.

Im Zuge der Verstärkung der zwischenstaatlichen Koordinierung auf EU-Ebene und der mit der EQR/ECVET-Initiative vorgenommenen qualitativen Neuausrichtung der EU-Berufsbildungspolitik, Befähigungsnachweise nicht mehr in Abhängigkeit von Lernwegen, sondern von Lernergebnissen zu vergleichen und einzustufen, ist auch die deutsche Berufsbildungspolitik in Bewegung geraten. Bevor im Folgenden die Veränderungen im nationalen Politikfeld skizziert werden, sollen zunächst die wichtigsten Charakteristika der deutschen Berufsbildungspolitik dargestellt werden.

62 *Leiber und Schäfer* haben dies sogar als ein generelles Merkmal von weichen Verfahren bezeichnet (*Leiber S./Schäfer A.*: Der doppelte Voluntarismus in der EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik, in Toemmel, I. (Hg.): Die Europäische Union: Governance und Policy-Making, Wiesbaden, 2007 (= PVS-Sonderheft 40), 116–135).

63 *Scharpf, F.W.*: Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a.M., 1999; *Leiber, S./Schäfer, A.*, a. a. O.

64 *Schäfer, A.*, a. a. O., 48.

IV. Sequenz 2: Die deutsche Berufsbildungspolitik vor der EU – Spuren der Liberalisierung und Deregulierung

Das System der beruflichen Erstausbildung weist in Deutschland eine Reihe von Besonderheiten auf, die in den letzten Jahrzehnten zu Kontinuität im Politikfeld beitrugen: (a) So wurden Anpassungsprozesse an sich verändernde Arbeits- und Produktmärkte nicht mittels radikalen Kurswechseln in der Regulierung und Finanzierung der beruflichen Erstausbildung bewerkstelligt, sondern auf der Grundlage von Anpassung innerhalb überkommener Institutionen.⁶⁵ (b) Dabei zeigten sich hinsichtlich der Formen und Prozesse der Politikformulierung relativ stabile Interessen- und Akteurskonstellationen. (c) Getragen wurde diese subkutane Anpassungsfähigkeit der deutschen Berufsbildungspolitik durch die drei Grundprinzipien, die das Politikfeld strukturieren:⁶⁶ die duale Berufsausbildung, seine korporatistische und seine föderale Verfasstheit. (d) Die Berufsausbildung ist von anderen Systemen der Bildung, wie der Allgemeinbildung, der Weiterbildung und der Hochschulbildung, institutionell isoliert. Dies hat nicht nur zur Folge, dass Übergänge zwischen den verschiedenen Bereichen schwierig sind, sondern impliziert auch, dass die Politikformulierung und Akteurkonstellationen der verschiedenen Bildungsbereiche voneinander isoliert sind.

Die nicht-akademische Berufsausbildung soll in Deutschland innerhalb des Dualen Systems erfolgen. Dualität bedeutet, dass Berufsausbildung im Gegensatz zu Ländern wie Frankreich und England durch die zwei Lernorte, Betrieb und Schule, bereitgestellt wird. Diese Bereitstellung wird durch ein „triadisches System“⁶⁷ verwaltet, an dem Staat, Arbeitgeber und Gewerkschaften beteiligt sind und in dem die Kammern durch die Abnahme von Prüfungen, die Ausbildung von Ausbildern und den Unterhalt von überbetrieblichen Ausbildungsstätten wichtige Funktionen wahrnehmen. Dieses dual-korporatistische System ist ferner eingebunden in die föderalen Staatsstrukturen. Der Bund besitzt die Gesetzgebungskompetenz für die betriebliche Berufsausbildung. Er gründet seine berufspoliti-

65 Thelen, K.: How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain the United States and Japan in Regulation, Cambridge, 2004; *dies.*: Contemporary Challenges to the German Vocational Training System, in: Regulation and Governance, 1/3 (2007), 247–260; Culpepper, P.D./Thelen, K.: Institutions and Collective Actors in the Provision of Training: Historical and Cross-National Comparisons, in: Mayer, K./Solga, H. (Hg.): Skill Formation: Interdisciplinary and Cross-National Perspectives, New York, 2008, 21–49; Busemeyer, M.R.: Wandel trotz Reformstau. Die Politik der beruflichen Bildung seit 1970, Frankfurt a.M., 2009, i. E.

66 Thelen, K.: How Institutions Evolve, a. a. O.; vgl. dazu Streeck, W. u. a.: Die Rolle der Sozialpartner in der Berufsausbildung und beruflichen Weiterbildung: Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 1987.

