

Zur Vorgeschichte des Europäischen Qualifikationsrahmens und zum Stand der Diskussion über seine nationale Umsetzung – Eine skeptische Zwischenbilanz

Ingrid Lohmann

1 Vorgeschichte

Die Etablierung eines *Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen* (EQR)¹ ist der vorläufige Höhepunkt von mehr als vier Jahrzehnte zurückreichenden Bemühungen der Europäischen Union darum, die nationalen Bildungs- und Ausbildungsprogramme der EU-Mitgliedstaaten im Sinne einer wechselseitigen Anerkennung von erworbenen Qualifikationen über die Ländergrenzen hinweg 1. zu harmonisieren, 2. untereinander vergleichbar zu machen und 3. transparent zu gestalten. Tatsächlich gingen dem Inkrafttreten des EQR (vgl. EU-Kommission 2008) mindestens diese drei Schritte voraus, die allesamt nicht zum gewünschten Ergebnis führten (vgl. Shaw 1999, 141; Münk 2010, 140f.):

1975 beauftragte die EU-Kommission das damals frisch gegründete *European Centre for the Development of Vocational Training* (CEDEFOP), die Ausbildungsniveaus in den EU-Mitgliedstaaten einander anzunähern. Zehn Jahre später waren die unüberwindlichen Hindernisse dieses Unterfangens mehr als deutlich geworden, und an die Stelle des Ziels der *Harmonisierung* wurde das bescheidenere der *Vergleichbarkeit* gesetzt. Zu diesem Zweck

1 Engl.: European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF). – Er ist „als Mittel konzipiert, um Qualifikationen unterschiedlicher Provenienz – aus verschiedenen Bildungsbereichen und Erfahrungskontexten – in einer gemeinsamen Sprache als Lernergebnisse darzustellen und vergleichbar zu machen“; Hanf 2010, 177. – “The EU definition of lifelong learning covers learning from preschool age to post-retirement and includes formal, non-formal and informal learning. It encompasses all activities in life that improve knowledge, skills and competences, regardless of where and how they are acquired. The concept of lifelong learning places the focus on the individual learner rather than learning systems and institutions. This challenges the traditional boundaries within and between different levels of education and training. It also challenges the principles underlying the development, packaging, delivery and evaluation of knowledge and know-how, the nature of institutions, the teaching and learning processes and how learning is valued. The concept of qualifications is precisely that which links peoples’ learning achievements with the recognition of these in a formal way for society and all of its dimensions. This might mean that there is a need for some re-thinking of the nature of qualifications” (Bologna Working Group on Qualifications Frameworks 2005, 92f.). – Auch zu den außereuropäischen Entwicklungen von Qualifikationsrahmen vgl. Bohlinger 2010.

definierte man fünf Leistungsniveaus sowie die Mindestanforderungen für 219 verschiedene Berufsprofile.

Mitte der 1990er Jahre, als deutlich geworden war, dass auch die Bemühungen um Vergleichbarkeit fehlschlügen, wurde eine weitere strategische Modifikation auf den Weg gebracht: Die verschiedenen Ausbildungsniveaus im Bereich von *Vocational Education and Training* (VET) sollten nun länderübergreifend zumindest dem Kriterium der *Transparenz* genügen. Die EU hoffte zudem, mit dieser Zielsetzung auch in ihren Mitgliedstaaten selbst Prozesse der freiwilligen Annäherung aneinander anzuregen, und auch, dass die ebenfalls zu dieser Zeit einsetzenden Öffnungstendenzen im höheren Bildungsbereich sich in diesem Sinne positiv auf den Bereich der beruflichen Ausbildung auswirken könnten (vgl. Bologna Working Group on Qualifications Frameworks 2005, 92).

Mit der Aufforderung zur Herstellung von Transparenz war im Prinzip nichts weiter verbunden als das Erfordernis einer nachvollziehbaren Beschreibung der jeweiligen beruflichen Tätigkeit, basierend auf der Darstellung ihrer spezifischen Inhalte und Anforderungen und der zu ihrer Ausübung nötigen Qualifikationen. Dass jedoch auch auf diesem Wege keineswegs zügig vorangeschritten werden konnte, zeigt etwa der Umstand, dass der Prozess der EU-weiten Anerkennung des Rechts auf Ausübung des Berufs der Apothekerin in den EU-Mitgliedstaaten einen Zeitraum von 16 Jahren erforderte, für den Beruf des Architekten 18 Jahre (vgl. Shaw 1999, 141f.).

Immer wieder stießen die EU-Angleichungsbestrebungen im VET-Sektor auf Hindernisse in Gestalt nationaler Abschottungstendenzen, berufsständischer Privilegienwahrung, unterschiedlicher Ausbildungskulturen sowie divergierender Relationen zwischen den Systemen der allgemeinen und der beruflichen Bildung. Damit besteht in diesem Feld die paradoxe Situation, dass zwar alle beteiligten Länder ein Europa vergleichbarer und transparenter Bildungsabschlüsse irgendwie wollen. Aber von bestimmten Gewohnheiten und Einstellungen, Strukturen und Tradiertheiten aus der Zeit vor der Einrichtung supranationaler europäischer Institutionen wollen sich nicht alle Beteiligten ohne Weiteres trennen – zuweilen mit guten Gründen. Dennoch ist zu konstatieren, „dass es der Kommission spätestens zu Beginn der 90er Jahre gelungen ist, die Berufsbildungspolitik als eigenständiges Politikfeld im Gesamtgefüge des europäischen Integrationsprozesses zu etablieren“ (Münk 2010, 142).²

2 Vgl. auch das Doppelheft der *Europäischen Zeitschrift für Berufsbildung* Nr. 42/43 (2007) 3 und (2008) 1, mit Beiträgen unter anderem zur Entstehung und Interpretation der Deskriptoren des EQR sowie zu Kompetenzen als Kernelement des EQR; Volltexte unter http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/491/42_de_abstracts.html.