67 Streeck, W. u. a., a. a. O., 5.

schen Entscheidungen jedoch auf die Zustimmung der Sozialpartner im korporatistisch verfassten Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB)⁶⁸. Auch beim Erlass von Ausbildungsordnungen geht er streng nach dem Konsensprinzip vor, weil er neue oder geänderte Ausbildungsordnungen erst dann erlässt, wenn die Sozialpartner diesen zugestimmt haben.⁶⁹ Die Länder hingegen haben die Gesetzgebungskompetenz für die schulische Berufsausbildung. Diese Kompetenzverteilung macht es notwendig, dass es bei der Formulierung von Ausbildungsberufen zu Abstimmungen zwischen Bund und Ländern kommt. Finanziert wird die Berufsausbildung gemeinsam von Staat und Unternehmen. Der Staat, also vor allem die Länder, aber auch der Bund und die Bundesagentur für Arbeit (BA), trägt die Kosten für die schulische Berufsausbildung. Die Unternehmen finanzieren die betriebliche Berufsausbildung, wobei sie aber vom Staat durch Steuererlässe und Subventionen unterstützt werden.

Berufsbildungspolitische Entscheidungen der Regierung erfolgen in Deutschland also traditionell unter Beteiligung der Sozialpartner und der Länder, wobei sich das Politikfeld in den letzten Jahrzehnten durch einen hohen Konsensgrad auszeichnete und sich die Akteure gegenüber den bestehenden Strukturen der Regulierung und Finanzierung der Berufsbildung verpflichtet zeigten. Dabei hat *Thelen* auf Grundlage ihrer historischen Studien zum Dualen System gezeigt, dass sich vor allem die großen (heute: westdeutschen) Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes als seine tragenden Pfeiler erwiesen haben und sein Erfolg auf einer klassenübergreifenden Koalition zwischen Gewerkschaften und den Verbänden der Wirtschaft beruht.⁷⁰

Die Innovationskraft des Systems, seine Stabilität, sein hoher Konsens- und Verpflichtungsgrad sowie auch das Ausbleiben von großen Reformen in den letzten Jahrzehnten dürfen jedoch nicht über zwei Dinge hinwegtäuschen: (a) Konflikte zwischen den Akteuren treten durchaus auf. Dabei ist besonders interessant, dass sich die Bund-Länder-Beziehungen in Fragen der EU-Berufsbildungs- und Bildungspolitik stets konfrontativ gestalteten, weil die Länder dem Bund vorwarfen, ihre Kulturhoheit zu übergehen.⁷¹ (b) Das Duale System weist

68 Der Hauptausschuss ist viertelparitätisch verwaltet, wobei die Arbeitgebervertreter durch das Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (KWB) und die Arbeitnehmervertreter durch den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) berufen werden. Vgl. *Streeck, W.* u. a., a. a. O., 15.

69 Ebd., 17.

70 *Thelen, K.*: How Institutions Evolve, a. a. O.

71 *Kommission „Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem vereinten Europa“*: Bericht der Kommission, Teil I., hrsg. v.

Strukturprobleme auf, weil sich Arbeits- und Produktmärkte schneller verändert haben als dass sich das Duale System angepasst hat. So zeigen sich im Dualen System zunehmend Friktionen. Dazu gehören: (a) Spaltungen zwischen den großen Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes und den kleinen und mittleren Unternehmen, weil letztere die mit dem technologischen Wandel verbundenen höheren Ausbildungskosten weniger gut tragen können;⁷² (b) die Nicht-Implementation der dualen Berufsausbildung im Dienstleistungsbereich, in dem jedoch Beschäftigungszugewinne zu verzeichnen sind;⁷³ (c) die Probleme des Dualen Systems in den neuen Ländern, wo Berufsausbildung zunehmend vollzeitschulisch und finanziert durch Bund, Länder und BA erfolgt;⁷⁴ (d) Modernisierungsrückstände im schulischen wie betrieblichen Teil der Ausbildung aufgrund des Wandels hin zu mehr wissensorientierten Qualifikationsbedarfen;⁷⁵ (e) regionale und soziale Ungleichheit im Zugang zu Ausbildungsplätzen, Probleme in der Rekrutierung leistungsstarker Jugendlicher, zu wenig Perspektiven für leistungsschwache Jugendliche, Lehrstellenlücke und die Warteschleifenproblematik.⁷⁶ In der Folge wird so zum einen die Expansion schulischer bzw. außerbetrieblicher Berufsausbildung zu Lasten der dual organisierten Ausbildung – und damit zusammenhängend: die Ausweitung steuerfinanzierter, nicht-dualer Berufsausbildung, vor allem in den neuen Ländern – kritisiert; zum anderen werden Probleme der horizontalen Durchlässigkeit, also der ungenügenden Gleichstellung zwischen schulischer Berufsausbildung und dualer Berufsausbildung, und der vertikalen Durchlässigkeit, also dass etwa duale Berufsausbildung und Hochschulbildung nicht ausreichend gegenseitig angerechnet werden, diskutiert.

Die genannten Probleme des Dualen Systems haben in den letzten Jahren eine Diskussion um notwendige Veränderungen in der Berufsbildungspolitik provoziert, die darin mündete, dass von staatlicher Seite versucht wurde, zentrale Organisationsprinzipien des Dualen Systems zu deregulieren. So wurde im Kontext der Föderalismuskommission 2003 u. a. von Baden-Württemberg der Vorschlag

H. A. Grossender, Düsseldorf, 1999; *Walkenhorst, H.*: Zwischen Harmonisierung und Subsidiarität, a. a. O., 73–75; *ders.*: Europeanization of the German Education System, a. a. O., 474–479; *Spies, D. C.*: Der Bologna-Prozess: Europäisierung der deutschen Hochschulbildung. Magisterarbeit im Hauptfach Politikwissenschaft, Universität Köln, 2007.

72 *Culpepper, P. D./Thelen, K.*, a. a. O., 30.

73 *Baethge, M.*: Glanz und Elend des deutschen Korporatismus in der Berufsbildung, in: WSI Mitteilungen, 52/8 (1999), 489–497, hier 495.

74 *Culpepper, P. D./Thelen, K.*, a. a. O., 37–41.

75 *Baethge, M.*, a. a. O., 494 f.

76 *BMBF*: Berufsbildungsbericht 2006, a. a. O., 5 f.

eingbracht, die Gesetzgebungskompetenz für die berufliche Bildung auf die Länder zu übertragen. Im Rahmen der Berufsbildungsreform von 2005 formulierte die Bundesregierung im Gesetzentwurf den Vorschlag, die Länder zu ermächtigen, durch Rechtsverordnung Absolventen der schulischen Berufsausbildung zur Kammerprüfung zulassen zu können.⁷⁷ Die Initiative der Regierung zielte darauf, die vollschulische Berufsausbildung der im Dualen System erworbenen Ausbildung gleichzustellen. Beide Initiativen scheiterten: jene der reichen Länder im Rahmen der Föderalismuskommission, weil sich dafür aufgrund des Widerstands der armen Länder keine Mehrheit fand;⁷⁸ die der Bundesregierung wurde nicht verabschiedet, weil weder die Sozialpartner noch einige Länder an der gegebenen Kompetenzverteilung rütteln wollten.⁷⁹

Ein grundsätzlicher Diskurs entwickelte sich auch um die Frage der Modularisierung der beruflichen Erstausbildung. Diese wurde in der Berufsbildungsforschung bereits Mitte der 1990er Jahre aufgeworfen, damals jedoch von den Sozialpartnern einmütig abgewiesen.⁸⁰ Seit kurzem jedoch wird sie von Unternehmen wie Siemens und DaimlerChrysler zunehmend praktiziert. So haben solche Unternehmen Teile ihrer Ausbildung in Profit-Center ausgelagert, die Module auch an Firmen verkaufen, welche über unzureichende eigene Ausbildungskapazitäten verfügen.⁸¹ In der Folge wird die Modularisierung nun auch von Verbänden wie Südwestmetall, dem Verband der Bayerischen Metall- und Elektroindustrie und seit Herbst 2006 auch von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)⁸² gefordert. Teile der Wirtschaft haben damit bei einem „Kampfbegriff“ der deutschen Berufsbildungspolitik aus lohn- und arbeitspolitischen Motiven heraus – und in Konfrontation zu den Gewerkschaften – einen

77 Greinert, W.-D.: Warum in der Bundesrepublik ein modernes Berufsbildungssystem nicht durchsetzbar ist: Kritische Anmerkungen zur aktuellen Reformpolitik, in: Büchter, K./Seubert, R./Weise-Barowsky, G. (Hg.): Berufspädagogische Erkundungen: Eine Bestandesaufnahme in verschiedenen Forschungsfeldern. Festschrift für Martin Kipp, Frankfurt a. M., 2005, 195–210.

78 Deutscher Bundestag, Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, 15. Wahlperiode, Wortprotokoll, 48. Sitzung, Öffentliche Anhörung zu der Reform des Berufsbildungsgesetzes, Protokoll 15/48, 23.

79 Greinert, W.-D.: Warum in der Bundesrepublik, a. a. O., 205–207.

80 Ehrke, M./Nehls, H.: „Aufgabenbezogene Anlernung“ oder berufsbezogene Ausbildung? Zur Kritik der aktuellen Modularisierungsdebatte, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 36/1 (2007), 38–42.

81 Thelen, K.: Contemporary Challenges, a. a. O., 255.

82 BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände): Neue Strukturen in der dualen Ausbildung. Diskussionspapier, 2007, online: [http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/2F7E5664E28C7DCEC12572D80044E4DC/\\$file/Anlage1.pdf](http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/2F7E5664E28C7DCEC12572D80044E4DC/$file/Anlage1.pdf).

Positionswechsel vollzogen, wobei sie vom BMBF unterstützt werden.⁸³ *Thelen* und *Busemeyer* konstatieren im Zusammenhang mit diesen Modularisierungsaktivitäten der großen Unternehmen einen Trend der Segmentalisierung und Liberalisierung des deutschen Ausbildungssystems: Es wird von sektoraler oder nationaler Normierung abgewichen, und firmenspezifische Qualifizierungsbedürfnisse werden in den Vordergrund gestellt.⁸⁴ Die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), das Handwerk und der industrielle Mittelstand sind demgegenüber bezüglich einer „Verbetrieblichung“ der Ausbildung skeptisch: Sie schützen das Duale System und sind in ihren Modularisierungsforderungen wesentlich moderater; eine Verkürzung der Ausbildungsdauer von drei auf zwei Jahren, wie es die BDA und große Unternehmen fordern,⁸⁵ lehnen sie ab.⁸⁶

Aufgrund der aufgeführten Diskussionen um Probleme des Dualen Systems und der jüngsten Initiativen nationaler politischer und wirtschaftlicher Akteure, Strukturen der Regulierung der beruflichen Erstausbildung zu verändern, treffen die EU-Initiativen zur Einführung eines EQR und eines ECVET-Systems die deutsche Berufsbildungspolitik also nicht ganz unvorbereitet. Es finden sich im nationalen Politikfeld Spuren von Versuchen einer Liberalisierung und Deregulierung des Dualen Systems.