Das im vergangenen Jahrzehnt entwickelte Instrument des EQR und die ungefähr im selben Zeitraum eingeführte, auch für die EQR-Umsetzung veranschlagte *Offene Methode der Koordinierung* (OMK)³ dokumentieren eindrucksvoll den Zuwachs an Erfahrung und strategischem Können der Institutionen der Europäischen Union bei der Umsetzung ihrer Ziele.⁴ Hanf (2010, 176f.) bewertet das Instrument der Qualifikationsrahmen überdies „als Teil, vielleicht sogar als Kern der Steuerung des Bildungssystems nach dem Modus des ‚New Public Management‘ (NPM)“, welches „das Signum der neoliberalen Wirtschaftspolitik (trägt)“. Es stellt sich mithin die Frage, welche Implikationen die Aktionspläne für die europäische und die deutsche Entwicklung für den Bildungssektor und speziell für die Hochschulen aufweisen. Bisher jedenfalls lässt die Entwicklung, „die weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit und ohne Partizipation der Betroffenen stattfindet, [...] befürchten, dass die Diskussionen im Kreis von Experten verbleiben und die Steuerung von Bildung vorrangig auf Effizienz, Ergebnisse und Marktbedarf ausgerichtet wird“ (Georg 2010, 137).

2 Konfliktlinien und widerstreitende Positionen

Widersprüchliche Tendenzen und zum Teil auch widerstreitende Positionen zwischen den supranationalen Angleichungsbemühungen der EU und Beharungsbestrebungen auf Seiten von EU-Mitgliedstaaten bzw. von einigen ihrer Institutionen und Organisationen resultieren nicht zuletzt aus dem Moment der Ungleichzeitigkeit: Die Bildungs- und Ausbildungssysteme der National-

3 „Die *offene Methode der Koordinierung* (OMK) ist eine Handlungsform der Europäischen Union, mit der diese außerhalb ihrer vom Primärrecht zugebilligten Kompetenzen zur Gesetzgebung politisch tätig werden kann. Die Methode wurde erstmals im Kontext der Initiativen zur europäischen Beschäftigungsstrategie in den 1990er Jahren entwickelt. Im Jahr 2003 wurde mit Art. 137 EG-Vertrag eine Rechtsgrundlage geschaffen. Seit dem Vertrag von Lissabon sind insbesondere Art. 5, Art. 6 und Art. 153 AEU-Vertrag relevant. Wesentliche Instrumente der OMK sind unverbindliche Empfehlungen und Leitlinien der Kommission an die Mitgliedstaaten“ (Wikipedia). – „Der EQR ist zwar ein freiwilliger Rahmen, den Ländern wird aber empfohlen, ihre nationalen Qualifikationssysteme bis 2010 an den EQR zu koppeln, indem sie ihre Qualifikationsniveaus mit den EQR-Niveaus verknüpfen und im Einklang mit der nationalen Gesetzgebung und Praxis gegebenenfalls nationale Qualifikationsrahmen erarbeiten. Bis 2012 sollen die Länder sicherstellen, dass individuelle Qualifikationsbescheinigungen einen Verweis auf das zutreffende EQR-Niveau enthalten“ (EU-Kommission 2008, 4 (leaflet); Europäische Kommission 2010).

4 Gegenwärtig haben rund 70 Länder, vor allem auf Initiative der OECD und der International Labour Organization (ILO), Qualifikationsrahmen entwickelt; vgl. Hanf 2010, 180. – Weitere Instrumente der Vereinheitlichung des tertiären Sektors sind u.a.: der Europass, das Europäische Leistungspunktesystem in der beruflichen Bildung (ECVET) sowie der Europäische Bezugsrahmen für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung (EQARF).

staaten basieren auf zum Teil Jahrhunderte alten Gewordenheiten und sind entsprechend tief in den jeweiligen Vorstellungen von nationaler kultureller Identität verankert. Die EU demgegenüber befasst sich erst seit wenigen Jahrzehnten mit dem Bildungsbereich: Erst mit der Gründung einer kleinen *Education Division* im Generaldirektorat 12 der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahre 1974 wurde *Education* überhaupt zum Thema (während in den vorherigen Vertragswerken nicht einmal das Wort vorkam), und erst der 1993 in Kraft getretene *Vertrag über die Europäische Union* (EUV 1992) unterstreicht die grundlegende Bedeutung von Bildung und Ausbildung nicht nur für die nationale, sondern auch für die supranationale ökonomische und soziale Entwicklung im Rahmen der EU.⁵

Der EUV 1992 formulierte – jedenfalls rückblickend betrachtet – noch ein vergleichsweise ausgewogenes Verhältnis zwischen den bildungspolitischen Bestrebungen der EU (Konvergenz) und der Gestaltungsautonomie der Mitgliedstaaten im Bildungsbereich (Vielfalt), ebenso zwischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auf der einen, Kultur- und Bildungspolitik auf der anderen Seite. Die seitherige Entwicklung der EU-Politik weist jedoch strategische Neuorientierungen auf, die a) die supranationale Ebene stark in den Vordergrund rücken und b) die kulturelle und soziale Entwicklung der EU-Mitgliedstaaten zugunsten der wirtschafts- und handelspolitischen Interessen europäischer Konzerne deutlich in den Hintergrund treten lassen.

Für diese Neuorientierung seit etwa Mitte der 1990er Jahre steht die – maßgeblich durch Interventionen des *European Roundtable of Industrialists* (vgl. ERT 1995, 1997),⁶ speziell sein Konzept einer *Education Chain* vom

5 So sieht etwa EUV 1992, Art. 126 vor: „(1) Die Gemeinschaft trägt zur Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung dadurch bei, daß sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt. (2) Die Tätigkeit der Gemeinschaft hat folgende Ziele: Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen, insbesondere durch Erlernen und Verbreitung der Sprachen der Mitgliedstaaten; Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, auch durch die Förderung der akademischen Anerkennung der Diplome und Studienzeiten; Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Bildungseinrichtungen; Ausbau des Informations- und Erfahrungsaustausches über gemeinsame Probleme im Rahmen der Bildungssysteme der Mitgliedstaaten; Förderung des Ausbaus des Jugendaustausches und des Austausches sozial-pädagogischer Betreuer; Förderung der Entwicklung der Fernlehre“.

6 Die ERT Working Group *Education* bestand von 1987 bis 1999 und „was led initially by Kari Kairamo (Nokia) and subsequently by Olivier Lecerf (Lafarge Coppée), Bertrand Collob (Lafarge) and François Cornélis (Petrofina).“ – Die Selbstbeschreibung ihrer Ziele und ihres Einflusses in der strategischen Neuorientierung der europäischen Bildungs- und Hochschulpolitik besagt:

“Given that skilled and well-educated people are vital for success in business, the Working Group aimed to identify the main problems related to European education and training from

Vorschulalter bis zum Ende des Erwerbslebens geprägte – *Lissabon-Strategie* der EU, die mittlerweile durch das *EU economic reform package* „Europe 2020“ ergänzt und weiterentwickelt wurde:

„Der Europäische Rat ist [...] zusammengetreten, um für die Union ein neues strategisches Ziel festzulegen, in dessen Rahmen Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt als Bestandteil einer wissensbasierten Wirtschaft gestärkt werden sollen. [...]

1. Die Europäische Union ist mit einem Quantensprung konfrontiert, der aus der Globalisierung und den Herausforderungen einer neuen wissensbasierten Wirtschaft resultiert. Diese Veränderungen wirken sich auf jeden Aspekt des Alltagslebens der Menschen aus und erfordern eine tiefgreifende Umgestaltung der europäischen Wirtschaft. Die Union muß diese Veränderungen so gestalten, daß sie ihren Wertvorstellungen und ihrem Gesellschaftsmodell entsprechen und auch der bevorstehenden Erweiterung Rechnung tragen.

2. Die raschen und immer schneller eintretenden Veränderungen bedeuten, daß die Union jetzt dringend handeln muß, wenn sie die sich bietenden Chancen in vollem Umfang nutzen möchte. Deshalb muß die Union ein klares strategisches Ziel setzen und sich auf ein ambitioniertes Programm für den Aufbau von Wissensinfrastrukturen, die Förderung von Innovation und Wirtschaftsreform und die Modernisierung der Sozialschutz- und Bildungssysteme einigen. [...]

5. Die Union hat sich heute ein *neues strategisches Ziel* für das kommende Jahrzehnt gesetzt: *das Ziel, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.* Zur Erreichung dieses Ziels bedarf es einer *globalen Strategie*“ (Europäischer Rat 2000, Herv. im Original; vgl. European Commission 2009; zu der den Hochschulen hierbei zugewiesenen Rolle Lohmann 2011).

industry's point-of-view and to draw up practical recommendations for how they could be improved to keep pace with a constantly changing competitive environment. Many of the themes addressed by this Working Group continue to be taken up in ERT activities, especially the Industrial Relations / Social Policy and Competitiveness Working Groups.

The early work initiated by Kari Kairamo and resulting in the report *Education and European Competence* (1989) set a pattern for ERT's education reports: a short brochure outlining the policies and recommendations for decision-makers and a longer more detailed publication presenting the same messages to the academic world. The impact of these reports was helped by an alliance linking ERT through the University-Industry Forum with the Conference of Rectors of European universities, launched in Bologna in September 1988.

Under Olivier Lecerf, the Working Group focused on how to deepen cooperation between universities and industry to foster life-long learning. When Olivier Lecerf retired, Bertrand Collomb took over the Group and presided at a joint meeting with the US Business Higher Education Forum, when it visited Brussels in summer 1992.

ERT's concern for educational issues was to reach a wide audience with the report issued under François Cornélias entitled *Education for Europeans – Towards the Learning Society* (1995). More than 30,000 copies were distributed, establishing it as one of the most influential of all ERT papers. It presented the concept of the 'education chain' whose various stages needed linking, from nursery school to adult training. Computer technology, benchmarking and professional financial management could all be helpful for establishing a 'life-long learning' process that must begin with helping children 'to learn how to learn'.

ERT subsequently published *Investing in Knowledge* (1997), calling for the full integration of new information technologies into the education chain and launching the first ERT Knowledge Management seminar.” (ERT o.J. [2011])

Die damit zum Ausdruck gebrachte Unterordnung aller Politikbereiche unter den Imperativ der Formierung der EU zur ökonomisch dominierenden Region in der weltweiten Konkurrenz der Kapitale erfährt Kritik von unterschiedlichsten Seiten des politischen Spektrums. Sie reicht von der Befürchtung des Verlusts kultureller Besonderheiten und nationaler oder regionaler Selbstbestimmungsspielräume bis zur globalisierungskritischen Zurückweisung der Tendenzen einer „Ökonomisierung“ bzw. „Kommodifizierung der Bildung“.