V. Sequenz 3: Reaktionen in der deutschen Berufsbildungspolitik auf die EU – eine Liberalisierungskoalition reagiert

Wird der EQR auf europäischer Ebene empfohlen und wollen Nationalstaaten dieses System auch nutzen, so verlangt dies die Bildung von Nationalen Qualifikationsrahmen, die sich in die von der EU empfohlene Systematik des EQR einordnen lassen. Nationale Qualifikationsrahmen sind Strukturen zur Beschreibung und Systematisierung der Bezüge zwischen den Qualifikationen eines Landes anhand von Lernergebnissen. Dies bedeutet etwa für Deutschland, dass dieser Rahmen so ausgestaltet sein müsste, dass Facharbeiter und Meister die Hochschule besuchen dürfen, dass berufliche nicht-akademische Qualifikationen auf Hochschulstudiengänge angerechnet werden und dass schulische Lernwege in der Beruflichen Erstausbildung dem Dualen System gleichgestellt werden. Letztlich soll

83 *Ehrke, M./Nehls, H.*, a. a. O., 38 f.

84 *Thelen, K./Busemeyer, M. R.*: From Collectivism toward Segmentalism: Skill Regimes and Trends in German Vocational Training, Konferenzpapier, SASE Kopenhagen, Juni, 2007, 12.

85 *BDA*, a. a. O.

86 *Thelen, K./Busemeyer, M. R.*, a. a. O., 27 f.

damit Gleichwertigkeit und Durchlässigkeit zwischen Allgemein- und Berufsbildung und vor allem zwischen nichtakademischer Berufsbildung und akademischer, also Hochschulbildung, geschaffen werden. Denn ein Qualifikationsrahmen beschreibt nicht wie, wann, wo und wie lange jemand gelernt hat, sondern was jemand gelernt hat.

Vor dem Hintergrund des freiwilligen Charakters des EQR-Systems verwundert es wenig, dass keiner der nationalen berufsbildungspolitischen Akteure dieses System *im Grundsatz* ablehnt. Zustimmung zu einem Europäischen Qualifikationsrahmen findet sich allorts. Diese Zustimmung spiegelt sich deutlich in den Stellungnahmen der Akteure im Rahmen des EQR-Konsultationsprozesses⁸⁷ wie auch im Vorfeld der Vorbereitung der Stellungnahmen von BMBF und der Kultusministerkonferenz (KMK) zum Konsultationsdokument wider.⁸⁸

Grundprinzipien, wie *outcome*-Orientierung oder die Verbesserung der horizontalen und vertikalen Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Berufsbildungssystemen, werden begrüßt. Betrachtet man die Positionen der Akteure im Detail, so zeigen sich nicht nur erhebliche Differenzen. Es wird auch deutlich, dass sich Akteurkonstellationen verschoben haben, die *policy*-Option einer Deregulierung und Liberalisierung der Berufsausbildung mehr Gewicht erhalten hat und sich neue Organisationsformen der Politikformulierung gebildet haben.

Hinsichtlich der *Akteurkonstellationen* ergaben sich im Gefolge der EU-Initiative die folgenden Veränderungen: Es sticht erstens besonders hervor, dass vor allem derjenige Teil des Arbeitgeberlagers, der Modularisierung mittlerweile sehr stark befürwortet, nämlich die BDA, eine grundsätzlich positive Bewertung der EQR-Initiative vorgenommen hat und diese enthusiastisch unterstützt. Die BDA sieht auf dem Rücken dieser Initiative ihre Position für eine Modularisierung der Ausbildung sowie eine Verkürzung der Ausbildungsdauer von drei auf

87 BMBF/KMK (Kultusministerkonferenz): Erste deutsche Stellungnahme zu einem „Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR)“, Berlin, 2005, online: http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/results/germany_de.pdf; DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zum Konsultationsprozess „Der Europäische Qualifikationsrahmen – Ein Transparenz-Instrument zur Förderung der Mobilität und Durchlässigkeit“, Berlin, 2005, online: http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/results/dgb_de.pdf; KWB, Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung: Stellungnahme der Spitzenverbände der Deutschen Wirtschaft zur Arbeitsunterlage der EU-Kommission „Auf dem Weg zu einem europäischen Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen, Berlin, 2005, online: http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/results/businessde_de.pdf.