Tatsächlich erweist ein genaues Nachzeichnen etwa der Stationen der europäischen Hochschulentwicklung seit der Sorbonne-Erklärung (1998) und der Bologna-Erklärung (1999), dass mit der Berliner Nachfolgekonferenz von 2003 „die Lissabon-Strategie zur strukturierenden Orientierungsgröße für den Bologna-Prozess“ wurde – mit der Folge, dass die Hochschulen mittlerweile „vollständig als Teil der Unternehmenswelt erscheinen“ (Bartosch 2010, 78, 84⁷; vgl. Liesner 2010). An der Erstellung des Rahmenwerks Beteiligte stellen selbst mit Befriedigung fest, dass der Bologna-Prozess, dem sich ja zahlreiche europäische Länder auch außerhalb der EU angeschlossen haben, auf diese Weise „maßgeblich zur Implementierung der Lissabon-Strategie auf einer breiteren Basis als bloß innerhalb der Europäischen Union bei-

7 Mit Verweis auf ein Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen von 2009, in dem es heißt: „In der Mitteilung der Kommission ‚Das Modernisierungsprogramm für Universitäten umsetzen: Bildung, Forschung und Innovation‘ wurde die Schlüsselrolle der Universitäten für *Europas Zukunft und für den erfolgreichen Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft* hervorgehoben. Es wurde der Bedarf an einer grundlegenden Neuorientierung und Modernisierung des Sektors unterstrichen, um zu vermeiden, dass Europa im weltweiten Wettbewerb in den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation unterliegt. Unternehmen, so wurde vorgeschlagen, könnten einen Beitrag in drei Bereichen leisten:

- Lenkungsformen: Modelle des Unternehmensmanagements könnten auf die Hochschulwelt übertragen werden.
- Finanzierung: Unternehmen könnten bei der Finanzierung von Hochschulaktivitäten sowohl im Bereich Bildung als auch im Bereich Forschung eine Rolle spielen. Und
- Studienpläne: Die Studierenden benötigen die Art der Bildung, die sie auf die zukünftige Arbeitswelt vorbereitet. Unternehmen können bei der Definition der Anforderungen helfen und solche Praktika anbieten, die Studierende beim Übergang vom Studien- zum Arbeitsleben unterstützen. Außerdem müssen Unternehmen darin bestärkt werden, ihre Mitarbeiter im gesamten Verlauf ihres Berufslebens für Weiterbildungen und die Aktualisierung ihrer Fähigkeiten freizustellen.

Mit der erneuerten Lissabon-Strategie wird die Bedeutung einer partnerschaftlichen Herangehensweise unterstrichen: alle Interessengruppen auf gemeinschaftlicher, nationaler, regionaler und lokaler Ebene müssen sich die Lissabon-Strategie zu Eigen machen. Zur Gestaltung der Zukunft Europas sollten alle ihren Beitrag leisten. Mobilisierung und gemeinsame Anstrengungen sind die Schlüssel zum Gelingen der Partnerschaft. *Die entscheidenden Akteure in solchen Partnerschaften sind dabei Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Unternehmen*“ (EU-Kommission 2009, 2f.; Herv. im Original).

getragen hat“ (Bologna Working Group on Qualifications Frameworks 2005, 95).⁸

Angesichts der Pointierung der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Perspektive⁹ des Rahmenwerks ist es nicht verwunderlich, dass sich Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in der Unterstützung dieses bildungspolitischen Großvorhabens offenbar weithin einig sind (vgl. Nehls 2010; Münk 2010, 148).¹⁰ So besteht aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbunds mit dem DQR die Chance, „die Versäulung der Bildung in der Bundesrepublik Deutschland zu überwinden, Durchlässigkeit und vor allem auch Gleichwertigkeit zwischen allgemeinbildenden und beruflichen Qualifikationsprofilen darzustellen“ (Nehls 2010, 240; vgl. DQR 2009; Neß 2011 in diesem Heft; zu Zielen und Agenda, Akteuren und Interessen im Übrigen Hanf 2010, 181ff.).

In der pointiert arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Perspektive wird andererseits die Gefahr einer Einebnung der Spezifika der verschiedenen Bildungsbereiche gesehen. Womöglich nicht zuletzt vor diesem Hintergrund insistiert der Schulausschuss der KMK bisher darauf, das Abitur auf Niveaustufe 5 anzusiedeln. Demgegenüber situieren andere Akteure im DQR-Prozess, darunter die Vertreter der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften, abgeschlossene dreijährige Berufsausbildungen derzeit auf Niveaustufe 4. Da sie gleichzeitig auf einer grundlegenden Verbesserung der Durchlässigkeit zwischen Institutionen der allgemeinen und der beruflichen Bildung sowie auf der prinzipiellen Gleichwertigkeit dieser beiden Bildungstypen insistieren, und zwar durchgängig – mindestens ab Niveaustufe 2

8 „Die EQR-Initiative ist eng mit dem Qualifikationsrahmen für den Europäischen Hochschulraum verknüpft – beide Rahmen sind kompatibel und ihre Umsetzungen werden aufeinander abgestimmt“ (Europäische Kommission 2010). – „Der EQR ist mit dem im Rahmen des Bologna-Prozesses entwickelten Qualifikationsrahmen für Hochschulbildung vollständig kompatibel. Insbesondere die EQR-Deskriptoren der Niveaus 5-8 verweisen auf die im Rahmen des Bologna-Prozesses beschlossenen, im Bereich der Hochschulbildung verwendeten Deskriptoren. Jedoch weicht die Formulierung der EQR-Niveaudekriptoren von den speziell für den Hochschulraum entwickelten Bologna-Niveaudekriptoren ab, da der EQR als Rahmen für lebenslanges Lernen außerdem die berufliche Aus- und Weiterbildung sowie Arbeitskontexte, auch auf der höchsten Stufe, umfasst“ (EU-Kommission 2008, 4 (leaflet)).

9 “It is of note that the reference levels incorporate a broad understanding of vocational education and training which includes many people’s understanding of higher education qualifications, expressed from a vocational perspective” (Bologna Working Group on Qualifications Frameworks 2005, 97).

10 Die verschiedenen Positionen sind dokumentiert im DQR-Portal von BMBF und KMK unter http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/portals/dqrbj/export/der_dqr/positionen/index.html

(Hauptschulabschluss) bis hin zu Niveaustufe 8 (Promotion) –, wird hier noch eine Übereinstimmung gefunden werden müssen.

Der Anspruch einer prinzipiellen Gleichwertigkeit zwischen allgemeiner, beruflicher und hochschulischer Bildung, den das Rahmenwerk stellt, birgt Konsequenzen für den Hochschulbereich. So kritisiert die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) am vorliegenden DQR-Entwurf, dass die

„wissenschaftliche Problemlösungskompetenz [...] als Qualifikationsanspruch auf den höheren Niveaus zu undeutlich formuliert (ist). Die Deskriptoren auf den Niveaus 5-8 stellen unterschiedlich formulierte Anforderungen an berufliche und hochschulische Bildungsgänge nebeneinander, deren Verhältnis zueinander völlig unklar ist (z.B. Niveau 6, Wissen: ‚umfassendes, spezialisiertes und systematisches Wissen auf dem neuesten Erkenntnisstand in einem oder mehreren Spezialgebieten eines wissenschaftlichen Fachs‘ bzw. ‚umfassendes berufliches Wissen in einem strategie- und innovationsorientierten beruflichen Tätigkeitsfeld‘)“ (HRK 2010, 2).

Die vorliegenden Begriffsdefinitionen seien unklar,¹¹ und die Zuordnungen orientierten sich nicht sachlogisch an den Deskriptoren, „sondern an politischen Zielen, was zu Bandbreiten von bis zu drei Niveaustufen in den Vorschlägen der Experten führt“ (ebd.).

Als negative Konsequenz eines Inkrafttretens des DQR, gemessen am vorliegenden Entwurf, sieht die HRK unter anderem, dass der Stellenwert von in einem Studium erworbenen forschungs- und entwicklungsbezogenen Kompetenzen, die „weitgehend auf wissenschaftlich generiertem Wissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten basieren, [...] gegenüber den in der Berufsbildung erworbenen Kompetenzen sinken (würde)“ (ebd., 3). Damit würde das Profil der Hochschulbildung als wissenschaftlicher Qualifikation zum Schöpfen neuen Wissens und neuer Problemlösungen geschwächt. Überdies würde der Druck der Deregulierung des Hochschulzugangs so groß, dass realistische Anforderungen an die Vorqualifikation der Studierenden aus dem Blick gerieten und das Niveau von Lehre und Studium sänke.

Der Deutsche Hochschulverband (DHV) kritisiert das Rahmenwerk als Dirigismus und administrative Überregulierung und fordert den Stopp der EQR-Umsetzung in nationales Recht: Den verwendeten Kategorien (Wissen, Fertigkeiten und Kompetenzen) fehlten „präzise Aussagekraft und Trennschärfe“; Bildung werde „erneut auf ökonomischen Nutzen und Verwertbar-

11 Böhlinger (2010, 164) kritisiert mit Blick auf die angestrebte gemeinsame Terminologie – „das Kernstück des EQF“ –, dass bei der Definition der Begriffe *Kompetenzen*, *Fertigkeiten* und *Kenntnisse* „zentrale Ansätze zur Kompetenzentwicklung [...] keine Beachtung fanden“. Beim Vergleich der Deskriptoren, die in den europäischen Nationalen Qualifikationsrahmen (NQFs) – durchaus uneinheitlich – verwendet werden, sei auffällig, „dass die (fast) durchgängige Kategorie dabei nicht *competences* sind, sondern *knowledge*. Dies verweist auf die nach wie vor herausragende Rolle von (Fach-)Wissen und findet sich auch in der aktuellen Debatte um die ‚Wiederentdeckung‘ des Wissens und der Kenntnisse als Hauptbestandteil von Lernergebnissen wieder“ (ebd., 166).

keit reduziert“. Beruflich Qualifizierten mit einer bestimmten Kompetenzstufe den Direkteinstieg in ein Hochschulstudium zu ermöglichen, verstoße gegen die Autonomie der Hochschulen und ihr Recht, die Studienzulassung an inhaltliche Voraussetzungen zu knüpfen.

Damit besteht für den DHV ein Hauptanlass der Kritik in eben jenem Moment, das der DGB mit Nachdruck befürwortet, nämlich in der Gleichwertigkeit verschiedenartiger Qualifikationen. Mit dem Qualifikationsrahmen werde „über die Hintertür der Unterschied von beruflicher und akademischer Bildung eingegeben“ (DHV 2010, 238; vgl. dazu auch Böllert 2010, 98). Das sogenannte Y-Modell der Versäulung in Hochschulqualifikationen einerseits, Berufsqualifikationen andererseits (etwa ab Stufe 5) lehnen allerdings viele Prozessbeteiligte, darunter nicht zuletzt die Vertreter der Sozialpartner, strikt ab.

Kritische Stimmen gibt – bzw. gab es zeitweilig – auch von gewerkschaftlicher Seite. So wurde in einem im Auftrag von Ver.di und IG Metall angefertigten Gutachten über das europäische Rahmenwerk, noch im Vorfeld des DQR-Entwurfs, auf das Missverhältnis „zwischen den (meist nur wenige Seiten umfassenden) Begründungen und den für die Umsetzung notwendigen, weitreichenden und aufwändigen Veränderungen“ aufmerksam gemacht und die Frage nach den eigentlichen Zielen dieser Politik und den dahinterstehenden Interessen aufgeworfen, „mit denen die Schaffung von EQR und ECVET von Kommission und nationalen Regierungen in der Öffentlichkeit begründet wird“ (Drexel 2005, 17).

Drexel zufolge überzeugen die Begründungen nur bedingt; die genannten Ziele seien mit den angestrebten Instrumenten nur in Grenzen oder gar nicht zu erreichen und könnten mit wesentlich bescheideneren, weniger folgenreichen und weniger kostenträchtigen Mitteln erreicht werden. Die eigentlichen Ziele und Interessen würden zwar nur selten offen thematisiert, seien aber dennoch sehr deutlich:

„(1) das Ziel, die Arbeitskraftpotentiale aller europäischen Länder und Qualifikationsstufen soweit transparent zu machen und zu mobilisieren, dass sie von den (west)europäischen Unternehmen flexibel genutzt werden können; (2) die Förderung der Branche der Bildungsanbieter sowie Validierungs- und Zertifizierungsunternehmen bzw. -institutionen durch Ausbau eines gesamteuropäischen Markts für Bildungsleistungen und bildungsbezogene Dienstleistungen; sowie (3) das Ziel, auf diese – indirekte – Weise eine gewisse Angleichung der europäischen Berufsbildungssysteme herbeizuführen, die die Kommission aufgrund ihrer begrenzten rechtlichen Kompetenzen auf direktem Wege nicht durchsetzen kann und die von den Mitgliedsstaaten jahrzehntelang blockiert wurde“ (Drexel 2005, 18).