88 Vgl. hierzu die Dokumente unter <http://www.na-bibb.de/eu-arbeitsprogramm/index.php?site=EU-Arbeitsprogramm>.

zwei Jahre gestärkt.⁸⁹ Zweitens kontrastiert der Enthusiasmus auf Wirtschaftsseite stark mit Kritik, die von Gewerkschaftsseite artikuliert und von Befürchtungen einer Kommerzialisierung der beruflichen Bildung getragen wird.⁹⁰ So hatte der DGB im Rahmen des Konsultationsprozesses erhebliche Bedenken geäußert, indem er feststellte, dass die mit dem EQR verbundene ergebnisorientierte Beschreibung der national erworbenen Bildungsabschlüsse und Qualifizierungen anhand von Deskriptoren „einen gewissen Bruch mit den gewachsenen Strukturen der beruflichen Bildung in Deutschland und dem damit verbundenen Verständnis von Beruflichkeit bedeute[t]“.⁹¹ Scharf kritisiert der DGB dabei auch, dass der EQR eine Vermarktlichung auf der Seite der Bildungsanbieter und der Zertifizierung von Bildung impliziere.⁹²

Drittens besteht zwischen Bund und Ländern darüber Einigkeit, diesen Nationalen Qualifikationsrahmen berufsbildungsbereichsübergreifend einzurichten und auch die Hochschulen mit einzubeziehen.⁹³ Während es diesen Qualifikationsrahmen für die Hochschulen bereits seit April 2005 gibt, weil er Teil des Bologna-Prozesses war (wobei bei der Formulierung des Rahmens sogar auf die EQR-Deskriptoren Rücksicht genommen wurde)⁹⁴, muss er für die Bereiche der beruflichen Aus- und Weiterbildung neu entwickelt werden. Es zeigt sich also eine Kongruenz der Positionen von Bund und Ländern, die bereits im Bologna-Prozess auftrat,⁹⁵ aber vor dem Hintergrund der traditionellen Skepsis der Länder gegenüber der EU-Berufsbildungspolitik wie auch der jüngsten Bund-Länder-Auseinandersetzungen um die Frage der Studiengebühren, der Juniorprofessuren, im Kontext der Berufsbildungsreform 2005 und der Föderalismuskommission überrascht: Im Zuge der EU-Initiative koalieren Bund und Länder. Alte Gräben scheinen über Nacht zugeschüttet worden zu sein und die institutionelle Segmentierung zwischen Hochschulpolitik und Ausbildungspolitik ist auf der Ebene der

89 *Woortmann, G.*: Alte Denkmuster verlassen: Überlegungen zur Entwicklung einer attraktiven und EU-kompatiblen Aus- und Weiterbildung, in: *Berufsbildung, Wissenschaft und Praxis*, 35/5 (2006), 54–57.

90 *Drexel, I.*, a. a. O.; *Kuda, E./Strauß, J.*: Europäischer Qualifikationsrahmen – Chancen oder Risiken für Arbeitnehmer und ihre berufliche Bildung in Deutschland?, in: *WSI Mitteilungen*, 59/11 (2006), 630–637.

91 *DGB*, a. a. O., 5.

92 *Ebd.*, 4.

93 *BMBF/KMK*, a. a. O., 5.; *Tausch, C.*: Der Europäische Qualifikationsrahmen. Stellungnahme der HRK, 2005, online: http://www.na-bibb.de/uploads/arbeits/eqf_stellungnahme_hrk.pdf.

94 *Tausch, C.*, a. a. O.; *KMK*: Qualifikationsrahmen für Deutsche Hochschulabschlüsse. Beschluss der Kultusministerkonferenz, 2005, online: http://www.kmk.org/doc/beschl/BS_050421_Qualifikationsrahmen_AS_Ka.pdf.

95 *Spies, D. C.*, a. a. O., 55 f.

Politikformulierung im Zuge der EU-Initiative ein Stück weit aufgehoben worden.

Bund und Länder fühlen sich dem EQR-Ziel, die vertikale Durchlässigkeit zwischen Hochschulbildung und beruflicher Bildung zu verbessern, gemeinsam verpflichtet. Besonders die Bundesregierung unterstützt die Initiative der EU-Kommission zu einem Europäischen Qualifikationsrahmen mit viel Engagement, womit sie *de facto* Liberalisierungs- und Deregulierungsbefürwortern auf Seiten der Wirtschaft den Rücken stärkt. Dabei hatte der Regierungswechsel von Rot-Grün auf Schwarz-Rot keinen Einfluss. Das BMBF selbst betont, dass es die Entwicklung zum EQR „proaktiv“⁹⁶ gestalten will. Auch im Berufsbildungsbericht von 2005 kann man lesen: „Das Bundesministerium für Bildung und Forschung als federführendes Ressort gestaltet diesen Prozess in Europa aktiv mit“.⁹⁷ Die Initiativrolle des BMBF wird offensiv innerstaatlich kommuniziert. So hat Staatssekretär *Wolf-Michael Catenhusen* in seiner Eröffnungsrede auf dem zweiten Workshop zur Vorbereitung der deutschen EQR-Stellungnahme am 27. Juni 2005 hervorgehoben, dass die Bundesregierung auf EU-Ebene „eine starke deutsche Vorreiterrolle“ übernehmen wolle.⁹⁸ Die Ziele des Kopenhagen-Prozesses sieht das Ministerium des Weiteren als „in Übereinstimmung mit den aktuellen Anliegen in Deutschland, insbesondere [mit] der Novellierung des Berufsbildungsrechts“ an, wobei es auf die Erhöhung der Durchlässigkeit und die Einbeziehung von sozial benachteiligten Personengruppen verweist.⁹⁹

Das BMBF betont innerstaatlich aber nicht nur, dass es die Entwicklungen auf EU-Ebene unterstützt, es versucht auch, in der Politikformulierungskompetenz gegenüber dem Hauptausschuss des BIBB an Boden zu gewinnen. So hatten BMBF und KMK ihre Stellungnahme zum EQR-Konsultationsdokument nach Brüssel geschickt, bevor in Berlin die offizielle Stellungnahme des Hauptausschusses eingegangen war. Ist die Stellungnahme vom BMBF/KMK auf den 15. November 2005 terminiert, so ist es die des BIBB-Hauptausschusses auf den 16.

96 *Nelle, D.*: Eröffnungsrede zum Workshop „Europäischer Qualifikationsrahmen“, Bonn, 2005, online: http://www.na-bibb.de/uploads/arbeit/workshop_eqf_nelle.pdf.

97 *BMBF*: Berufsbildungsbericht 2006, a. a. O., 12.

98 *Catenhusen, W.-M.*: Der „Europäische Qualifikationsrahmen“: Ein Transparenz-Instrument zur Förderung von Mobilität und Durchlässigkeit. Workshop-Eröffnungsrede, Bonn, 2005, online: http://www.na-bibb.de/uploads/arbeit/eqf_eroeffnung_catenhusen.pdf.

99 *BMBF*: Berufsbildungsbericht 2006, a. a. O., 12.

Dezember 2005. Dies blieb im Hauptausschuss nicht unbemerkt und wurde in eben dieser eigenen Stellungnahme harsch kritisiert.¹⁰⁰

Angesichts dieses im Rahmen der Entwicklungen auf EU-Ebene auftretenden Konflikts zwischen BIBB-Hauptausschuss und BMBF scheint es nicht mehr der Fall zu sein, dass das BMBF seine Positionen zu berufsbildungspolitischen Grundsatzfragen erst dann festlegt, wenn die Gremien der BIBB diese vorformuliert haben. Dass der Staat in der Politikformulierung eine Rolle in Form einer „bloße[n] Notariatsfunktion“ ausfüllt – wie es *Streeck u. a.* festgehalten haben¹⁰¹ –, ist nun nicht mehr der Fall. Die Verschiebungen in der Akteurkonstellation bringen es mit sich, dass die Blockademacht der Gewerkschaften in der Agenda-Formulierung mittels der EU-Entwicklung reduziert wurde. Teile der Wirtschaft sind einer Reform der beruflichen Bildung ohnehin nicht abgeneigt.

Die veränderte Akteurskonstellation geht mit einem veränderten Diskurs über *policy*-Optionen sowie strukturellen Veränderungen im Politikraum einher: Diskussionen um die Einführung eines Nationalen Qualifikationsrahmens gab es bis vor kurzem in Deutschland noch nicht. Zu bedenken ist: Der Qualifikationsrahmen ist unverbindlich. Die Regierung hätte dies also auch gar nicht aufgreifen können. Das Gegenteil ist zu beobachten. Die Diskussion darüber, „ob“ es einen Nationalen Qualifikationsrahmen braucht, wurde einfach übersprungen, und man ist sofort in die Diskussion um das Wie und die Wege dorthin eingestiegen. Da die Einführung eines Nationalen Qualifikationsrahmens eine verbesserte vertikale und horizontale Durchlässigkeit verlangt und auch eine Modularisierung von Ausbildung in zertifizierte Bausteine mit sich führt, wird mit der Diskussion über einen solchen Rahmen auch die Liberalisierung und Deregulierung der Berufsbildung thematisiert. Dies stärkt Befürwortern dieser Option, also Bund, Ländern, großen Unternehmen und der BDA, im nationalen Politikraum den Rücken.

Die strukturelle Veränderung des Politikraums zeigt sich in neuen Organisationsformen der Politikformulierung: So wurde im April 2006 unter Vorsitz der Bildungsministerin beim BMBF der „Innovationskreis berufliche Bildung“ geschaffen, der nationale Reformen im Kontext des EQR- und ECVET-Systems vorstrukturieren soll. An diesem sind die Länder, die Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Unternehmer und Vertreter innovativer Bildungspraxis beteiligt,

100 *BIBB-Hauptausschuss* (Bundesinstitut für Berufsbildung, Hauptausschuss): Europäischer Qualifikationsrahmen (EQF) Stellungnahme des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung, 2005, online: <http://www.bibb.de/de/23731.htm>.