Die Entwicklung und Umsetzung des Rahmenwerks erhöhe nicht nur die Einflussmöglichkeiten der EU-Kommission erheblich, sondern bringe zudem gesteigerten Druck von Ländern, „die an den propagierten Veränderungen interessiert sind, auf die anderen Länder“ mit sich. Entgegen dem in Deutschland

hervorgerufenen „Eindruck der Unausweichlichkeit und ‚Irreversibilität‘ der von der EU angestrebten Politik“ ist es jedoch, wie Drexel unterstreicht, „rechtlich weiterhin Sache der nationalen Regierung, darüber zu entscheiden, welchen Veränderungsvorschlägen sie zustimmt und welchen nicht“ (ebd., 26).¹²

3 Zur Problematik des Rahmenwerks aus Sicht der Erziehungswissenschaft

Die Erziehungswissenschaft ist, wie Karin Böllert feststellt, „mit den dem DQR-Prozess immanenten Bildungsfragen in ihrem disziplinären Kern betroffen“ (Böllert 2010, 99; vgl. Keiner 2010, 130). Daneben betrifft das Rahmenwerk auch die Hochschulen selbst und somit die Arbeitsstätten und Arbeitsbedingungen auch der meisten DGfE-Mitglieder (vgl. Keiner 2010, 131f.; DGfE 2011 in diesem Heft). Und nicht zuletzt ist die Erziehungswissenschaft „mit ihren unterschiedlichen Studiengängen aufgefordert, sich in der Diskussion über die Zugangsbedingungen zu einer erziehungswissenschaftlichen Hochschulbildung zu positionieren und entsprechende Zugangswege möglichst einheitlich zu systematisieren“ (Böllert 2010, 98; zur darin liegenden Problematik vgl. wiederum Keiner 2010).

Während speziell der letztgenannte Aspekt unabweisbar ist und baldige Klärung innerhalb unserer Fachgesellschaft erfordert – sonst wird sie von anderer Seite vorgenommen werden –, sind die Konsequenzen des Rahmenwerks erst recht unter den beiden anderen Gesichtspunkten unabsehbar, mindestens aber ambivalent. Beispielsweise wird die Mehrheit der DGfE-Mitglieder aus bildungspolitischer *und* aus pädagogischer Sicht die mit EQR und DQR verbundenen Hoffnungen und Erwartungen teilen, dass bei einer erfolgreichen Umsetzung mehr Durchlässigkeit zwischen den Bildungsinstitutionen entsteht und somit soziale Chancengleichheit und Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe für größere Teile der Bevölkerung tatsächlich merklich verbessert werden.

Aber diese Hoffnung könnte sich als trügerisch erweisen. Mit Recht vergleichen Dehnbostel et al. die Art der Einführung des Rahmenwerks mit der der Bachelor-Master-Studiengänge: Auch hier sei eine elementare Neugestaltung des Bildungssystems vorrangig auf organisatorisch-struktureller Basis vorgenommen worden

„und nicht auf der Basis einer auf Diskurs und Partizipation beruhenden Reform. Die Folgen und Wirkungen zeigen sich u.a. in einer Verkehrung von allseits geteilten Reformzielen wie Durchlässigkeit und Mobilität bei zunehmender Durchsetzung des Leitbildes

12 Dies bestätigt im Wesentlichen das im Auftrag des BMBF erstellte Rechtsgutachten von Matthias Herdegen aus dem Jahre 2009; vgl. zusammenfassend Mahlberg 2010.

einer auf Wettbewerb und ökonomische Verwertungsinteressen ausgerichteten Hochschule“ (Dehnbostel/ Neß/ Overwien 2009, 7).

Und sie fahren fort, dass – in Übereinstimmung mit den Zielen des EQR – mit dem DQR zwar von allen Beteiligten „mehr Chancengleichheit, Durchlässigkeit, Transparenz, Qualität und Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung im Bildungswesen gefordert“ werde. Gleichzeitig jedoch würden „Rahmenbedingungen geschaffen, von denen kaum zu sagen ist, ob sie diese Ziele einlösen oder eher gegenteilige Wirkungen haben“ (ebd.).

Kritik wird auch daran geäußert, dass der informelle und non-formale Kompetenzerwerb im DQR-Entwurf nicht berücksichtigt wird. Dadurch bestehe die Gefahr, dass der Qualifikationsrahmen zu einem Exklusionsinstrument wird, das Selektionsmechanismen des Bildungssystems weiter verfestigt, statt sie zu überwinden (vgl. ebd., 8; Bundesarbeitskreis Arbeit und Leben et al. 2009; Tippelt 2010).

Hier wie an anderen Stellen wird außerdem auf den enormen Zeitdruck hingewiesen, der mit dem EQR/DQR-Prozess verbunden ist. Die von verschiedenen Seiten geforderte wissenschaftliche Begleitung und Evaluation sowie Ressourcen für diesbezügliche Forschungsprogramme sind bisher nicht vorgesehen (vgl. dazu auch Bohlinger 2010, 168f.).

Aus wissenschaftspolitischer Sicht steht ferner zu befürchten, dass das Rahmenwerk mit seiner deutlichen Orientierung auf Vereinheitlichung unter den Perspektiven beruflicher Qualifikationen sowie von Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik „eine massive Veränderung der akademischen Lehr- und Lernkultur“ bewirken wird; darauf „sind die Universitäten nicht vorbereitet, und sie können sie nicht zuletzt mangels ausreichender Finanzierungsmittel auch nur schwer bewältigen“ (Thole/Lohmann 2010, 70).

Nachdenklich stimmt zudem, dass im Erarbeitungs- und Umsetzungsprozess die Frage nach der gesellschaftlichen Bedeutung und den spezifischen Aufgaben sowohl von allgemeiner Bildung als auch von Wissenschaft kaum mehr artikuliert wird – geschweige denn die nach dem Stellenwert öffentlicher Universitäten. Selbst mit Blick auf die im Rahmenwerksprozess – womöglich nur scheinbar (vgl. Liesner 2010, 122; Georg 2010, 137; Münk 2010, 143f.) – gut abschneidende berufliche Bildung könnte man ja fragen, ob diese nicht noch andere Bedeutungen hat bzw. haben könnte und sollte, als den Arbeitskräftebedarf der Unternehmen zu befriedigen: etwa Persönlichkeitsentwicklung, Gestaltung eines guten Lebens in individueller, gesamtgesellschaftlicher, ja globaler Hinsicht. Solche Fragen gehen in der – allem Anschein nach grundsätzlichen, jedenfalls weitreichenden – Übereinstimmung eines Großteils der prozessbeteiligten Akteure mit den deklarierten Zielen des Rahmenwerks und im geschäftigen Pragmatismus der Umset-

zungsarbeit nahezu unter.¹³ Um es zu pointieren: Hier, wie schon beim Bologna-Prozess, beruht der Erfolg der offenen Methode der Koordinierung „auf der politischen Selbstverpflichtung der Beteiligten, also darauf, dass sie wollen, was sie sollen“ (Liesner 2010, 120; vgl. Münk 2010, 145).

Ob am Ende die wiederholt betonte Differenz zwischen *Gleichwertigkeit* und *Gleichartigkeit* – und EQR wie DQR ist es erklärtermaßen allein um jene zu tun (vgl. DQR 2009, 4; Leitfaden 2009, 8) – tatsächlich trägt, um sachlogisch begründete Eigentümlichkeiten der unterschiedlichen Bildungsinstitutionen zu wahren, wird sich erweisen.

Skepsis erscheint allerdings auch hier angebracht. Denn schon wird parallel zu EQR und den nationalen Qualifikationsrahmen – als europäischem *Transparenzsystem* – mit ECVET ein europäisches *Anrechnungssystem* etabliert, das „Grundsätze für die qualitative (inhaltliche) Beschreibung von Lerneinheiten als Bestandteil einer Qualifikation“ definiert, diese als „Lernergebnisse in den Kategorien *Kenntnisse*, *Fertigkeiten* und *Kompetenzen*“ beschreibt und den „Niveaustufen des Qualifikationsrahmens“ zuordnet (Heidemann 2010, 106; vgl. Münk 2010, 147f.). Insbesondere von ECVET, das ab 2012 in den EU-Mitgliedstaaten eingeführt werden soll, dürfte mithin ein erheblicher Druck zur Konformität ausgehen (vgl. Kehm 2010, 102). – Im Februar 2011 sollen die endgültigen DQR-Papiere vorliegen.

Literatur

- Bartosch, Ulrich (2010): Die Europäisierung der Hochschullandschaft und die Einführung von Qualifikationsrahmen. In: Erziehungswissenschaft. Mitteilungen der DGfE, Jg. 21, H. 41, 73–91.
- BMBF/KMK (o. J.): DQR Portal, <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/>.
- Bohlinger, Sandra (2010): Qualifikationsrahmen und Lernergebnisorientierung. In: Bildung und Erziehung, Jg. 63, H. 2, 157–173.
- Böllert, Karin (2010): Entwicklung und Herausforderungen des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR). In: Erziehungswissenschaft. Mitteilungen der DGfE, Jg. 21, H. 41, 93–100.
- Bologna-Erklärung (1999): Der Europäische Hochschulraum. Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister, 19. Juni, Bologna, http://www.bmbf.de/pub/bologna_deu.pdf.
- Bologna Working Group on Qualifications Frameworks (2005): A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area,

13 Zu den wenigen Ausnahmen gehört etwa die Frage danach, „inwieweit der Begriff von Handlungskompetenz die gesellschaftspolitische Bildung außen vor lässt. Fraglich ist, ob schon durch die Aufnahme der Kategorien ‚Sozialkompetenz und Selbstkompetenz‘ die Fähigkeit erfasst wird, kritisch beurteilen und danach handeln zu können, wie sich Entscheidungen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen u. a. auf den Betrieb, die Kommunen, den Staat und somit auf Arbeits- und Lebensbedingungen auswirken“ (Ulrich Thöne/Stephanie Odenwald im Vorwort zu Dehnbostel et al. 2009, 6).