101 *Streeck, W.* u. a., a. a. O., 15.

nicht jedoch das BIBB und dessen Hauptausschuss. In diesen Innovationskreis hat die BDA auch ihren Vorstoß zur Modularisierung eingebracht und mit Unterstützung des Kultusministers aus Baden-Württemberg darauf gedrängt, dass die Regierung durch Rechtsverordnung die Erprobung von Modulen gesetzlich vorschreiben soll – eine Initiative, die jüngst am Widerstand einer Koalition zwischen Gewerkschaften und Kammern scheiterte.¹⁰² Das BMBF nutzt den Innovationskreis aktiv dafür, innerstaatlich EU-Politik zu propagieren. So wies Bildungsministerin *Annette Schavan* in einer Sitzung des Gremiums, auf der die Modularisierung diskutiert wurde, darauf hin, dass gerade während der deutschen Ratspräsidentschaft Schritte zur Weiterentwicklung des Dualen Systems gemacht werden müssten, die das System EU-kompatibel machen.¹⁰³ Zur Vorbereitung eines Nationalen Qualifikationsrahmens hat das BMBF schließlich im Januar 2007 eine „Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund-Länder“ gegründet,¹⁰⁴ womit ein weiteres neues Gremium geschaffen wurde, dass neben das BIBB tritt und an dessen Konsultationen die Sozialpartner nicht direkt, sondern nachrangig beteiligt sind. Es folgte schließlich die Einrichtung des Arbeitskreises „Deutscher Qualifikationsrahmen“, in dem die Sozialpartner, das Wissenschaftssystem, drei Freie Träger des Bildungswesens, die Bundesagentur für Arbeit, Sachverständige und das BIBB beteiligt sind.¹⁰⁵ Im Dezember 2007 wurde nach einer Ausschreibung das DQR-Büro gegründet, das das BMBF, so die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, „administrativ“ und „organisatorisch“ in der Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR) unterstützt.¹⁰⁶ Die Ausschreibung wurde dabei von einer Bietergemeinschaft privater Bildungsforschungsinstitute für sich entschieden, während das BIBB, das an dieser Ausschreibung auch teilnahm, nicht reüssierte.¹⁰⁷ Bereits im Januar 2000 wurde ferner die Nationale Agentur Bildung für Europa beim Bundesinstitut für Berufsbildung (NA beim BIBB) eingerichtet, die die Aktionsprogramme der EU in Deutschland koordiniert, die sich aber in den letzten Jahren durch die Organisation von Workshops zur EQR- und ECVET-Initiative und

102 WAP (Weiterbilden Ausbilden Prüfen): Bericht über die Sitzung des Innovationskreis Berufliche Bildung, 2007, online: <http://www.igmetall-wap.de/rueckzieherschavan.php>.

103 Ebd.

104 BMBF: Pressemitteilung 013/2007, 2007, online http://www.bmbf.de/_media/press/pm_20070126-013.pdf.

105 Hanf, G.: Der Europäische und der Deutsche Qualifikationsrahmen. Didacta, Stuttgart, 2008, online: http://www.bibb.de/dokumente/pdf/12pr_diadeta2008_1.pdf.

106 Stand der Debatte um die Entwicklung eines Deutschen Qualifikationsrahmens, BT-Drs. 16/951, 4.

107 Ebd., 5.

deren Umsetzung in Deutschland – vor allem in der ersten Phase der Diskussion – zu einer Art *think tank* für die Europäisierung der deutschen Berufsbildungspolitik entwickelt hat. So hat die NA beim BIBB beispielsweise zur Vorbereitung der deutschen Stellungnahme und, um den Diskussionsprozess im Lande voranzutreiben, im März und Juni 2005 jeweils einen Workshop organisiert, und es stellt sich die (rhetorische) Frage, warum diese Koordinierungstätigkeiten nicht von der eigentlichen berufsbildungspolitischen Institution in Deutschland, dem BIBB, organisiert wurden.

V. Schlussfolgerung

Die Berufsbildungspolitik der EU zielt auf die Öffnung von Märkten: Sie wird seit den Römischen Verträgen aufgrund der dort festgelegten Bestimmungen über die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Niederlassungsfreiheit und die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs zur Herstellung von Transparenz zwischen verschiedenen Ausbildungsabschlüssen begründet. Zugleich zählt die Berufsbildungspolitik zum Kern nationalstaatlicher Identitäten. Die Bereitschaft der EU-Staaten, diesen Aufgabenbereich supranational zu regulieren und sich einer gemeinsamen EU-Politik zu unterwerfen, ist daher besonders gering ausgeprägt. Die Berufsbildungspolitik gehört folglich zu jenen Bereichen, in denen das Prinzip der Subsidiarität gilt und europäische Politik durch das unverbindliche Verfahren der zwischenstaatlichen Kooperation – seit 2000 auch durch die Offene Methode der Koordinierung – erfolgt. In den letzten Jahren haben sich die berufsbildungspolitischen EU-Initiativen jedoch beschleunigt. Die EU-Berufsbildungspolitik hat sich – angetrieben durch einen eigendynamischen Kompetenzzuwachs der Kommission – als eine Politik der Marktschaffung ausgeformt. Die jüngste Initiative zur Einführung eines Europäischen Qualifikationsrahmens mit Kreditpunkten führt diesen Pfad fort.