- http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050218_QF_EHEA.pdf.
- Bundesarbeitskreis Arbeit und Leben et al. (2009): Stellungnahme der Weiterbildung zum Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR), http://www.bildungsverband.info/stellungnahme_dqr_weiterbildung1.pdf.
- Dehnbostel, Peter/Neß, Harry/Overwien, Bernd (2009): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR) – Positionen, Reflexionen und Optionen. Gutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung. Frankfurt am Main, <http://www.gew.de/Binaries/Binary53775/DQR-Gutachten.pdf>.
- DGfE, Deutsche Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (2011): Stellungnahme zum Europäischen Qualifikationsrahmen und seiner nationalen Umsetzung. In: Erziehungswissenschaft. Mitteilungen der DGfE, Jg. 22, H. 42, 23–25.
- DHV (2010): Deutscher Hochschulverband lehnt Pläne für Umsetzung eines Europäischen Qualifikationsrahmens ab. In: Erziehungswissenschaft. Mitteilungen der DGfE, Jg. 21, H. 41, 238–239.
- DQR (2009): Diskussionsvorschlag eines Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen. Erarbeitet vom „Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen“. Februar, <http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/>.
- Drexel, Ingrid (2005): Das Duale System und Europa. Ein Gutachten im Auftrag von ver.di und IG Metall, http://www.igmetall-wap.de/publicdownload/Gutachten_Drexel.pdf.
- ERT, European Round Table of Industrialists (1995): Education for Europeans: Towards the Learning Society, http://www.ert.be/working_group.aspx?wg=15.
- ERT, European Round Table of Industrialists (1997): Investing in Knowledge – The Integration of Technology in European Education, http://www.ert.be/working_group.aspx?wg=15.
- ERT, European Round Table of Industrialists (o.J. [2010]): Homepage, Working Group: Education, http://www.ert.be/working_group.aspx?wg=15.
- European Commission (2009): Europe 2020, http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.
- EU-Kommission, Generaldirektion Bildung und Kultur (2008): Der Europäische Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen (EQR). Luxemburg, http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/broch_de.pdf, http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/leaflet_de.pdf.
- EU-Kommission, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009): SEK (2009) 424 Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen. Begleitdokument zur: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Eine neue Partnerschaft zur Modernisierung der Hochschulen: EU-Forum für den Dialog zwischen Hochschule und Wirtschaft“. Zusammenfassung der Folgenabschätzung {COM(2009) 158 final SEC(2009) 423 SEC(2009) 425}, Brüssel, 2. April, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:0424:FIN:DE:DOC>.
- Europäische Kommission (2010): Der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR), http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc44_de.htm.
- Europäischer Rat (2000): 23. u. 24. März, Lissabon. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm.
- EUV (1992): Vertrag über die Europäische Union. Maastricht. In: Amtsblatt Nr. C 191, <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.

- Georg, Walter (2010): Berufsbildungsraum Europa. Einleitung [zum Schwerpunktthema]. In: *Bildung und Erziehung*, Jg. 63, H. 2, 135–138.
- Hanf, Georg (2010): Vom Europäischen zum Deutschen Qualifikationsrahmen. In: *Bildung und Erziehung*, Jg. 63, H. 2, 175–192.
- Heidemann, Winfried (2010): EQF und ECVET: Förderung von Durchlässigkeit und Übergängen im Bildungssystem. In: *Erziehungswissenschaft. Mitteilungen der DGfE*, Jg. 21, H. 41, 105–111.
- HRK (2010): Zur Weiterentwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR), http://www.hrk.de/de/beschluesse/109_5441.php.
- Kehm, Barbara M. (2010): Zwischen Konvergenz und Vielfalt. Die Rolle von Qualifikationsrahmen für die Struktur von Abschlüssen und Studiengängen. In: *Erziehungswissenschaft. Mitteilungen der DGfE*, Jg. 21, H. 41, 101–104.
- Keiner, Edwin (2010): Der Qualifikationsrahmen aus professionstheoretischer Perspektive – ein Kommentar zu Diskussionen in der Erziehungswissenschaft. In: *Erziehungswissenschaft. Mitteilungen der DGfE*, Jg. 21, H. 41, 127–133.
- Leitfaden (2009): Vorgehen in der nächsten Erarbeitungsphase der DQR-Entwicklung (Phase II). In: BMBF/KMK, DQR Portal, <http://87.118.80.62/SITEFORUM>.
- Liesner, Andrea (2010): Die Standardisierung der deutschen Hochschullandschaft – Dynamik der Autonomiedemontage. In: *Erziehungswissenschaft. Mitteilungen der DGfE*, Jg. 21, H. 41, 119–126.
- Lohmann, Ingrid (2011): Zehn Thesen zum Funktionswandel der Universität. In: Dies./Mielich, Sinah/Muhl, Florian/Pazzini, Karl-Josef/Rieger, Laura/Wilhelm, Eva (Hrsg.): *Schöne neue Bildung? Zur Kritik der Universität der Gegenwart*. Bielefeld.
- Mahlberg, Jutta (2010): Die Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens in deutsches Recht. In: *BWP Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, H. 3, 53–54, <http://www.bibb.de/veroeffentlichungen/de/publication/show/id/6227>.
- Münk, Dieter (2010): Rom, Lissabon und folgende: 50 Jahre europäische Berufsbildungspolitik. In: *Bildung und Erziehung*, Jg. 63, H. 2, 139–156.
- Nehls, Hermann (2010): Die Arbeiten am Deutschen Qualifikationsrahmen sind ausgesetzt – Hochschulen fordern kompletten Neustart. Interview. In: *Erziehungswissenschaft. Mitteilungen der DGfE*, Jg. 21, H. 41, 239–243.
- Neß, Harry (2011): Gewerkschaftspositionen zu EQR und DQR. Ein Situationsbericht. In: *Erziehungswissenschaft. Mitteilungen der DGfE*, Jg. 22, H. 42, 27–40.
- Shaw, Gisela (1999): 'European Standards' in Vocational Education and Training (VET): What Are They and Who Wants Them? In: *European Journal of Education*, Vol. 34, No. 2, VET in Transition: Renewal, Reform or Reconstruction?, 137–152.
- Sorbonne-Erklärung (1998): Gemeinsame Erklärung zur Harmonisierung der Architektur der europäischen Hochschulbildung. Paris, Sorbonne, 25. Mai, http://www.hrk.de/bologna/de/download/dateien/Sorbonne_Erklaerung.pdf.
- Tippelt, Rudolf (2010): Deutscher Qualifikationsrahmen und European Qualifications Framework – die Perspektive der Weiterbildung. In: *Erziehungswissenschaft. Mitteilungen der DGfE*, Jg. 21, H. 41, 113–118.
- Thole, Werner/Lohmann, Ingrid (2010): Vom Bologna-Prozess über den Europäischen zum Deutschen Qualifikationsrahmen. In: *Erziehungswissenschaft. Mitteilungen der DGfE*, Jg. 21, H. 41, 67–71.

Alle Hyperlinks wurden zuletzt im Januar 2011 aktualisiert.