Die EQR- und ECVET-Initiative der EU trifft auf ein vorbereitetes Politikfeld. Für die deutsche Berufsbildungspolitik stellt der EQR daher auch keine vollständige Neuerung dar. Obige Sequenzen haben gezeigt, dass bereits vor der EU-Initiative zu einem EQR eine Reformdiskussion über eine Liberalisierung und Deregulierung der Berufsbildung stattfand, wobei Liberalisierungsbefürworter (Bund, Länder, BDA, große Unternehmen) Liberalisierungsskeptikern und -gegnern (Gewerkschaften, KMU) gegenüberstanden. Zudem wurde deutlich, dass die Liberalisierungsbefürworter die nationale Diskussion um einen Nationalen Qualifikationsrahmen nun nutzen, die Liberalisierungsdiskussion voranzutreiben. Sowohl hinsichtlich der Akteurkonstellationen, der *policy*-Optionen und der

Organisationsformen der Politikformulierung zeigen sich in der nationalen Berufsbildungspolitik im Zuge der EU-Berufsbildungspolitik bereits Veränderungen.

Die Prozessanalyse, die in diesem Beitrag angewandt wurde, hat nicht nur dazu beigetragen, diese rekursive Bedeutung der Innenpolitik für die Europäisierung der deutschen Berufsbildungspolitik zu identifizieren; sie erlaubt auch systematisch die Frage zu diskutieren, warum selbst bei unverbindlicher Politik Europäisierung durch *domestic politics* und *differential empowerment* vorangetrieben werden kann. Dabei erwiesen sich zwei Rahmenbedingungen als besonders bedeutsam: (a) die Formulierung der EU-Politik trifft in materiell-inhaltlicher Hinsicht im nationalen Politikfeld auf eine gleichförmig verlaufende Reformdiskussion; (b) die EU-Maßnahmen finden innerstaatlich eine Unterstützergruppe vor. Der nationale Politikraum war also sowohl in der *policy*- als auch in der *politics*-Dimension auf die EU-Politik vorbereitet.

Mit Blick auf die weitere Forschung ist erstens zu konstatieren, dass Europäisierungseffekte in Fällen von unverbindlicher EU-Politik auch durch *domestic politics* vorangetrieben werden können und nicht allein durch Lernprozesse. Treibende Kraft der Europäisierung der deutschen Berufsbildungspolitik ist eher die proaktive Liberalisierungscoalition aus Bundesregierung und großen Unternehmen mit ihrer polarisierenden Wirkung auf die Innenpolitik; die „Normen“ des EQR – *outcome*-Orientierung, Durchlässigkeit und Modularisierung – sind in der deutschen Berufsbildungspolitik mit mehr oder weniger Konsens belegt. Dieses Ergebnis lässt vermuten, dass es nicht nur in der *compliance*-Forschung zu Richtlinien der EU, sondern auch in der Untersuchung von Formen des *soft governance* gewinnbringend sein könnte, Europäisierung als einen sich im Mehrebenenpiel (Putnam)¹⁰⁸ entfaltenden Prozess zu betrachten. *Differential empowerment* findet also gerade – vielleicht mehr als es die Europäisierungsliteratur derzeit erwartet – in Fällen unverbindlicher Politik statt.

Eine weitere Perspektive besteht darin, dass in Fällen unverbindlicher EU-Politik die „Schonung“ der „institutionellen-formellen Autonomie“ der Mitgliedstaaten nicht gleichzusetzen ist mit der „Schonung“ ihrer „wirtschaftlich-faktischen

108 Putnam, R.: Diplomacy and Domestic Politics: The Two-Level Games, in: International Organization, 42/3, 1988, 427–460. Putnams Ansatz wurde jüngst auf die Offenen Methode der Koordinierung übertragen (Büchs, M., a. a. O.).

Autonomie“.¹⁰⁹ In der Berufsbildung – wie bereits in der Hochschulpolitik (Bologna)¹¹⁰ – „regiert“ die EU im Dienste der Arbeitnehmerfreizügigkeit gerade deswegen in die Mitgliedstaaten hinein, weil die Bildungspolitik weiterhin eine Domäne der Nationalstaaten ist. Integration, Regieren wie Europäisierung funktionieren in Bereichen der *high politics* – wie der Sozial- und Bildungspolitik –, die die Mitgliedstaaten streng vor EU-Recht schützen, ganz ohne Souveränitätsverzicht. Es kann daher als offene Frage formuliert werden, ob unverbindliche EU-Politik für die Union auch in Fällen der *low politics* nicht der effektivere Weg ist, nationale Politik zu beeinflussen, als regulative Politik, die sich in Gerichtsentscheiden verheddern kann, weil sie weniger Raum für nationale Interessen lässt.

109 Streeck, W.: Vorwort: Europäische? Sozialpolitik?, in: Eichhorst, W.: Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler Autonomie und Marktfreiheit, Frankfurt a. M., 2000, 19–35, hier 32.

110 Martens, K./Wolf, K.D.: Paradoxien der neuen Staatsräson, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen, 13/2 (2006), 145–176.